



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**  
**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**  
**1ª PROCURADORIA DE CONTAS**

**PROCESSO:** TCE/011305/2015  
**ÓRGÃO JULGADOR:** PLENO  
**RELATOR:** CONS. João Evilásio Vasconcelos Bonfim  
**NATUREZA:** INSPEÇÃO  
**RESPONSÁVEIS/PARTES:** JORGE FONTES HEREDA  
EDUARDO JOSÉ CARDOSO SAMPAIO  
MOACIR RODRIGUES DE SOUZA  
NEWTON CEZAR DE CARVALHO COUTO  
ANTONIO GERALDO BULHÕES RIBEIRO  
ROBERTO ADAMI DE SA JUNIOR  
**ORIGEM:** EMPRESA BAIANA DE ALIMENTOS S.A. - EBAL  
**VINCULAÇÃO:** SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - SDE

**PARECER N° 000441/2016**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de inspeção realizada pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo (2ªCCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no período de 01/01/2015 a 30/09/2015, no âmbito da Empresa Baiana de Alimentos S.A – EBAL, com vistas a analisar a situação contábil e financeira da empresa, além de acompanhar o processo de alienação total da participação acionária do Estado no capital social da Ebal.

O Relatório de Auditoria, com as conclusões da unidade técnica sobre as irregularidades observadas, foi acostado às fls. 02/43 dos autos.

 1

124

Atendendo ao quanto determinado pelo Exmo. Sr. Cons. Relator (fls. 49), foram regularmente notificados os Dirigentes máximos da EBAL, Srs. Eduardo José Cardoso Sampaio (fls. 50); Moacir Rodrigues de Souza (fls. 52); Newton Cezar de Carvalho Couto (fls. 53); Antônio Geraldo Bulhões Ribeiro (fls. 55); Luís Gustavo Valente Veiga (fls. 57) e Roberto Adami de Sá Júnior (fls. 59).

Atendendo às notificações, os gestores encaminharam resposta conjunta bem como documentos que foram anexados às fls. 74/106 dos autos.

Encaminharam-se então os autos para a 2ª CCE a fim de que esta realizasse o cotejamento das alegações dos gestores com as irregularidades apontadas em seu relatório inicial tendo esta se pronunciado no sentido de que: “[...] as alegações não trazem dados novos e não sanam as irregularidades apontadas no relatório original.

Em seguida, os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas, em 18/04/2016 (fls. 122), para fins de análise e emissão de parecer.

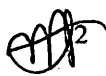
É, em breves linhas, o relatório, passo a opinar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente cumpre pontuar que, de acordo com informações trazidas aos autos, após ter verificado que a Ebal vinha atuando com prejuízo, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico procedeu à contratação de empresa especializada para realizar um diagnóstico situacional da Ebal e propor soluções.

Em seu relatório final, a consultoria apresentou três opções para a companhia que naquela época (final de 2012), apresentava um prejuízo acumulado de R\$ 724.503.970,00, quais sejam: **(1)** encerramento das atividades da Cesta do Povo; **(2)** Investimento para melhorar o resultado; **(3)** Alienação da participação acionária do Estado.

Através do art. 36 da Lei nº 13.204/2014, foi consolidada a ideia de alienação da participação acionária do Estado na Ebal. Por esse motivo, a análise da auditoria abrangeu aspectos relacionados ao procedimento de alienação total da participação acionária do Estado no capital social da Ebal.



Em sua análise, a auditoria destacou as seguintes irregularidades:

**1) Área contábil, Orçamentária e Patrimonial**

A auditoria analisou a movimentação das contas a receber e os documentos que sustentaram as operações com o objetivo de verificar a efetividade dos controles internos da unidade e verificar a consistência dos valores apresentados nos balancetes, a origem e a data dos fatos geradores e a análise da gestão da Ebal quanto à adoção de medidas para efetivar o recebimento dos créditos. Verificou-se pendências no recebimento de créditos, notadamente aquelas decorrentes das vendas de produtos efetuadas pelas lojas da Cesta do Povo.

Foi identificada ainda ausência do teste de recuperabilidade dos bens da empresa, descumprindo o quanto previsto no art. 183, § 3º da Lei 6.404/76, o qual dispõe:

Art. 183 – No balanço, os elementos do ativo serão avaliados segundo os seguintes critérios:

[...]

§ 3º – A companhia deverá efetuar, periodicamente, análise sobre a recuperação dos valores registrados no imobilizado e no intangível, a fim de que sejam: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – registradas as perdas de valor do capital aplicado quando houver decisão de interromper os empreendimentos ou atividades a que se destinavam ou quando comprovado que não poderão produzir resultados suficientes para recuperação desse valor; [...]

Em resposta, os gestores da Ebal afirmaram que realizam esse teste periodicamente e que o próximo está previsto para ser realizado em 2016. No entanto, como apontado pela auditoria quando da análise das justificativas, o entendimento da auditoria é de que: “[...] a empresa não efetuou, de fato, o referido teste, tendo apenas apresentado um levantamento físico e a conciliação contábil, restando pendente o reconhecimento dos ajustes necessários à adequação físico contábil dos bens inventariados”. Assim, resta demonstrado que persistiu a irregularidade apontada inicialmente pela auditoria, de modo que os gestores da Ebal devem realizar o próximo

teste de recuperabilidade, previsto – segundo eles – para 2016, em consonância com a forma prescrita em lei.

**2) Formalização inadequada de Dispensa de Licitação**

A auditoria apontou ainda a ausência de justificativa da situação emergencial que resultou na dispensa de licitação nº 003/2015, para a prestação de serviços técnicos especializados em consultoria, visando a assessoria no processo de alienação total do capital da Ebal. Não foi apresentado também estimativa do preço praticado, afrontando o que dispõem o inciso IV do art. 59 e § 3º, incisos II e V, ambos da Lei nº 9.433/2005.

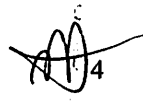
Em resposta, os gestores se limitaram a reproduzir o mesmo argumento ventilado perante a auditoria anteriormente, qual seja o de que a contratação da empresa PricewaterhouseCoopers (PwC) ocorreu com fundamento em pareceres exarados pela Procuradoria Geral do Estado e aprovado pela Procuradora-Chefe da PCT – Procuradoria de Controle Técnico e pela Procuradoria Geral Adjunta.

Alegou ainda que a dispensa ocorreu para dar cumprimento ao prazo definido para alienação da participação acionária estadual no capital social da Ebal e que uma licitação dificultaria a alienação dentro do lapso estabelecido, podendo comprometer o êxito do processo de desestatização.

Conforme relatado pela auditoria, tal argumento não se mostra apto a justificar a irregularidade tendo em vista que o prazo de 90 dias para a entrega do relatório dos trabalhos da Comissão Especial, determinado no § 2º do Decreto nº 15.959/2015, que seria o motivo da emergência, foi prorrogado por mais 150 dias.

Cumpre pontuar ainda que o referido contrato teve vigência de 12 meses, com possibilidade de prorrogação, contrariando ainda o prazo limite previsto no inciso IV do art. 59 da Lei nº 9.433/05 o qual dispõe:

**Art. 59 – É dispensável a licitação:**



**IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.**

Tais fatos descaracterizam a situação de urgência utilizado pelos gestores para justificar a dispensa, de modo que corroboramos com o entendimento da auditoria no sentido de que os argumentos trazidos pelos gestores não se mostraram aptos a sanar a irregularidade apontada.

Vale lembrar que a não realização de licitação configura-se exceção, motivo pelo qual deve seguir estritamente as situações – excepcionais – autorizadas em lei. A Lei 9.433/05, que dispõe sobre licitações e contratos no Estado da Bahia, seguindo a Lei 8.666/93, elencou situações autorizativas da contratação direta, nos arts. 59 (hipóteses de dispensa de licitação) e art. 60 (hipóteses de inexigibilidade de licitação). Importante atentar para o fato de que, como bem pontuado por Edite Mesquita Hupsel e Leyla Bianca Correia Lima da Costa<sup>1</sup> (2006, p. 151):

As exceções, para se compatibilizarem com a Constituição, têm que ser justificadas pela necessidade da Administração, pelo interesse público ou pela impossibilidade de competição pelos interessados. Fala-se, então, em dispensa e em inexigibilidade, como exceções ao princípio da generalidade da licitação.

Dessa forma, entendemos que a dispensa de licitação ocorreu ao arripio das normas atinentes ao tema pois carece de lastro legal tendo em vista que não foi observada, no caso em comento, situação emergencial capaz de autorizar tal medida.

**3) Divulgação de audiência pública com prazo inferior ao estabelecido em lei**

<sup>1</sup> HUPSEL, Edite Mesquita; COSTA, Leyla Bianca Correia Lima da. Comentários à Lei de Licitações e Contratações do Estado da Bahia: Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

De acordo com a auditoria, não foi respeitado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis de antecedência para divulgação da realização de audiência pública, tendo em vista que a referida audiência foi divulgada nos meios de comunicação no dia 08/10/2015 e a audiência ocorreu em 20/10/2015, não cumprindo, portanto, o prazo mínimo de 10 (dez) dias prescrito na lei.

Apesar de o gestor ter alegado que a referida audiência era facultativa tendo em vista tendo em vista que o valor mínimo atribuído para alienação da Ebal se encontra abaixo daquele que serviria de referência para a realização obrigatória do procedimento. Em contrapartida, a auditoria alegou que a partir do momento em que a Administração Pública optou pela realização da audiência, submeteu-se às exigências legalmente previstas.

Em que pese concordarmos com a necessidade de observância do regramento legal por parte do gestor, reconhecemos que foi positiva a iniciativa da Administração em realizar a referida audiência pública, tendo em vista a sua importância por permitir a participação da sociedade que pode ser manifestar oferecendo sugestões e/ou críticas.

**4) Divulgação do edital de alienação da Ebal, informando o preço mínimo sem a manifestação da Assembleia Geral**

O art. 121 da Lei nº 6.404/76 a art. 3º do Estatuto Social da Ebal dispõem:

**Art. 121** – A Assembleia geral, convocada e instalada de acordo com a lei e o estatuto, tem poderes para decidir todos os negócios relativos ao objeto da companhia e tomar as resoluções que julgar convenientes à sua defesa e desenvolvimento.

**Art. 3º** – A Assembleia Geral, órgão deliberativo máximo da Ebal, decidirá sobre todos os negócios da sociedade e elegerá os membros do Conselho de Administração e Fiscal.

O art. 52, § 1º, por sua vez, dispõe:

**Art. 52** - O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação

pertinente.

§ 1º - Todo bem a ser leiloado será previamente avaliado pela Administração para fixação do preço mínimo de arrematação.

No entanto, conforme apontado pela auditoria, o Edital do Leilão relativo à alienação foi publicado no DOE em 19/11/2015, estabelecendo como valor mínimo do lote único de ações R\$ 81.000.000,00. Esse valor foi aprovado através do Decreto nº 16.339/2015, referendado pelo Estado como acionista majoritário e controlador, sem a aprovação prévia da AGE – Assembleia Geral Extraordinária.

Tal fato resultou em descumprimento dos dispositivos legais supracitados. Em resposta, os gestores alegaram que o Estado da Bahia detém 99% das ações representativas do capital social da empresa, o que significaria aprovação das medidas expressa e objetivamente apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, mediante decretos, com o fato ocorrido na assembleia realizada em 23/11/2015 que aprovou todas as ações anteriormente efetuadas para fins de alienação da participação acionária na empresa.

A despeito das justificativas, a auditoria não considerou sanada a irregularidade e alertou para o fato de que a Lei não cabe ao Administrador adotar a medida que melhor lhe aprouver, mas sim aquela prescrita em lei.

**5) Transferência de bens imóveis para a Sudic sem a manifestação da Assembleia Geral e; 6) Atribuição de competências à Sudic, mediante decreto, incompatíveis com aquelas definidas em Lei para a autarquia**

Através do Decreto nº 16.382/2015 de 26/10/2015, foram transferidas as seis Centrais de Abastecimento – CEASAs para a gestão da Sudic, permitindo a parceria com o setor privado, quanto às suas atividades finalísticas, aos serviços que lhes sejam conexos e às infraestruturas de apoio técnico, administrativo e operacional, visando à oferta de bens agroalimentares em quantidade, qualidade e condições higiênico-sanitárias adequadas. Verifica-se, portanto, que a transferência ocorreu antes da realização da Assembleia Geral Extraordinária tendo em vista que esta foi convocada em 14/11 para ocorrer em 19/11/2015.

A auditoria pontuou ainda que, para tornar possível o quanto determinado no Decreto nº 16.382/2015, editou o Decreto nº 16.383/2015, o qual altera as competências da SUDIC. No entanto, que este Decreto extrapolou as competências legais conferidas à Sudic tendo em vista que as novas competências atribuídas pelo Decreto não se compatibilizam com a finalidade atribuída à Sudic pela lei, qual seja, a de execução de programas e projetos de desenvolvimento industrial e comercial e de gestão dos distritos industriais do Estado.

Em resposta, os gestores alegaram que os procedimentos de transferências de bens foram ratificados posteriormente pela Assembleia Geral Extraordinária. Tal fato, em que pese confirmar os atos praticados, não possui o condão de afastar a ilegalidade no procedimento, tendo em vista que houve desrespeito ao quanto prescrito em lei, como afirmado anteriormente.

**7) Ata de Registro de Preço sem observância a requisitos essenciais à futura contratação**

Conforme apontado pela auditoria, as atas dos registros de preços não estabeleceram prazo para entrega dos produtos após a emissão da ordem de fornecimento, contrariando as disposições específicas do edital, a qual estabeleceu:

Item 1.3 – Prazo e local de entrega dos equipamentos de refrigeração: Os equipamentos, objeto desta Licitação, deverão ser entregues, nos quantitativos e localidades definidos na Ordem de Fornecimento, no prazo de 10 (dez) dias após o recebimento pela CONTRATADA da referida Ordem de Fornecimento emitida pela CONTRATANTE.

A ausência dessa previsão viola o quanto disposto no art. 33, §§ 3º e 5º da Lei Estadual nº 9.433/05. Vejamos:

**Art. 33** – As compras de aquisição frequente pela Administração e os serviços de menor complexidade técnica serão processadas mediante o sistema de registro de preços, a ser regulamentado por decreto.



[...]

§ 3º – Durante seu prazo de validade, as propostas selecionadas no registro de preços ficarão à disposição da Administração, para que efetue as contratações nas oportunidades e quantidades de que necessitar, até o limite estabelecido.

[...]

§ 5º – O beneficiário do registro de preços, em igualdade de condições, tem direito à preferência para a contratação, dentro dos limites previstos, do prazo de validade estabelecido e das condições da proposta, tantas vezes quanto necessitar a Administração.

Tal fato revela não apenas o descumprimento de comando legal como também fator de insegurança para a Administração Pública no que se refere ao adimplemento na entrega dos bens adquiridos face da ausência de previsão deste prazo na ata de registro de preço edital.

Em resposta a esta irregularidade, os gestores afirmaram que o Edital seguiu o modelo padrão adotado pela PGE e que o prazo de fornecimento foi delimitado no edital e na minuta do contrato, mas que nas próximas atas atentará para a inclusão dos prazos.

**h) Inobservância ao Prazo Acordado no Edital de Licitação**

Em que pese o Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2015 ter previsto um prazo de 10 dias para a emissão da Ordem de Fornecimento, a empresa arrematante dos quatro itens estabeleceu, na sua proposta, que o prazo de entrega seria de 15 dias da data da celebração do ajuste, contrariando o prazo previsto de 12 (doze) dias, disposto no art. 11 do Decreto Estadual nº 9.457/2005.

Em resposta, os gestores alegaram que houve falha na análise da documentação do licitante vencedor, e que essa falha não se estendeu ao contrato. Informou ainda que implementará um *check list* também na área de análise preliminar da proposta comercial.

**i) Ausência de planejamento na fase interna do Pregão nº 01/2015**

Foi detectado pela auditoria que não houve planejamento prévio para a realização do Pregão nº 01/2015 que teve como objeto a alienação de quatro lotes de imóveis tendo em vista que a documentação correspondente aos bens se encontrava incompleta. Prova disso é que a licitação de dois dos lotes (02 e 03) não puderam ser concluídos devido a impedimentos (gravame e contrato de comodato em vigência).

Com bem apontado pela auditoria, tais fatos demonstraram: "falha no planejamento da empresa para o desfazimento dos bens, bem como ausência de controle dos imóveis que lhes pertence."

Na apresentação das justificativas, os gestores afirmaram que houve regularidade na fase interna da referida licitação, especialmente no que tange à sua motivação, justificativa e procedimentos referentes à avaliação e estimativa do preço mínimo e que o processo foi instruído com a documentação legal e administrativa pertinente aos procedimentos de leilão de imóveis.

Sobre as pendências, afirmaram que foram objeto de medidas cabíveis e que o cancelamento do lote 02 foi devidamente justificado e realizado após gestões junto à Prefeitura de Juazeiro e uma ação possessória, de forma a não resultar em prejuízo para a empresa e possíveis interessados e que acordo com a Assessoria Jurídica da empresa, as construções realizadas no imóvel foram executadas sem qualquer autorização da Ebal.

Em relação ao lote 03 alegou que a Administração adotou procedimento necessário para a situação e que aguardam definição sobre o pedido de liminar solicitando a baixa imediata do gravame do imóvel, para a conclusão do procedimento do leilão.

As alegações trazidas pelos gestores em nada afastam a ilegalidade apontada pela auditoria, qual seja a de falta de planejamento na fase interna do procedimento licitatório. A realização de licitação para a alienação de bens pressupõe, indiscutivelmente, a regularidade da situação desses bens tendo em vista que revela-se requisito indispensável para que se proceda a alienação destes.

A falta de planejamento viola os princípios da economicidade e da eficiência tendo em vista que a realização de procedimentos deste tipo depende tempo e gera custos à empresa e aos interessados, além de frustrar a expectativa desses terceiros levando ao descrédito do Ente

Licitante.

Dessa forma, faz-se imprescindível que a Ebal realize um efetivo planejamento na fase interna das licitações, de modo a evitar a recorrência de situações como esta que ora se analisa.

**3. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas **OPINA:**

a) que este Tribunal **Determine** à Ebal que realize, efetivamente, no ano de 2016, o teste de recuperabilidade da Empresa em cumprimento ao disposto no art. 183, § 3º da Lei nº 6.404/76 não se detendo, apenas, a apresentar um levantamento físico e da conciliação contábil, conforme vem procedendo;

b) que este Tribunal **Determine** à Ebal que cumpra todos os procedimentos previstos em lei para a realização da alienação da participação acionária do Estado na empresa, notadamente em relação aos pontos apontados pela auditoria:

(i) observação dos requisitos previstos em lei para realização de contratações diretas;

(ii) obediência do prazo prescrito em lei para divulgação de audiências públicas;

(iii) observância da necessidade de manifestação da assembleia geral nos atos em que a lei exige aprovação prévia deste órgão, a exemplo de divulgação de editais licitatórios e transferência de bens imóveis;

- c) Que este Tribunal **Determine** à Ebal que observe os requisitos essenciais quando da elaboração de ata de registro de preços, fazendo constar todas as características da futura contratação;
- d) que este Tribunal observe, nas próximas inspeções, se foi implantado um *check list* para evitar falhas na análise de documentação de licitante vencedor, conforme informado pela Copel quando questionada pela auditoria quanto a falhas nestes procedimentos;
- e) que este Tribunal **Determine** à Ebal que realize o devido planejamento na fase interna das licitações, em observância ao que dispõem as normas atinentes ao tema, a fim de evitar frustrações dos procedimentos licitatórios.

É o parecer.

Salvador, 12 de maio de 2016.



**MARCEL SIQUEIRA SANTOS**  
**Procurador do Ministério Público de Contas**

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS  
ENCAMINHE-SE  
Gab. Exmo. Sr. Cons. Relator  
EM 16/05/2016