



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

PROCESSO: TCE/013318/2014
ÓRGÃO JULGADOR: PLENO
RELATOR: CONS. Gildásio Penedo Filho
NATUREZA: INSPEÇÃO
RESPONSÁVEIS/PARTES: CASSIO RAMOS PEIXOTO
ORIGEM: BAHIA PESCA S.A.
VINCULAÇÃO: SECRETARIA DE AGRICULTURA, IRRIGAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – SEAGRI

PARECER Nº 001566/2015

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, com o objetivo de acompanhar a execução orçamentária e financeira da Bahia Pesca S.A..

Durante a Auditoria, a Unidade Técnica levantou informações a partir de dados no Sistema de Observação das Contas Públicas (MIRANTE) e no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (FIPLAN); analisou documentação suporte de despesa; conferiu cálculos; examinou os controles existentes nas áreas patrimonial e de contratos e acompanhou os achados das auditorias anteriores, tendo oportunizado, ao longo dos trabalhos, esclarecimentos pelo gestor. Às fls. 07/22, a 3ª CCE identificou diversas irregularidades sem atendimento satisfatório.

Após ser devidamente notificado (fl. 26-v), o gestor da Bahia Pesca S.A. apresentou manifestação, às fls. 40/43, e documentos, às fls. 46/377.

Instada a manifestar-se, a 3ª CCE, no Relatório de Diligência de fls. 382/387, prestou esclarecimentos a respeito de aspectos pontuados pelo Relator, no despacho de fls. 381, assim como analisou a documentação apresentada pelo gestor.

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, identificou, resumidamente, as seguintes irregularidades (fls. 07/21):

- Contratação de empresa não credenciada para prestação de serviços de Ater (item 5.2.1.1.1 do Relatório de Auditoria);
- Fragilidades no **acompanhamento**, pela Bahia Pesca, do cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias da contratada (item 5.2.1.1.2);
- Quantidade de profissionais executando as atividades de Ater menor que o estabelecido no Contrato n. 047/2013 (item 5.2.1.1.3);
- Ausência de comprovante de recolhimento de Imposto sobre Serviços – ISS (item 5.2.1.2.1);
- Fragilidades na fiscalização da execução do Contrato (item 5.2.2.1.1);
- Ausência de comprovantes de recolhimento de tributo (item 5.2.2.1.2);
- Pagamento de multas e juros, gerando ônus financeiro para a Bahia Pesca (item 5.2.2.1.3);
- Cálculo da retenção do INSS em desconformidade com a legislação vigente (item 5.2.2.1.4).

A contratação de empresa não credenciada para prestação de serviços de Ater (item 5.2.1.1.1 do Relatório de Auditoria) viola o art. 5º, § 3º, e o art. 6º, ambos do Decreto Estadual n. 13.769/2012, e consiste em irregularidade gravosa também observada no exercício de 2013.

Restou evidenciado que a Bahia Pesca não observou a legislação pertinente no que concerne à contratação de instituição – Instituto Cátedra, para prestar apoio operacional a serviços de campo de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER. As contratações (Contrato n. 047//2013 e Contrato n. 006/2014) foram efetivadas sem a aferição da capacidade técnica e



operacional da Contratada para a realização dos serviços, em flagrante prejuízo ao interesse público.

Saliente-se que as formalidades legais são exigíveis com o intuito de conferir segurança jurídica ao ato praticado, concedendo respaldo ao próprio gestor quanto à regularidade da avença. No entanto, se opta por celebrar contrato sem a observância das normas ou sem justificar, previamente, a necessidade de excepcionar o quanto previsto na lei, deve assumir o risco da sua negligência. As formalidades, em regra, devem ser respeitadas e apenas, excepcionalmente, podem ser sopesadas e afastadas no caso concreto, quando o seu atendimento impossibilitar o alcance da finalidade pública almejada, desde que devida e previamente justificada, e com apresentação de elementos de verossimilhança robustos a embasar o seu desvirtuamento.

Assim, a não apresentação pela Bahia Pesca do Certificado de Credenciamento de Entidade Executora de Ater é irregularidade grave, por importar em contratação de Instituto que não comprovou dispor de infraestrutura e capacidade operacional; de conhecimento técnico e científico e de experiência mínima de 02 (dois) anos para prestar o serviço contratado, em violação a preceitos normativos, mesmo após já ter sido sinalizada a referida falha na Prestação de Contas de Administrador referente ao exercício de 2013 (Processo TCE/005634/2014).

Ainda no que se refere ao Contrato n. 047/2013 e ao Contrato n. 006/2014, a Unidade Técnica verificou **fragilidades no acompanhamento**, pela Bahia Pesca, do cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias do Contratado – Instituto Cátedra que deixou de apresentar, nos processos de pagamentos realizados, a documentação prevista na Cláusula Quarta, e que ensejaria, segundo a Cláusula Sétima, a retenção das faturas, impossibilitando a liquidação da despesa, o que não foi observado pela Contratante.

Também **não houve fiscalização** pela Bahia Pesca da observância do quantitativo de profissionais exigido contratualmente para exercer as atividades de Ater, tendo sido constatado que, embora o Contrato estabeleça a contratação de 40 (quarenta) técnicos, os Relatórios de Execução referentes ao meses de janeiro, fevereiro e março de 2014 apresentaram um quadro de 32, 30 e 34 técnicos, respectivamente, isto é, em quantitativo sempre menor em comparação com o previsto contratualmente, o que revela, além de descumprimento do Contrato, pagamento a maior pela Contratante, que **deixou de abater nas faturas a redução não justificada de pessoal, em flagrante prejuízo ao erário.**

Saliente-se que a realização de pagamentos pela Bahia Pesca em seu valor máximo, sem dispor do quantitativo necessário de técnicos para a execução adequada do Contrato, revela má

gestão dos recursos públicos que lhe foram confiados, sendo medida que se impõe a apuração por este E. Tribunal dos valores pagos a maior para a sua devida restituição ao erário, sob pena de autorizar-se enriquecimento ilícito da Contratada.

Assumindo os mesmos contornos jurídicos do quanto observado acima, ao analisar o Contrato n. 38/2013, firmado pela Bahia Pesca S.A com a empresa AVANT Serviços e Empreendimentos Ltda, tendo por objeto a prestação de serviços de limpeza e conservação (locação de mão de obra), a 3ª CCE destacou que houve fragilidades na fiscalização da execução do referido Contrato. Observou-se que, embora previsto na proposta de preços da Contratada que seriam disponibilizados 41 serventes para a realização do serviço, com valores pré estabelecidos, no exercício de 2013, apenas 37 serventes prestaram efetivamente o serviço. Em 2014, a situação permaneceu, com a manutenção da redução de 04 (quatro) serventes, sem que o pagamento mensal à Contratada fosse reduzido proporcionalmente, o que, segundo a Unidade Técnica, resultará em pagamento indevido de, pelo menos, R\$ 156.023,76 (cento e cinquenta e seis mil e vinte e três reais e setenta e seis centavos), ao final de 24 meses, e em prestação deficiente do serviço.

Importante asseverar que, em que pese o gestor da Bahia Pesca ter informado que realizaria as compensações financeiras correspondentes, a fim de evitar prejuízo ao erário, não foi apresentado documento comprobatório do adimplemento da medida prometida. Esclareça-se, por oportuno, que ainda que haja a referida compensação financeira, a irregularidade não deixa de existir, em razão de restar caracterizada a irregular liquidação da despesa, em violação ao art. 154 da Lei n. 9.433/05 e à Lei n. 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. 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.

A Lei 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.


4

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;

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 evidenciadas pela Auditoria, portanto, 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.

A Unidade Técnica identificou também irregularidade no cálculo da retenção do INSS, no que concerne ao Contrato n. 38/2013, em que foram deduzidos, de forma indevida, custos com alimentação e transporte **pagos em dinheiro** pela Contratada aos serventes, em violação ao quanto disposto no art. 124 da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil n. 971/09, tendo apontado uma **diferença entre a contribuição devida e a retida, no montante de R\$ 1.914,41** (hum mil novecentos e quatorze reais e quarenta e um centavos) – Tabela 07 do Relatório de Auditoria. Nas hipóteses em que os fornecedores não efetuam o regular pagamento de tais encargos, em desconformidade com a legislação vigente, a Administração poderá ser responsabilizada, em razão do seu dever de fiscalizar o recolhimento de obrigações legalmente previstas. A Bahia Pesca deve, portanto, assumir o ônus de sua omissão.

A incidência de multas e juros sobre os recolhimentos intempestivos de INSS, IR, ISS, CSLL, PIS e COFINS consistiu em outro achado de auditoria, não tendo a Bahia Pesca apresentado fatores alheios à sua capacidade de gestão que justificassem tal falha, o que evidencia, em verdade, a ausência de planejamento financeiro da entidade quando do pagamento das referidas despesas, gerando **despesas extraordinárias no valor de R\$ 9.646,91 (nove mil seiscentos e quarenta e seis reais e noventa e um centavos)**, conforme Tabela 06 do Relatório



de Auditoria, e onerando o gasto inicial com tributos em 24,91% (item 5.2.2.1.3 do Relatório de Auditoria).

Diante de uma realidade de escassez de recursos públicos para o atendimento das necessidades sociais básicas, revela-se inadmissível que a Administração Pública, por conta de falhas de planejamento na liberação de recursos ou de controle interno, venha a realizar despesas que poderiam ser perfeitamente evitadas. O desperdício de recursos públicos afronta os princípios da economicidade e da eficiência, o que enseja o empreendimento de medidas concretas e mais eficazes de planejamento pelo gestor a fim de evitar a reincidência da referida irregularidade.

Constatou-se ainda, em processos de pagamento, referentes ao Contrato n. 053/2013, celebrado com a Cooperativa de Trabalho e Serviços - CTS, a retenção de tributos sem a devida comprovação do seu recolhimento aos cofres públicos, no montante de R\$ 11.298,66 (onze mil duzentos e noventa e oito reais e sessenta e seis centavos), correspondente ao recolhimento do mês 02/2014 (NOB n. 0215-6). Na Tabela 05 do Relatório de Auditoria, há detalhamento de outros tributos em que a Bahia Pesca não comprovou o devido recolhimento aos cofres públicos, no importe de R\$ 5.877,85 (cinco mil oitocentos e setenta e sete reais e oitenta e cinco centavos), o que caracteriza retenção indevida de valores pertencentes ao erário.

As irregularidades identificadas pela Unidade Técnica, portanto, demonstram deficiência da Bahia Pesca na implantação de rotinas padronizadas de fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos disponíveis e a falta de pessoal capacitado para realizar fiscalizações *in loco*, o que revela que a Bahia Pesca S.A. tem celebrado contratos com o dispêndio de recursos públicos sem dispor de capacidade de controle, o que potencializa significativamente o risco de dano ao erário estadual.

Saliente-se, por fim, que, embora o Sr. Cassio Ramos Peixoto tenha informado a implementação de medidas saneadoras das irregularidades mencionadas pela Unidade Técnica deste Tribunal em auditorias anteriores, estas ainda não surtiram os efeitos concretos esperados no exercício de 2014. Assim, em razão da gravidade das irregularidades mencionadas neste parecer, potencialmente gravosas ao patrimônio público, concernentes à liquidação da despesa e às falhas de fiscalização e acompanhamento de execução contratual, que demonstram falha de planejamento, falta de organização interna e deficiência de seus mecanismos de controle, verifica-se a permanência de fatores recorrentes que põem em risco o erário e, portanto, ensejam a aplicação de medida sancionatória ao gestor responsável, com fulcro no art. 35, II e VI, da Lei Complementar Estadual n. 005/91.

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 Bahia Pesca S.A., referente ao exercício de 2014, pugnando 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 pela entidade para corrigir as irregularidades destacadas no relatório de auditoria.

Sugere a expedição de **determinação** ao atual gestor da Bahia Pesca, para que:

- a) Contrate apenas empresas credenciadas para a prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, em observância ao quanto disposto no art. 5º, § 3º, e o art. 6º, ambos do Decreto Estadual n. 13.769/2012;
- b) Acompanhe o cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias pelas empresas contratadas, exigindo a documentação prevista nos termos de contrato, e realize a retenção nas faturas a serem pagas as importâncias não recolhidas ao erário, a fim de proteger o patrimônio público;
- c) Adeque a quantidade de profissionais que efetivamente executam as atividades de Ater, nos contratos ainda vigentes, ao quantitativo estabelecido contratualmente, de forma a atender o interesse público em sua máxima extensão;
- d) Abstenha-se de realizar pagamentos sem que os serviços sejam efetivamente prestados, em observância às exigências contratuais de quantitativo de profissionais e demais requisitos pré-estabelecidos.

Sugere, ainda, a expedição de **recomendação** ao atual gestor da Bahia Pesca, no sentido de que sejam adotadas as medidas administrativas necessárias para a correção das demais falhas e deficiências apontadas no relatório auditorial.

Sugere que este E. Tribunal **apure** o valor pago a maior pela Bahia Pesca nos Contratos n. 047/2013; n. 006/2014 e n. 038/2013, para que sejam restituídos ao erário.

Por fim, sugere a **aplicação de multa** ao gestor da Bahia Pesca S.A., **Sr. Cassio Ramos**



39X

Peixoto, em razão da gravidade das irregularidades mencionadas neste Parecer, potencialmente gravosas ao patrimônio público, concernentes à liquidação da despesa e às falhas de fiscalização e acompanhamento de execução contratual, que demonstram falha de planejamento, falta de organização interna e deficiência de seus mecanismos de controle, com fulcro no art. 35, II e VI, da Lei Complementar Estadual n. 005/91.

É o parecer.

Salvador, 14 de dezembro de 2015.

Erika Almeida

ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA
Procuradora do Ministério Público de Contas