



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

PROCESSO:	TCE/011170/2015
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	INSPEÇÃO
RESPONSÁVEIS/PARTES:	EDELVINO DA SILVA GÓES FILHO E OUTROS
ORIGEM:	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA - SAEB
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA - SAEB

PARECER Nº 000244/2017

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Inspeção** realizada pela Sexta Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – 6ª CCE, na Secretaria da Administração do Estado da Bahia - SAEB, no período de 01/01/2014 a 30/06/2015, com o objetivo de “*verificar o controle exercido sobre os imóveis do Estado da Bahia quanto aos aspectos contábeis, operacionais, físicos e de legalidade*”.

Às fls. 31/133, a 6ª CCE identificou diversas irregularidades sem atendimento satisfatório, o que ensejou a sugestão de recomendações aos responsáveis, com vistas à regularização das falhas detectadas.

Os gestores Edelvino da Silva Góes Filho (Secretário de Estado), Jerusa Marins Paes Coelho (Superintendente de Serviços Administrativos – SSA, no período de 01/01/2014 a 08/05/2015), Alex Brito Dantas (Diretor de Patrimônio no período de 01/01/2014 a 31/03/2015),

Juliana Cavalcanti de Andrade Hart Madureira (Superintendente de Patrimônio – SUPAT, a partir de 09/05/2015), Miguel Ângelo do Vale Sampaio (Diretor de Bens Imóveis – DBI, no período de 09/05/2015 a 22/10/2015) e Ataíde Lima de Oliveira (Coordenador de Controle Interno, de 16/04 a 15/10/15) foram notificados às fls. 259/271. Apresentaram informações e juntaram documentação às fls. 298/426.

No Relatório de Diligência de fls. 432/447, a Unidade Técnica concluiu que “as justificativas e os argumentos apresentados pela SUPAT/SAEB não tiveram o efeito de alterar a opinião da auditoria.”.

À fl. 449, o Cons. Relator, acolhendo sugestão da Unidade Técnica, determinou a expedição de notificação ao Sr. Edelvino da Silva Góes Filho e à Sra. Juliana Cavalcanti de Andrade Hart Madureira para que encaminhassem ao TCE/BA o Plano de Ação contemplando o cronograma de implementação das recomendações, com a indicação dos respectivos responsáveis.

Após expedidas as notificações (fls. 453v/454v), foram remetidas as informações de fls. 459/472 e 486/509.

Em novo Relatório de Diligência, de fls. 522/540, a 6ª CCE concluiu:

Como visto, observou-se que as justificativas e os argumentos apresentados pela SUPAT/SAEB, consistiram em ações, que apesar de necessárias, ainda se mostram insuficientes, e não tiveram o efeito de alterar a opinião da auditoria. **Desse modo, ficam mantidas as conclusões apontadas no relatório de inspeção, recomendando-se a regularização dos fatos apontados que ainda se encontram pendentes.**

Cabe ressaltar que foi disponibilizado um Plano de Ação, com cronograma de execução do período de abril/2016 a setembro/2017 (fls. 468 a 470). Este documento é uma ferramenta importante para o planejamento e acompanhamento das atividades necessárias para alcançar os objetivos desejados. Na fase de encerramento deve ser feita uma checagem final para avaliar se as atividades e procedimentos contemplados no Plano de Ação possibilitaram um resultado satisfatório, bem como corrigir ou modificar uma ação inicialmente planejada.

Os trabalhos auditoriais evidenciaram falhas significativas no controle patrimonial imobiliário do Estado da Bahia, motivo pelo qual reiteramos a necessidade de adoção de medidas saneadoras urgentes, em um esforço

conjunto da Secretaria da Administração – SAEB, das demais secretarias e órgãos envolvidos e da alta Administração de Governo (Casa Civil), com vistas à preservação e controle do patrimônio público do Estado. (Grifou-se)

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas – MPC.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A presente Auditoria, que teve como objetivo "*avaliar o controle exercido sobre os imóveis do Estado da Bahia quanto aos aspectos contábeis, operacionais, físicos e da legalidade*", identificou as seguintes irregularidades no Relatório de Inspeção:

- Ausência de norma legal específica para a gestão do patrimônio público (Item 4.1);
- Ausência de regulamentação legal do Sistema de Controle dos Bens Imóveis – SIMOV (Item 4.2);
- Ausência de registro e controle unificado dos bens imóveis do Poder Executivo do Estado da Bahia (Item 4.3);
- Falhas de registro no SIMOV com repercussão na avaliação e evidenciação dos ativos imóveis (Item 4.4.1);
- Falta de integração entre os Sistemas SIMOV e FIPLAN (Item 4.4.2);
- Ausência de elaboração de plano de inspeção física periódica dos bens imóveis (Item 4.4.3);
- Exame Documental dos Imóveis Cadastrados no SIMOV (Item 4.5, "a" a "l");
- Inspeção realizada "in loco" nos Imóveis (Item 4.6);
- Imóveis próprios em condições precárias (Item 4.6.1);
- Índícios de ocupação irregular de imóvel público (Item 4.6.2);
- Imóveis próprios com obras paralisadas e/ou inacabadas – (Item 4.6.3);
- Imóveis identificados como bem do Estado, sem registro no SIMOV (Item 4.6.4, "a" e "b");
- Ausência de placa de identificação de bens imóveis cedidos para uso de terceiros (Item 4.6.5);
- Imóveis desativados no SIMOV servindo de anexo/extensão a outros imóveis da esfera estadual e municipal (Item 4.6.6);
- Terrenos abandonados (Item 4.6.8);
- Imóvel registrado no SIMOV que pode não pertencer ao Estado (Item 4.6.9);

- Imóveis próprios de difícil localização e identificação (Item 4.6.10);
- Endereços registrados no SIMOV não localizados, ou apresentaram dificuldades para sua localização (Item 4.6.11);
- Imóveis próprios cedidos a prefeituras em estado precário de conservação (Item 4.6.12);
- Imóvel cedido a terceiros com obras paralisadas e/ou inacabadas (Item 4.6.13);
- Imóvel registrado no SIMOV como "Cedido sob Termo" que se encontra fechado (Item 4.6.14);
- Ocupação, pela Prefeitura Municipal de Itabuna, de Imóvel registrado no SIMOV como "Cedidos sob Termo ao Tribunal de Justiça (Item 4.6.15);
- Imóveis desocupados, registrados no SIMOV como "Ocupação Individual" (Item 4.6.16);
- Imóveis com "Ocupação Individual" registrados no SIMOV como "Ocupação Partilhada" (Item 4.6.17);
- Imóveis "Cedidos Sob Termo" (Municipalização SEC/SESAB e outros) registrados no SIMOV como "Ocupação Individual" (Item 4.6.18);
- Divergências entre os dados cadastrados no SIMOV e a situação verificada na inspeção física / in loco (Item 4.6.19).

Considerando o extenso rol de irregularidades identificadas pela 6ª CCE, serão analisadas neste opinativo apenas as falhas mais graves e que merecem observações complementares. Para os demais achados de auditoria, verifica-se que o Órgão Técnico exauriu a análise do tema, expondo ponto de vista condizente à situação apresentada, razão pela qual endossa tais argumentos, considerando-os suficientes à plena elucidação dos fatos examinados.

As irregularidades denominadas "*Ausência de norma legal específica para a gestão do patrimônio público*" (Item 4.1), "*Ausência de regulamentação legal do Sistema de Controle dos Bens Imóveis – SIMOV*" (Item 4.2) e "*Ausência de registro e controle unificado dos bens imóveis do Poder Executivo do Estado da Bahia*" (Item 4.3) têm origem em deficiência específica do sistema de gestão patrimonial do Estado da Bahia, como a ausência de uma normatização unificada e objetiva que oriente e comande o gerenciamento, de forma coesa e adequada, dos imóveis de propriedade do Estado. Observa-se, no cenário normativo estadual, a existência de uma legislação esparsa e obsoleta, que dificulta sobremaneira a gestão eficiente destes bens imóveis, por possibilitar interpretações conflituosas decorrentes das lacunas legislativas, comprometendo a adequada fiscalização dos bens públicos sob o gerenciamento da SAEB.

Desta deficiência normativa balizadora da gestão do patrimônio estatal exsurge a imprescindibilidade da promoção de estudos voltados à elaboração de norma única que reúna as diretrizes

e comandos sobre a administração, controle físico e financeiro do acervo patrimonial imóvel estadual, incluindo o cadastramento, uso, manutenção, fiscalização e vistorias periódicas, bem como a gestão do Sistema de Controle dos Bens Imóveis – SIMOV, a fim de que seja composto um sistema que unifique os procedimentos e as bases de dados relativos ao patrimônio imobiliário estadual. Neste contexto, como forma de exemplificar a viabilidade do ajuste legislativo pretendido, o Estado de Minas Gerais promulgou o Decreto n. 46.467/2014 dispendo sobre a gestão de imóveis patrimoniais no estado mineiro, com vistas a unificar o regramento da matéria, gerando mais eficiência no gerenciamento e controle do patrimônio público.¹

A normatização da matéria é inadiável para regulamentar a obrigação das Secretarias estaduais (item 4.2), incluindo as entidades da Administração Indireta estadual (Item 4.3), de alimentarem o SIMOV com os dados relativos aos imóveis a elas vinculados, com especificação dos agentes que detenham essa atribuição e previsão de responsabilidade para os casos de negligência, de modo a viabilizar um controle centralizado destes imóveis. Saliente-se que a falta de regulamentação é a primordial causa apontada pela Unidade Técnica para gerar o cenário atual de imprecisão e desatualização das informações constantes do sistema, o que obsta e/ou dificulta o acompanhamento e a fiscalização do patrimônio imobiliário estadual. Importante ressaltar que a autonomia atribuída às entidades integrantes da Administração Indireta não afasta a natureza jurídica dos seus bens imóveis que também são considerados bens públicos e, como tais, encontram-se vinculados a uma finalidade pública, de forma que a sua boa gestão e conservação são de interesse do Estado. Certamente um sistema unificado seria muito mais eficiente no gerenciamento do patrimônio imobiliário estatal, em contraponto ao atual, que peca pela pulverização dos núcleos de informação, gerando as inconsistências e fragilidades detectadas pela Auditoria (item 4.3).

Sobre a importância da manutenção atualizada dos dados relativos à gestão dos imóveis do Estado, a Unidade Técnica assevera que *“Informações atualizadas e fidedignas permitem analisar melhores alternativas para o uso desses ativos, como forma de levantar recursos e aumentar os investimentos para programas ou projetos de governo relevantes, que visem o atendimento às prioridades da sociedade”*, corroborando o entendimento de que é imprescindível a contabilização real do patrimônio imobiliário estatal com vistas a assegurar o poder/dever à boa administração, consubstanciada na efetividade da gestão dos imóveis do Estado e materializada pela sua utilização adequada e pela redução de despesas desnecessárias com aluguéis, em atendimento ao princípio da economicidade.

Já a Tabela 01 do Relatório de Inspeção inicial revela um prejuízo de aproximadamente R\$97.149.000,00 (noventa e sete milhões cento e quarenta e nove mil reais) decorrente de ocupações irregulares de imóveis públicos que se encontram judicializadas sem que haja efetiva resolução com o comprovado ressarcimento aos cofres estaduais ou recuperação do imóvel indevidamente ocupado,

¹<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-46-03.pdf>

inclusive por grandes construtoras. Tal distorção e falta de zelo pelo patrimônio estatal decorre, também, segundo a Unidade Técnica, da falta de coesão da legislação estadual disciplinadora da competência da gestão consolidada do patrimônio imobiliário do Estado da Bahia, nos seus aspectos gerais e específicos, fragilizadoras do controle.

Sugere-se, em consonância com o que concluiu a Unidade Técnica, que esta nova legislação disponha acerca de prazos, responsabilidades e sanções aos agentes dos órgãos, Secretarias e entidades integrantes da Administração Indireta estadual que detenham a atribuição de fornecer à SAEB e inserir no SIMOV informações sobre os imóveis vinculados a estas entidades. O estabelecimento de tais previsões legais imprimirá maior agilidade e integridade no provimento e tratamento das informações, o que contribuirá para a manutenção da atualização fidedigna dos dados contidos no sistema.

Os pontos auditoriais relativos às *"Falhas de registro no SIMOV com repercussão na avaliação e evidenciação dos ativos imóveis"* (Item 4.4.1) e às *"Falhas de integração entre os Sistemas SIMOV e FIPLAN"* (Item 4.4.2) evidenciam a fragilidade dos sistemas de controle patrimonial e contábil do Estado da Bahia.

As falhas de registro dos dados nos sistemas de controle de imóveis do Estado são agravadas em face da lacuna legislativa e da pulverização e abstração da normatização do tema, que não discrimina devidamente as obrigações dos agentes no fornecimento de informações fidedignas ao SIMOV atribuindo-lhes responsabilidades objetivas e penalidades pelo desatendimento das obrigações postas. Esta deficiência no registro fidedigno dos dados nos sistemas reforça também a incompatibilidade entre o controle patrimonial e o contábil expressos no SIMOV e no FIPLAN. Conforme relata a Auditoria, os valores contábeis apresentados pelo FIPLAN ultrapassam os valores patrimoniais do SIMOV, em decorrência da falta de registro e desatualização dos valores de diversos bens e obras estaduais no SIMOV, como nos exemplos constatados em presídios e barragens.

Esta incompatibilidade dos dados registrados no SIMOV e no FIPLAN prejudica a confiabilidade do sistema, acentua a vulnerabilidade do controle e compromete o gerenciamento nas áreas contábil e patrimonial. **É, portanto, imperativa a implantação de mecanismo que viabilize a devida integração e sincronização de informações constantes dos sistemas patrimonial e contábil, de forma a espelharem com fidedignidade a situação do patrimônio imobiliário estatal.**

Os gestores informam que foi providenciada junto à PRODEB a integração entre o

SIMOV e o FIPLAN, o que, por um lado, auxiliará na manutenção da simetria entre os sistemas. Esta medida, por si só, todavia, não terá o condão de solucionar o problema, haja vista que a mencionada falha é também reflexo da ausência de norma que discrimine a obrigatoriedade, as responsabilidades e atribua as sanções pelo não lançamento fidedigno no SIMOV dos dados referentes aos imóveis vinculados a cada Secretaria e às entidades da Administração Indireta.

A falta de adequado controle patrimonial do Estado, decorrente da falta de contabilização regular dos seus bens imóveis, por meio da indicação dos elementos necessários à sua perfeita caracterização e da descrição da situação legal em que se encontram, além de violar os artigos 94 a 96, ambos da Lei Federal 4.320/64, distorce a contabilidade estatal e, conseqüentemente, as suas demonstrações contábeis.

A 6ª CCE procedeu ao exame documental dos imóveis cadastrados no SIMOV (Item 4.5 do Relatório de Inspeção) e identificou que 45,6% dos imóveis analisados na amostra não apresentam a devida lavratura em escritura pública; que em 110 (cento e dez) imóveis analisados não há documentação atinente à posse, propriedade, cessão, doação ou alienação; que há imóveis com situação "Legalizado" no SIMOV sem as respectivas escrituras e/ou averbação de edificação do imóvel; a existência de imóveis cedidos pelo Estado sem termo de cessão de uso ou com termo de cessão de uso vencido; imóveis total e parcialmente invadidos com morosidade na adoção de medidas voltadas à regularização da situação; termos de vistoria dos bens imóveis desatualizados (Quadro 03 do Relatório de Inspeção inicial); a ausência da apólice de seguro de imóveis cedidos a terceiros; a existência de imóveis cuja titularidade dos bens não estão em nome do Estado da Bahia; diversos imóveis que, após realização de vistoria pela SAEB, indicavam situações distintas das dispostas no SIMOV, sem que tenham sido adotadas providências para a correção destas discrepâncias; termos de Cessão renovados, cuja informação não consta no SIMOV, dentre outras inconsistências.

A Auditoria, inclusive, afirma haver indícios de que **a desatualização ou incompletude dos processos administrativos de regularização dos imóveis "seja a situação da maioria dos imóveis pertencentes ao Estado"** e, no Relatório de Diligência de fls. 522/540, que **"somente 44% dos imóveis constam do Sistema como legalizados"**, revelando um absoluto descontrole na gestão do patrimônio imobiliário estadual.

Foi também constatada, em inspeções *in loco*, realizadas em diversos municípios baianos, a precariedade na conservação de imóveis de propriedade do Estado (Item 4.6 do Relatório de Inspeção). Gravíssimos problemas como infiltrações, rachaduras, risco de desabamento e de curtos-circuitos e outros defeitos estruturais indicam o péssimo estado dos



imóveis, oriundos da falta de manutenção e reformas. Em alguns casos, esta degradação dos imóveis representa risco à integridade física dos servidores e cidadãos que os frequentam, como no exemplo da cessão de parte do muro do Centro Social Urbano – CSU em Cruz das Almas.

Na Inspeção, identificou-se, ainda, indícios de ocupação irregular de imóvel público, com particulares residindo irregularmente há anos nos imóveis; imóveis com obras paralisadas e/ou inacabadas; imóveis identificados como bem do Estado, sem registro no SIMOV (Unidade Prisional do Município de Vitória da Conquista e Conjunto Penal do Município de Brumado); ausência de placa de identificação de bens imóveis cedidos para uso de terceiros; imóveis desativados no SIMOV servindo de anexo/extensão a outros imóveis da esfera estadual e municipal; imóvel desocupado em situação de abandono em razão de extinção de órgão (Colônia Agrícola da EBDA); terrenos abandonados; imóvel registrado no SIMOV que pode não pertencer ao Estado (Colégio Estadual de Paulo Afonso); imóveis próprios de difícil localização e identificação; endereços registrados no SIMOV não localizados, ou que a Auditoria apresentou dificuldades para sua localização; imóveis próprios cedidos a prefeituras em estado precário de conservação, em contrariedade ao disposto nos respectivos termos de cessão de uso; imóvel cedido a terceiros com obras paralisadas e/ou inacabadas; imóvel registrado no SIMOV como “Cedido sob Termo” (Posto de Saúde de Rio do Engenho) que se encontra fechado há mais de três anos, o que compromete o atendimento médico na região; ocupação, pela Prefeitura Municipal de Itabuna, de Imóvel registrado no SIMOV como “Cedidos sob Termo ao Tribunal de Justiça”; imóveis desocupados, registrados no SIMOV como “Ocupação Individual”; imóveis com “Ocupação Individual” registrados no SIMOV como “Ocupação Partilhada”; imóveis “Cedidos Sob Termo” (Municipalização SEC/SESAB e outros) registrados no SIMOV como “Ocupação Individual” e divergências entre os dados cadastrados no SIMOV e a situação verificada na inspeção física.

As falhas observadas no exame documental e na inspeção *in loco* evidenciam que os problemas na gestão do acervo patrimonial do Estado não se limitam à ineficácia dos sistemas informatizados, mas trata-se, em verdade, de negligência generalizada e costumeira na administração do patrimônio imobiliário do Estado, ponto que já vem sendo constantemente assinalado pelas auditorias desta Corte de Contas em sucessivos exercícios.

Cabe pontuar que, dentre as obrigações impostas aos gestores públicos, figura o dever de bem administrar, controlar, gerir e preservar os bens que lhes são confiados, sob pena de serem responsabilizados por eventuais danos e/ou prejuízos causados ao erário.

Resta evidenciada, portanto, falha de controle dos bens imóveis de propriedade do

551

Estado e o descumprimento das normas que regem o seu controle patrimonial, caracterizando negligência com a guarda e a administração dos bens públicos sob a responsabilidade do gestor, a exigir, de forma célere, uma mudança prática e efetiva na forma de administrar o patrimônio público estadual.

Importante esclarecer que, embora o cerne da maioria dos achados auditoriais consista na má alimentação do SIMOV, seja por preenchimento equivocado, pela ausência de documentação que ampare os elementos inseridos no sistema ou pela ausência da inclusão de dados, **tais distorções dão margem à dilapidação e perda do controle do patrimônio público do Estado**, razão pela qual **consiste em medida imperativa a implantação célere e eficaz de sistemática de controle que represente com fidedignidade a realidade do patrimônio imobiliário do Estado, permitindo sua gestão adequada e o seu controle pelos órgãos competentes.**

Consiste, ainda, em medida imprescindível à boa administração do patrimônio imobiliário estatal a elaboração de legislação consolidada que trate de forma padronizada, objetiva e transparente sobre o uso, gerenciamento e controle do patrimônio imobiliário estadual, atribuindo as obrigações/responsabilidades aos agentes no que concerne à inserção das informações relativas aos imóveis e as sanções para os casos de descumprimento, merecendo ser incluída, na legislação do SIMOV, previsão que alcance também as entidades integrantes da Administração Indireta do Estado da Bahia, a fim de que haja maior adequação e controle na gestão do sistema.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas, endossando os termos das recomendações técnicas elaboradas pela Auditoria (fls. 113/114 do Relatório de Inspeção), **opina pela juntada da presente Inspeção ao processo de prestação de contas da SAEB, referente ao exercício de 2015**, pugnando para que o TCE acompanhe as medidas adotadas pelos responsáveis para o saneamento das irregularidades na gestão do patrimônio imobiliário do Estado da Bahia, em atendimento às recomendações sugeridas pela Coordenadoria de Controle Externo que analisou as irregularidades no controle patrimonial e contábil dos bens imóveis estatais, evitando-se reincidências injustificáveis das irregularidades destacadas no Relatório de Inspeção e no presente Parecer, devendo ser apuradas as responsabilidades por eventuais omissões no âmbito das referidas contas.

Sugere, ainda, o exame da viabilidade de se elaborar norma única que reúna as diretrizes

e comandos sobre a administração, controle físico e financeiro do acervo patrimonial imóvel estadual, incluindo o cadastramento, uso, manutenção, fiscalização e vistorias periódicas, bem como a gestão do SIMOV, com vistas a compor um sistema que permita unificar os procedimentos e as bases de dados relativos ao patrimônio imobiliário e contábil estadual, de forma a espelhar com fidedignidade a sua situação, de forma a salvaguardá-lo em prol das futuras gerações.

É o parecer.

Salvador, 04 de abril de 2017.

Erika Almida
ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA
Procuradora do Ministério Público de Contas

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS
ENCAMINHE-SE
Gab. Exmo. Sr Cons. Relator
EM 09/04/2017