



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

PROCESSO: TCE/011107/2015
ÓRGÃO JULGADOR: PLENO
RELATOR: CONS. Gildásio Penedo Filho
NATUREZA: INSPEÇÃO
RESPONSÁVEIS/PARTES: NESTOR DUARTE GUIMARÃES NETO
JACKSON BONFIM ALMEIDA DE CERQUEIRA
TARCÍSIO BRANDÃO MALAQUIAS
ORIGEM: SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E
RESSOCIALIZAÇÃO - SEAP
VINCULAÇÃO: SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E
RESSOCIALIZAÇÃO - SEAP

PARECER Nº 000170/2016

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira**, empreendida pela Terceira Coordenadoria de Controle Externo – 3ª CCE, na Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização - SEAP, no período de **janeiro a julho de 2015**, ocasião em que a Unidade inspecionada esteve sob a gestão do **Sr. Nestor Duarte Guimarães Neto**.

A Unidade Técnica concentrou seu exame em aspectos relacionados à regularidade da execução orçamentária e financeira da SEAP no período em epígrafe, com ênfase na execução dos contratos mais relevantes, adotando, como fonte de critério, o rol de normas apresentado às fls. 05.

Concluídos os trabalhos, a 3ª CCE, às fls. 09/13, informou que, no período *sub*

examine, destacaram-se irregularidades na SEAP que merecem ressalvas, por sua gravidade.

Os responsáveis pela Diretoria Geral da SEAP, Sr. Jackson Bonfim Almeida de Cerqueira e Sr. Tarcísio Brandão Malaquias, foram notificados, e apresentaram manifestações às fls. 22/30, 32/39, 44/51 e 53/59.

Os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas – MPC para pronunciamento.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Fazendo uso da competência que lhe é atribuída pela legislação específica, notadamente a Constituição Estadual de 1989 (art. 91, II), o Tribunal de Contas do Estado procede, *in casu*, ao controle externo dos atos praticados pelo Poder Executivo Estadual, na medida em que aprecia, para fins de julgamento, a execução orçamentária e financeira da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização - SEAP, relativa ao período de janeiro a julho de 2015.

Dentre as irregularidades identificadas pela Unidade Técnica, algumas se revestem de considerável gravidade, cumprindo destacar, conforme conclusão do Relatório de Auditoria, às fls. 13:

Unidade: Diretoria Geral

Gestor: Jackson Bonfim Almeida de Cerqueira

Período: 01/01/2015 a 20/02/2015

Gestor: Tarcísio Brandão Malaquias

Período: 20/02/2015 a 31/07/2015

- Utilização de mesma nota fiscal, no valor de R\$9.000,00, como comprovação de despesa em dois processos de pagamento (item III.3-A);
- Comprovação de despesa, no montante de R\$11.000,00, em desacordo com a Planilha de Custo dos processos de pagamento (item III.3-B);
- Pagamento de despesas sem cobertura contratual no montante de, pelo menos,

R\$22.981.739,06 (item III.3-C).

A Unidade Técnica, ao analisar os processos de pagamento da empresa Reviver, identificou pagamento em duplicidade realizado pela SEAP, relacionado às despesas com a prestação do serviço de operacionalização do Conjunto Penal de Juazeiro. Verificou-se que a nota fiscal n. 7553, no montante de R\$9.000,00 (nove mil reais), emitida em 11/11/2014, referente à compra de um caldeirão a gás autogerador de vapor, foi utilizada em processos de pagamento diversos (n. 85979 e n. 10390), relacionados aos meses de novembro/2014 e fevereiro/2015, gerando, por conseguinte, duplicidade de pagamento pela aquisição do mesmo bem.

Tal irregularidade demonstra deficiência na fiscalização da execução contratual pela SEAP, especificamente quanto à fase de liquidação da despesa, tendo ensejado pagamento indevido, em violação ao art. 62 e ao art. 63 da Lei Federal 4.320/64.

Liquidar despesa pública consiste em atestar/declarar que o serviço foi prestado/executado ou que o produto/mercadoria foi fornecido/entregue nas exatas condições em que contratado ou adquirido, tendo como base os documentos comprobatórios do respectivo crédito. É fase obrigatória da execução da despesa, sucessora do empenho e antecessora ao pagamento, representando, sobretudo, ato de fiscalização e acompanhamento da execução contratual. Desprezar, portanto, as formalidades legais atinentes às fases executórias da despesa denota má ingerência dos recursos públicos.

Sobre o tema, a Lei Federal n. 4.320/64, que prevê normas gerais sobre Direito Financeiro, em seus artigos 62 e 63, prescreve:

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

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;



68

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (grifos não constantes do texto original).

Tais ocorrências demonstram que despesas públicas foram executadas sem que fosse aferido o efetivo cumprimento de obrigações contratuais formais e materiais, de forma concreta e nos moldes estabelecidos na legislação pertinente.

Restaram, ainda, violados os artigos 67 e 73 da Lei 8.666/91 que exigem a fiscalização da execução contratual por representante da Administração que deve zelar pela regularização das faltas ou fragilidades observadas, o que não ocorreu na hipótese dos autos.

Assumindo os mesmos contornos jurídicos da irregularidade supramencionada, verificou-se, nos processos de pagamento da empresa Reviver, que despesas descritas na Planilha de Custos como "despesa adicional de água (carro pipa)" foram comprovadas com notas fiscais discriminadas como "Vale Transporte", no montante de R\$11.000,00 (onze mil reais), o que caracteriza incongruência que não foi esclarecida no curso da instrução.

Assim, em razão dos serviços discriminados nas notas fiscais relacionadas aos processos de pagamento da empresa Reviver (Vale Transporte) divergirem da real natureza da despesa "adicional de água (carro pipa)", constante da Planilha de Custos de prestação do serviço, observa-se, mais uma vez, a fragilidade do controle quanto à regularidade da documentação comprobatória da despesa.

O risco deliberadamente causado pela falta de fiscalização adequada da execução da despesa, em descumprimento à legislação regente, é potencialmente danoso ao erário



4

e, portanto, deve atrair a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Observe-se que, em relação a estas irregularidades, a 3ª CCE recomendou a glosa dos valores de R\$9.000,00 e de R\$11.000,00, em razão desses pagamentos terem sido realizados sem adequada comprovação da regularidade dos desembolsos, o que foi, inclusive, confirmado pelos gestores em suas manifestações, e, com o intuito de evitar novas irregularidades na execução dos contratos, recomendou a aferição, *in locu*, do recebimento efetivo do objeto que originou a despesa, principalmente quando se tratar de equipamentos de alto custo, reforçando, desta forma, o dever de fiscalização que é inerente à atividade de ordenador de despesa.

A Unidade Técnica identificou, ainda, em análise dos processos de pagamento das empresas Socializa e Reviver, no exercício de 2015, a prestação de serviços de operacionalização dos Conjuntos Penais de Itabuna (Contrato n. 029/2006) e de Juazeiro (Contrato n. 25/2008), sem cobertura contratual, ensejando o pagamento das despesas correspondentes por meio de indenização, nos valores, respectivamente, de R\$16.302.370,55 e de R\$6.679.368,51, conforme Tabelas 02 e 03 do Relatório de Auditoria, perfazendo um total R\$22.981.739,06.

Foram também identificados pagamentos, sem cobertura contratual, que geraram pagamento por indenização, no Contrato n. 30/2006, celebrado com a empresa Socializa, para operacionalização do Conjunto Penal de Lauro de Freitas, no Contrato n. 14/2006 e no Contrato n. 028/2007, celebrados com a empresa Reviver, para operacionalização dos Conjuntos Penais de Serrinha e de Valença, respectivamente, conforme consulta realizada pela 3ª CCE no sistema FIPLAN, em violação reiterada à Lei Estadual n. 9.433/05

Em verdade, estes **desembolsos não acobertados por contratos** em favor das empresas Socializa e Reviver configuram burla ao procedimento licitatório e não se justificam pela mera continuidade do serviço. A irregularidade pontuada revela inobservância ao princípio da isonomia em prejuízo à Administração Pública que deixa de contratar a proposta mais vantajosa quanto aos aspectos da eficiência e da economicidade.



Assevere-se que, embora o parágrafo único do art. 128 da Lei Estadual n. 9.433/05 autorize o pagamento por indenização de forma excepcional, quando o contrato estiver com prazo vencido, tal circunstância não exonera de responsabilidade o ordenador da despesa que deverá ser responsabilizado pela não deflagração do devido procedimento licitatório ou pela não motivação prévia para a sua não realização.

Saliente-se, por fim, que estas irregularidades poderiam ter sido evitadas se fossem observados os deveres de planejamento e de fiscalização da execução contratual, notadamente quanto à regularidade da despesa, e os ditames legais e regulamentares correspondentes.

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 do presente processo auditorial às contas da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização - SEAP, referente ao exercício de 2015, pugnando para que o TCE continue a fiscalizar o cumprimento das disposições normativas na execução de contratos junto à SEAP e acompanhe as medidas adotadas para corrigir as irregularidades destacadas no relatório de auditoria de fls. 09/13 e pontuadas no presente Parecer, principalmente no que se refere à deficiência de controle da execução da despesa e ao descumprimento de normas legais e contratuais.

Sugere-se a expedição de recomendações ao titular da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização – SEAP e ao atual gestor da Diretoria Geral da pasta, para que:

- a) sejam efetivamente restituídos ao erário os valores de R\$9.000,00 e de R\$11.000,00 supramencionados, em razão desses pagamentos terem sido realizados sem a adequada comprovação da regularidade dos desembolsos, conforme recomendado pela Unidade Técnica no Relatório de Auditoria, e que sejam apuradas as responsabilidades de quem lhes deu causa, com fulcro no art. 5º do Decreto Estadual n. 181-A/1991;

 6

74

b) sejam adotadas medidas de controle mais efetivas no acompanhamento da execução financeira de contratos e procedimentos mais eficazes na gestão das despesas da Secretaria, diante da fragilidade identificada no gerenciamento e na fiscalização da despesa, tendo em vista os pagamentos realizados pela SEAP sem a adequada comprovação da regularidade da despesa, à revelia das normas que regem a liquidação da despesa, e a adoção de procedimentos excepcionais, como os pagamentos realizados por meio de rubrica indenizatória, por falta de respaldo contratual, sem justificativa prévia e idônea que os legitime;

c) sejam deflagrados os procedimentos licitatórios para a prestação dos serviços de operacionalização dos Conjuntos Penais de **Lauro de Freitas, Itabuna, Serrinha, Valença e Juazeiro**, evitando-se a realização de pagamentos sob a rubrica indenizatória, por ausência de amparo contratual, o que somente se legitima quando há justificativa prévia e idônea da excepcionalidade da medida.

Sugere-se, por fim, a **aplicação de multa** aos gestores da Diretoria Geral, Sr. Jackson Bonfim Almeida de Cerqueira e Sr. Tarcísio Brandão Malaquias, em razão das irregularidades pontuadas na conclusão do Relatório de Auditoria (fls. 09/13), por configurarem descumprimento de lei e/ou revelarem deficiências de planejamento e de fiscalização no âmbito dos Contratos celebrados pela SEAP e que expõem a Administração Pública a risco de dano ao erário, com fulcro no art. 35, II, da Lei Complementar Estadual n. 005/91.

É o parecer.

Salvador, 24 de fevereiro 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 25/02/2016