



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

**PROCESSO:** TCE/013320/2014  
**ÓRGÃO JULGADOR:** TRIBUNAL PLENO  
**RELATOR:** CONS. Gildasio Penedo Filho  
**NATUREZA:** INSPEÇÃO  
**RESPONSÁVEIS/PARTES:** VITOR CÉSAR RIBEIRO LOPES  
**ORIGEM:** AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA – DESENBAHIA  
 FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL  
**VINCULAÇÃO:** SECRETARIA DA FAZENDA – SEFAZ

**PARECER N° 000458/2015**

**1. RELATÓRIO**

Tratam os autos de auditoria realizada, no período de janeiro a agosto de 2014, pela Terceira Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – 3ª CCE, na Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. - DESENBAHIA, com o objetivo de verificar a regularidade da execução financeira da entidade no período auditado; analisar os contratos de financiamento e empréstimos, quanto à formalização e amortização das suas concessões/liberações; aferir a fidedignidade dos controles internos utilizados na concessão de crédito, no monitoramento da inadimplência, na amortização dos financiamentos concedidos e nas ações para a recuperação de crédito, e acompanhar a execução do Convênio n. 002/2014 celebrado entre a Desenhahia e o Estado da Bahia.

Durante a auditoria, a Unidade Técnica levantou dados de operações de crédito e de despesas administrativas, a partir de exames *in loco*, confrontando-os com a documentação suporte correspondente; verificou o cumprimento das políticas internas e regulamentos aplicáveis às operações de crédito; analisou informações referentes às operações de crédito da entidade, apresentadas por meio de planilhas eletrônicas; procedeu levantamento e cruzamento das

 1

informações constantes destas planilhas, bem como realizou comparativo entre os documentos e as informações nelas constantes; reuniu-se com os responsáveis pelas áreas envolvidas nos exames e realizou conferências de cálculos, tendo oportunizado, ao longo dos trabalhos, esclarecimentos pelo gestor. Às fls. 06/31, a 3ª CCE apontou diversas irregularidades sem atendimento satisfatório.

Após serem devidamente notificados (fls. 35/43), os gestores da DESENBAHIA, Sr. Vítor César Ribeiro Lopes (Diretor Presidente), Sr. José Ricardo Santos (Diretor de Administração e Finanças), Sr. Paulo de Oliveira Costa (Diretor de Operações) e Sr. Luiz Cláudio Guimarães Souza (Diretor de Desenvolvimento de Negócios), apresentaram conjuntamente a manifestação de fls. 45/48.

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

É o que cumpre relatar.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Ao realizar o exame auditorial, a Terceira Coordenadoria de Controle Externo - 3ª CCE, apontou, resumidamente, as seguintes irregularidades (fls. 06/31):

- a) Enquadramento de beneficiário em desacordo com o manual de produtos (item III.1.1.a.1);
- b) Contrato de operação de crédito em situação de inadimplência, cuja aprovação foi de encontro aos estudos técnicos da agência que apontaram a inviabilidade do financiamento (item III.1.1.b);
- c) Inconsistência nas informações sobre ajuizamento de ações (item III.1.2.c.2);
- d) Desembolso realizado em desacordo com a cláusula contratual do pagamento (item III.2.1);
- e) Pagamento a maior para prestação de serviços executados (item III.2.2);
- f) Pagamento de horas extras sem cobertura contratual (item III.2.3);
- g) Atraso na entrega dos produtos definidos no Plano de Trabalho (item III.3.1);
- h) Não avaliação conjunta dos produtos técnicos contratados pelo Estado para a implantação do SVO (item III.3.2);
- i) Não foi disponibilizado o Registro de Responsabilidade Técnica dos profissionais envolvidos nos produtos do estudo urbanístico (item III.3.3);
- j) Deficiência na avaliação da Nota Técnica de acompanhamento do estudo de engenharia (item III.3.4).



A Unidade Técnica deste Tribunal constatou, na auditoria realizada, a existência de indícios de aprovação de operação de crédito em dissonância com os estudos técnicos da Desenhahia que indicaram a inviabilidade do financiamento (item III.1.1.b do relatório de auditoria). Observou-se que foi aprovado crédito, no âmbito da agência, no valor de R\$ 53 milhões, sem que fossem respeitadas as normas internas de segurança econômico-financeira dos contratos de financiamento, o que ampliou desnecessariamente a margem de risco das referidas operações, ensejando desequilíbrio nas relações de crédito. Foram noticiadas, no relatório de auditoria, as seguintes irregularidades que demonstram a gravidade da conduta da agência: indícios de não atendimento às condições de enquadramento como beneficiário; precariedade da situação econômico-financeira do beneficiário; riscos do beneficiário para a operação; fragilidades apontadas pela auditoria independente nas demonstrações contábeis do beneficiário; operação classificada como de alto risco de inadimplência – *rating* de análise “D”; fragilidades nas garantias dadas para a operação e pareceres de análise da operação, elaborados pela área técnica da agência, sugerindo o seu indeferimento técnico.

A referida concessão de crédito pela Desenhahia, em grave violação às normas de direito financeiro, previstas no art. 74, III, c/c art. 75, da Constituição Federal, e no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), demonstra a fragilidade do controle interno da agência que, extrapolando os limites de sua discricionariedade, concedeu crédito, mesmo tendo pleno conhecimento de que a operação era absolutamente ilegal e antieconômica, justamente por implicar em alto risco de inadimplência e, por conseguinte, de irreversível prejuízo ao erário.

Ao realizar operação de crédito desrespeitando suas próprias normas internas, bem como ignorando as orientações da área técnica que apontaram a inviabilidade econômica da transação, a Desenhahia assumiu o risco pela inadimplência do crédito. Saliente-se ainda que, no caso dos autos, foi constatado que o beneficiário da operação de crédito não vem adimplindo o contrato, desde maio de 2014, conforme demonstra a Tabela 01 do relatório de auditoria, o que somente confirma as previsões da área técnica.

A Desenhahia, no entanto, apenas tenta temporizar a grave violação à lei e a falha de controle, informando que busca alternativas de recuperar o crédito, tendo proposto, neste sentido, ação judicial de cobrança, o que não tem o condão de afastar a sua responsabilidade pela má gestão dos recursos públicos que se encontram sob a sua administração.

Quanto à gestão de riscos, a Desenhahia, apesar de seguir regulamentação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e dispor de Políticas Internas que definem sua estrutura e os procedi-



mentos adotados, conforme informação constante em seu sítio eletrônico, e de ter, *in casu*, identificado e avaliado negativamente o risco (*rating D*), não logrou evitá-lo, concedendo crédito, em montante relevante, sem cumprir as referidas normas e contradizendo estudo técnico específico que desaconselhava a operação financeira.

Destarte, por ter assumido risco conhecido, calculado e expressamente contraindicado pela área técnica da agência, os gestores da Desenhahia devem responder pela conduta que violou a lei e extrapolou os limites da discricionariedade administrativa. A falha no controle prévio a ser exercido pela diretoria da Desenhahia que deixou de realizar ação planejada, em conformidade com normas a que deveria se adstringir, impõe a responsabilidade pessoal pelos danos advindos da imprudência cometida.

Fora descumprida ainda a Resolução BACEN 3.721/2009 que visa assegurar o monitoramento, controle e acompanhamento do risco global da carteira de empréstimos, por meio dos cálculos da taxa de inadimplência, dos índices de provisão e de concentração por porte, grupo econômico, setor de atividade, rating e localização geográfica. Os resultados obtidos na análise de risco da carteira deveriam necessariamente subsidiar a tomada de decisão no sentido de transferir ou direcionar recursos para os projetos que apresentem a melhor relação entre aderência e rentabilidade, com o objetivo de aperfeiçoar a carteira, o que não ocorreu no contrato analisado, uma vez que a decisão que aperfeiçoou a transação confronta as diretrizes definidas no Direcionamento Estratégico.

O risco foi, portanto, devidamente mensurado pela área técnica da Desenhahia e ignorado pelos gestores que autorizaram a operação de crédito nitidamente contrária ao interesse público e à segurança que se deve observar quando do gerenciamento de recursos do erário.

A Unidade Técnica pontuou ainda fragilidade no acompanhamento e no controle de contrato de prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial, celebrado entre a Desenhahia e a empresa Dínamo Vigilância Ltda. Detectou-se a existência de processos de pagamento concluídos sem que tenham sido apresentados pela contratada e examinados pelo controle interno da contratante os documentos expressamente exigidos em cláusula contratual, notadamente: i) cópia da folha de pagamento dos empregados vinculados à prestação do serviço objeto do contrato, inclusive eventuais substitutos e ii) comprovação do pagamento dos salários, adicionais e demais parcelas que compõem a remuneração total de cada empregado, inclusive eventuais substitutos.

Esta conduta dificulta sobremaneira a aferição da legalidade da liquidação das despesas. 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.

Sobre o tema, 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.

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).

Tal ocorrência evidenciada pela Auditoria permite-nos concluir 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 realização de pagamentos contínuos de horas extras, no montante de R\$ 53.794,99 (cinquenta e três mil setecentos e noventa e quatro reais e noventa e nove centavos), entre janeiro e agosto/2014, sem cobertura contratual, consiste em outra irregularidade pontuada pela 3ª CCE na execução de contratos pela Desenhahia. Verificou-se que fora contratada pela agência a empresa PRESE – Prestação de Serviços de Limpeza e Conservação Ltda., para prestar serviços de apoio administrativo, em um quantitativo de empregados aquém das necessidades do serviço, o que ensejou o pagamento de horas extraordinárias a fim de suprir a falha de



planejamento da Desenbahia.

O planejamento da prestação do serviço em face da demanda da entidade é procedimento indispensável à gestão, pois, sem ele, impossível alcançar a eficiência almejada na consecução do interesse público. Esta falha evidencia, portanto, a ausência de planejamento estratégico e financeiro da entidade quando do pagamento das referidas despesas.

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 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.

No que concerne ao Convênio n. 02/2014, celebrado, em 27/02/2014, entre a Desenbahia e o Estado da Bahia, por meio da Secretaria do Planejamento - Seplan, da Secretaria da Infraestrutura - Seinfra e da Secretaria do Desenvolvimento Urbano - Sedur, e que tem por objeto a cooperação técnica e financeira para execução de estudos técnicos necessários à implementação do Plano de Desenvolvimento Socioeconômico da Macroárea de Influência da Ponte Salvador-Itaparica, a Unidade Técnica deste Tribunal constatou as seguintes irregularidades: 1) atraso na entrega dos produtos definidos no Plano de Trabalho (item III.3.1); 2) não avaliação conjunta dos produtos técnicos contratados pelo Estado para a implantação do Sistema Viário Oeste - SVO (item III.3.2); 3) não disponibilização do Registro de Responsabilidade Técnica dos profissionais envolvidos nos produtos do estudo urbanístico (item III.3.3) e 4) deficiência na avaliação da Nota Técnica de acompanhamento do estudo de engenharia (item III.3.4).

Observe-se que o objeto conveniado consiste na elaboração de 03 (três) estudos - de Engenharia, incluindo o Projeto Básico; de Hidráulica Marinha e o Urbanístico, que perfazem um repasse de recursos no valor total de R\$ 33.700.331,65, dos quais já foram repassados R\$ 2.915.287,19, até o encerramento da auditoria realizada no âmbito desta Corte, em que fora analisado os aspectos financeiros, jurídicos e técnicos que nortearam a elaboração do ajuste, assim como o atendimento dos requisitos de liberação da primeira parcela.

Foi detectado pela 3ª CCE o atraso na entrega, por área de estudo, dos produtos definidos no Plano de Trabalho, que deveriam ser executados no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, exceto no que se refere ao estudo urbanístico que teve o prazo repactuado por meio de



Termo Aditivo. Segundo a Tabela 07 do relatório auditorial, houve atraso de 89 dias na entrega do Relatório de Planejamento e de 119 dias no Caderno de Estudos de Alternativas, no que se refere aos Estudos de Engenharia, e de 89 dias na entrega do Relatório do Plano de Mobilização, referente ao Estudo de Hidráulica Marítima. A subavaliação dos prazos, mencionada pela Desenbahia como fundamento para o descumprimento do prazo, não é conduta adequada para a implantação eficaz de projeto do porte do Sistema Viário Oeste – SVO, uma vez que a precisão e a sincronicidade das fases de planejamento são imprescindíveis para a sua viabilidade.

Em face da magnitude técnica e financeira do projeto, se faz necessário e prudente o dimensionamento viável dos prazos de elaboração dos estudos, levando-se em consideração as variáveis previsíveis em um projeto em que estão envolvidas diversas entidades, deixando as prorrogações de prazo apenas para as situações supervenientes e imprevisíveis, bem como é imprescindível a formalização das modificações necessárias ao atendimento do objeto, sob pena de perder-se o domínio pleno do planejamento estrutural e econômico e de obstar o controle prévio e concomitante do projeto, com prejuízos incalculáveis ao erário e, por conseguinte, ao interesse público.

A avaliação das dificuldades técnicas para a execução dos estudos deve, portanto, ser antevista pela Desenbahia, somente sendo admissível a majoração do prazo de entrega dos estudos, quando houver justificativa que extrapole os atrasos previsíveis na elaboração de um projeto da dimensão do Sistema Viário Oeste - SVO, o qual depende de uma avaliação conjunta de diversos órgãos e entidades envolvidos.

Tal deficiência de dimensionamento dos prazos necessários para a elaboração dos estudos compromete os seus resultados e, conseqüentemente, põe em risco a viabilidade do projeto como um todo, que perde em sincronicidade e precisão, imprescindíveis ao seu êxito final.

Verificou-se, ainda, a não avaliação conjunta dos produtos técnicos contratados pelo Estado para a implantação do Projeto Sistema Viário Oeste – SVO, o que acarreta grave risco à viabilidade técnica do Projeto Básico. Os estudos de sondagem, engenharia, hidráulica marinha, urbanístico, ambiental e de modelagem da concessão e plano econômico devem ser realizados de forma integrada e sincronizada, a fim de que seja assegurada a real avaliação de custos, prazos e dificuldades técnicas, proporcionando a consecução do projeto de forma eficiente e econômica.

Destarte, os estudos devem ser realizados nos prazos previstos e ser avaliados de forma correlacionada, com dimensionamento fidedigno de custos e métodos de execução, de forma a assegurar a viabilidade técnica, o adequado tratamento do impacto ambiental e a segurança do

7

projeto, em atendimento ao art. 6º, IX, da Lei 8.666/93. Principalmente, no que concerne ao estudo de Engenharia, que engloba a elaboração do Projeto Básico de Engenharia e se baseia nos estudos técnicos preliminares, deve constar precisamente os elementos necessários para a construção das obras do Sistema Viário Oeste – SVO, a fim de minimizar os riscos de paralisação das obras por deficiências só observadas *a posteriori*.

A identificação detalhada e clara de todos os elementos constitutivos do projeto permite a perfeita visualização da obra como um todo, o que minimiza a probabilidade de eventual reformulação de partes do projeto decorrentes do surgimento de variantes no transcurso das fases de elaboração do projeto executivo e da realização das obras, em benefício ao adequado gerenciamento dos recursos públicos disponibilizados.

A Unidade Técnica pontuou também a não disponibilização pela Desenbahia do Registro de Responsabilidade Técnica dos profissionais envolvidos nos produtos do estudo urbanístico, o que viola os preceitos da Lei 6.496/77 e da Lei 12.378/10. A apresentação de Registro de Responsabilidade Técnica - RTT é necessária para a devida identificação do responsável técnico pelo empreendimento, quando da celebração de contrato para a execução de obras ou prestação de serviços profissionais das áreas de engenharia e arquitetura, o que visa garantir a identificação do profissional e a sua idoneidade técnica. Tal medida, portanto, é essencial à aferição da regularidade, exatidão e qualidade dos produtos e à delimitação de responsabilidades pela não consecução dos resultados almejados.

Por fim, apurou-se deficiência na avaliação da Nota Técnica de acompanhamento do Estudo de Engenharia realizada pela Superintendência de Estruturação de Projetos – SEP, responsável pela avaliação dos produtos referentes à primeira entrega do Estudo de Engenharia (Relatório de Planejamento e Caderno de Estudos de Alternativas), em que deveria constar expressamente a relação das situações observadas que interferem na realização do projeto, a fim de que sejam sopesadas para melhor planejamento e definição de soluções menos onerosas e mais eficazes.

Como bem informou a Unidade Técnica, no relatório de auditoria: *“... a avaliação contida na referida Nota Técnica não considerou a falta de sincronismo entre os estudos pertinentes ao SVO, já comentado no item III.3.c, deste Relatório, não alertou para os problemas registrados na Ata da Reunião para validação de aspectos conceituais da ponte (...), bem como as falhas do Caderno de Estudos das Alternativas e a ausência da aprovação dos estudos preliminares.”* No que concerne a este Caderno de Alternativas, asseverou ainda que *“... a Planilha Orçamentária Comparativa não demonstra os custos referentes à implantação do acesso à ponte tanto na Ilha*



*de Itaparica quanto em Salvador, bem como os custos da desapropriação e riscos ambientais inerentes (...), não apresenta, ainda, a data base e referencial dos preços apresentados, além dos itens suprimidos segundo informado no item 10.1 Custo de Construção, do Caderno de Alternativas (...), também não constam as validações das propostas relativas ao traçado básico da ponte e do trecho a ser reconfigurado da BA-001, em desacordo as metas e etapas de execução do Convênio nº 002/2014.”.*

Impõe-se, portanto, que a Desenbahia tome providências imediatas para sanar as graves irregularidades apontadas nesta auditoria, principalmente no que concerne à execução do Convênio n.02/2014.

### 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 Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESENBAHIA, bem como cópias desta aos processos de prestação de contas da Secretaria de Infraestrutura – SEINFRA e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, referentes ao exercício de 2014, haja vista serem órgãos diretamente vinculados ao Convênio n. 02/2014 celebrado no âmbito da Desenbahia. Acaso seja autuado processo de prestação de contas da Secretaria do Planejamento – SEPLAN, no exercício de 2014, sugere também a juntada de cópia desta auditoria aos referidos autos. Pugna para que o TCE continue a fiscalizar e acompanhar o Convênio n. 02/2014, em face da sua magnitude econômica e técnica, bem como acompanhe as medidas adotadas pela DESENBAHIA para corrigir as irregularidades destacadas no relatório de auditoria.

Sugere a expedição de **determinação** aos atuais gestores da DESENBAHIA, para que adote medidas eficientes e tempestivas quanto ao atraso na entrega dos produtos definidos no Plano de Trabalho do Convênio n. 02/2014 (item III.3.1 do relatório de auditoria); à não avaliação conjunta dos produtos técnicos contratados pelo Estado para a implantação do Sistema Viário Oeste - SVO (item III.3.2); à não disponibilização do Registro de Responsabilidade Técnica dos profissionais envolvidos nos produtos do estudo urbanístico (item III.3.3) e à deficiência na avaliação da Nota Técnica de acompanhamento do estudo de engenharia (item III.3.4).

Sugere, ainda, a expedição de **recomendação** aos atuais gestores da DESENBAHIA, no sentido de que sejam adotadas as medidas administrativas necessárias para a correção das demais falhas e deficiências apontadas no relatório auditorial.

Sugere, por fim, que sejam tomadas **medidas** por este Tribunal **para ressarcimento do dano** decorrente da celebração, pela Desembahia, de contrato de operação de crédito em situação de inadimplência, em afronta direta aos estudos técnicos da própria agência que apontaram a inviabilidade do financiamento (item III.1.1.b do relatório de auditoria).

É o parecer.

Salvador, 31 de março de 2015.

*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 31/03/2015