



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

PROCESSO: TCE/013313/2014

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

RELATOR: CONS. Gildásio Penedo Filho

NATUREZA: INSPEÇÃO

RESPONSÁVEIS/PARTES: EDUARDO SEIXAS SALLES
JUCIMARA RODRIGUES DOS SANTOS
WILSON JOSÉ VASCONCELOS DIAS
IVAN LEITE FONTES

ORIGEM: SECRETARIA DE AGRICULTURA, IRRIGAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – SEAGRI

VINCULAÇÃO: SECRETARIA DE AGRICULTURA, IRRIGAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – SEAGRI

PARECER N° 000124/2016

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Auditoria** realizada, no período de janeiro a julho de 2014, pela Terceira Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – 3ª CCE, na **Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária – SEAGRI**, com o objetivo de acompanhar a execução orçamentária e financeira do Órgão auditado.

Durante a Auditoria, a Unidade Técnica levantou informações a partir de exames de procedimentos licitatórios, contratos e convênios e realizou o acompanhamento de auditorias anteriores. Às fls. 05/18, a 3ª CCE identificou diversas irregularidades sem atendimento satisfatório.

Após serem devidamente notificados (fls. 22-v, 24-v, 26-v), os gestores responsáveis apresentaram manifestações e documentos de fls. 55/58, fls. 81/88, fls. 93/98 e fls. 101/442.

No despacho de fls. 445, o Exmo. Conselheiro Relator determinou o cotejamento entre as informações/documentos apresentados e as irregularidades identificadas no primeiro Relatório de Auditoria. Às fls. 447/456, a Unidade Técnica analisou a documentação apresentada, tendo se manifestado pelo saneamento da ocorrência denominada "*Participação de pessoas em atividades de ATER não previstas na relação de beneficiários assistidos pela COOADM*" e pela permanência das demais irregularidades identificadas no relatório inicial. Aduziu, por fim, que "*... em relação às questões pendentes do Parque de Exposições, embora ainda não tenham sido solucionadas, foram tomadas as providências administrativas e judiciais cabíveis pelos responsáveis.*".

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

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Ao proceder ao exame auditorial, a Terceira Coordenadoria de Controle Externo - 3ª CCE, apontou, resumidamente, as seguintes irregularidades (fls. 05/18 e fls. 447/456), cujos responsáveis são o Sr. Wilson José Vasconcelos Dias e o Sr. Ivan Leite Fontes:

- 1) *Ausência de comprovação do pagamento dos encargos trabalhistas dos funcionários contratados e do vínculo da equipe técnica contratada (Item 5.2.1.1);*
- 2) *Composição da equipe técnica em desacordo com o previsto na proposta técnica apresentada pela Contratada (Item 5.2.1.2.a);*
- 3) *Inconformidades constantes no relatório de fiscalização (Item 5.2.1.2.b);*
- 4) *Permanência de falhas apontadas pela comissão avaliadora da prorrogação do Contrato de ATER (Item 5.2.1.2.c).*

No que se refere à ausência de comprovação do pagamento dos encargos trabalhistas aos funcionários contratados e do vínculo empregatício da Equipe Técnica contratada (Item 5.2.1.1 do Relatório de Auditoria), embora a SUAF/SEAGRI tenha apresentado esclarecimentos nos autos, estes não se referem às folhas de pagamento dos 03 (três) últimos meses que antecederam a emissão das faturas analisadas pela Unidade Técnica nos processos de pagamento relacionados aos contratos selecionados para exame na área financeira (Quadro 02 do Relatório de Auditoria).



2

Assim, verificou-se que, ao não encaminhar, por meio do Sistema Informatizado de ATER – SIATER, o Relatório de Execução dos Serviços Contratados, com a necessária cópia das folhas de pagamentos dos últimos três meses, o gestor responsável **deixou de comprovar adequadamente o pagamento dos encargos trabalhistas, assim como o vínculo empregatício da Equipe Técnica contratada, o que configura liquidação irregular da despesa**, em violação à Cláusula Décima, inciso IX, item "h", do Termo de Contrato e ao art. 154, VIII, da Lei Estadual 9.433/05.

Sabe-se que a fase de liquidação da despesa consiste em fase obrigatória da execução da despesa, sucessora do empenho e antecessora do 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.

A fragilidade na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pelas contratadas é temerária, diante da grande probabilidade de causar prejuízos ao erário. Nas hipóteses em que os fornecedores não efetuam o regular pagamento de tais encargos, a Administração, muitas vezes, é responsabilizada. Não obstante o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (dispositivo que afasta a responsabilidade da Administração pelo pagamento de encargos trabalhistas, fiscais e comerciais quando da inadimplência do contratado), nas situações em que seja constatada a deficiência na fiscalização – o que foi observado *in casu* pela Auditoria, o ente público pode ser responsabilizado:

“A mera inadimplência da empresa prestadora contratada não poderia transferir automaticamente a Administração Pública a responsabilidade pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. No entanto, reconheceu-se que isso não significaria que eventual omissão da Administração Pública, na obrigação de fiscalizar as obrigações do contratado, não pudesse gerar essa responsabilidade, se demonstrada a culpa in vigilando do ente publico envolvido.”

(STF, ADC 16, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 09/09/2011)

É cediço que as faturas devem necessariamente estar acompanhadas dos comprovantes de recolhimento dos encargos pelas empresas contratadas. No caso dos autos, contudo, a Unidade Técnica atestou a ausência dos referidos comprovantes nos processos mencionados no relatório auditorial, em flagrante descumprimento da Lei.

Saliente-se, por oportuno, que, apesar das entidades executoras serem cooperativas, a

461

contratação dos prestadores de serviço aperfeiçoou-se por meio do regime celetista, o que implica no necessário adimplemento das obrigações trabalhistas pelo empregador, em obediência ao disposto no art. 91 da Lei n. 5.764/71.

Foi identificado pela Unidade Técnica deste Tribunal que a composição da Equipe Técnica que integra o Contrato de ATER n. 081/2012, no valor de R\$ 386.516,19 (trezentos e oitenta e seis mil quinhentos e dezesseis reais e dezenove centavos), encontra-se em dissonância com o previsto na proposta técnica apresentada pela Contratada (Item 5.2.1.2.a do Relatório de Auditoria), que previa uma equipe multidisciplinar para a prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, formada por 01 (um) técnico de nível superior com especialização em Ciências Agrárias, 01 (um) pedagogo e 04 (quatro) técnicos agrícolas.

Constatou-se, no entanto, que somente foram disponibilizados 01 (um) técnico de nível superior e 03 (três) técnicos agrícolas, *"com pouca experiência"*, tendo a 3ª CCE informado que ***"as atividades não vêm sendo efetuadas de acordo com o previsto na proposta técnica, uma vez que vêm sendo realizadas em qualidade e quantidade diferentes da contratada, já que além da formação dos integrantes da equipe ser diferente da prevista, o número de prestadores de serviço está aquém do contratado."***

A alteração da composição da Equipe Técnica sem a manutenção do seu caráter multidisciplinar impacta diretamente da consecução adequada e eficiente das atividades de ATER e, por conseguinte, dificulta o desenvolvimento esperado da agricultura familiar no território da Bacia do Jacuípe.

O desenvolvimento da agricultura familiar constitui política pública essencial, diante da vulnerabilidade social e econômica da população rural que, afastada dos centros urbanos e do desenvolvimento comercial e tecnológico, necessita de melhores condições para o exercício de atividade que lhe propicie a subsistência de forma digna. A falta de aprimoramento desta política pública decorrente da ausência de planejamento adequado para a sua consecução exitosa é extremamente gravosa para a população rural, já destituída naturalmente, pela distância dos centros urbanos, de melhores condições habitacionais, de saúde, de educação, de lazer, comunicação, permanecendo a margem da sociedade que integram.

Destarte, em razão deste quadro, a ineficiência na utilização dos mecanismos disponíveis e a aplicação não planejada dos recursos escassos da Secretaria da Agricultura revelam uma maior responsabilidade do gestor incumbido de implementar esta política pública que visa amparar famílias destituídas do mínimo existencial.


4

Foram identificadas ainda inconformidades no Relatório de Fiscalização da SUAF/SEAGRI (Item 5.2.1.2.b do Relatório de Auditoria), como a necessidade de uma melhor organização da estrutura administrativa e gerencial; falta de exclusividade dos técnicos para o Projeto específico de ATER e necessidade de maior autonomia do coordenador de ATER na definição das atividades técnicas da própria equipe, além da **identificação de técnico realizando atividade profissional particular, em paralelo às atividades de ATER**, em desconformidade com a Cláusula 12ª, inciso V, item "a", do Termo de Contrato.

A inobservância das exigências estabelecidas contratualmente, principalmente no que se refere à regular comprovação do objeto do ajuste, dificulta a adoção de medidas saneadoras capazes de aperfeiçoar o serviço prestado. No caso dos autos, a irregularidade se mostra ainda mais gravosa, na medida em que não foram respeitados os requisitos mínimos previstos em contrato, como a composição adequada e multidisciplinar da Equipe Técnica, agravada pela falta de exclusividade de técnico designado, o qual desenvolveu atividade particular simultânea, em prejuízo à eficiência dos serviços de ATER.

Sugere-se, portanto, a expedição de determinação para que seja intensificado o acompanhamento das atividades realizadas pela Contratada, Cooperativa Agroindustrial da Agricultura Familiar e Reforma Agrária Ltda. - COOADM, no sentido de sanar as irregularidades identificadas pela Unidade Técnica na presente Auditoria.

Constatou-se também, em relação ao Contrato de ATER n. 081/2012, a permanência de falhas apontadas pela Comissão Avaliadora da prorrogação do referido ajuste, a qual emitiu parecer favorável à prorrogação contratual, em 02/12/2013, enquadrando a Contratada no Nível "B". Observe-se que o enquadramento neste Nível exige acompanhamento técnico especial, isto é, uma fiscalização mais detalhada, com maior nível de amostragem das atividades analisadas; acompanhamento do cumprimento das metas, do cronograma de execução, além da necessidade de buscar o futuro enquadramento no Nível "A", o qual, se não alcançado, pode ensejar a rescisão unilateral do Contrato, em conformidade com o previsto no art. 7º, § 1º, da Resolução n. 016/2013 da SEAGRI.

No caso dos autos, embora a Cooperativa não tenha apresentado resultado satisfatório no período de prorrogação contratual, com **quantidade de atividades realizadas abaixo da prevista contratualmente**, conforme Relatório da SUAF/SEAGRI emitido em 15/09/2014, o Contrato encontra-se em vigor, sem que fossem providenciadas medidas efetivas para que os objetivos contratuais fossem implementados, em sua máxima aceção.



5

A SUAF/SEAGRI, apesar de reconhecer que os problemas na execução do contrato de ATER poderão trazer graves prejuízos econômicos e sociais às famílias beneficiárias dos serviços, ainda espera o saneamento das irregularidades, as quais ainda permanecem sem qualquer indicativo concreto de melhoria, o que não se pode admitir, sob pena de silenciar diante da vulnerabilidade social e econômica da população rural, não atendida pela política pública prioritária, assegurada pela própria Constituição Federal garantidora do mínimo existencial, que deveria propiciar meios legítimos e eficientes para a vida digna.

Importante asseverar que tais irregularidades estão intimamente relacionadas com o dever de fiscalização e controle a ser exercido pela SEAGRI. Não é permitido ao administrador/gestor público esquivar-se do dever de manter o adequado acompanhamento e controle dos ajustes que firma ou que estejam sob sua responsabilidade, notadamente quando envolverem recursos escassos e que visem o atendimento de prioridade social, como o desenvolvimento da agricultura familiar e amparo às famílias que utilizam a agricultura como meio de subsistência.

É preciso alertar que o controle interno exerce na administração sistêmica papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer organização. É por meio dele que se detectam eventuais desvios ou problemas que ocorrem durante a execução de um trabalho, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo se reorienta na direção dos objetivos traçados pela organização.

Caso a função de controle não seja desempenhada efetivamente, as demais funções administrativas de planejamento, organização e direção ficarão comprometidas, causando prejuízo ao desempenho das atividades institucionais do Órgão. *In casu*, embora o controle tenha sido realizado, o foi de forma insipiente, por não velar pelo saneamento, em prazo razoável, das irregularidades já identificadas, o que acentua o grau de desvalor delas.

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 de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária - SEAGRI, referente ao exercício de 2014, pugna para que o TCE continue a fiscalizar e acompanhar a execução orçamentária, financeira e patrimonial da entidade auditada e a eficiência do controle da execução dos seus contratos, bem como para que acompanhe as medidas adotadas para corrigir as irregularidades destacadas no relatório de auditoria.

Sugere a expedição de **determinação** ao atual gestor da SEAGRI, para que seja intensificado o acompanhamento das atividades realizadas pelas Contratadas no que concerne à prestação do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, e para que sejam adotadas as medidas administrativas necessárias para a correção das graves falhas e deficiências apontadas no relatório auditorial e detalhadas no presente Parecer.

Por fim, opina pela **aplicação de multa** ao Sr. Wilson José Vasconcelos Dias e ao Sr. Ivan Leite Fontes, gestores da SEAGRI no período auditado e responsáveis pelas irregularidades identificadas pela 3ª CCE, em razão da ineficiência na utilização dos mecanismos disponíveis para o desenvolvimento da política pública de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER (composição técnica inadequada e comprometedora da operacionalidade do programa); da deficiência na fiscalização de contratos que não atingiram os objetivos previstos; da aplicação não planejada dos recursos escassos da Secretaria da Agricultura e da liquidação irregular de despesa, nos termos do art. 35, II, da Lei Complementar n. 005/91.

É o parecer.

Salvador, 02 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 02/02/2016