



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

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>PROCESSO:</b>            | <b>TCE/008016/2017</b>                               |
| <b>ÓRGÃO JULGADOR:</b>      | <b>PLENO</b>   |
| <b>RELATOR:</b>             | <b>CONS. Marcus Vinícius de Barros Presídio</b>      |
| <b>NATUREZA:</b>            | <b>AUDITORIA</b>                                     |
| <b>RESPONSÁVEIS/PARTES:</b> | <b>LUIZ GUSTAVO VALENTE VEIGA</b>                    |
| <b>ORIGEM:</b>              | <b>EMPRESA BAIANA DE ALIMENTOS S.A. - EBAL</b>       |
| <b>VINCULAÇÃO:</b>          | <b>SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - SDE</b> |

**PARECER Nº 000112/2018**

**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 01/01/2017 a 30/06/2017, no âmbito da Empresa Baiana de Alimentos S.A – EBAL, com o objetivo de “acompanhar a execução orçamentária, financeira e patrimonial, segundo as disposições legais pertinentes e verificar a fidedignidade das informações constantes dos registros contábeis atinentes ao período auditado, bem como avaliar a repercussão dos fatos supervenientes, de conhecimento da auditoria, sobre a gestão.”

O Relatório de Auditoria, com as conclusões da unidade técnica sobre as irregularidades observadas, foi acostado ao Proinfo por meio do Evento Ref. nº 1936294.

Por meio de despacho Ref. nº 1937089, o Exmo Sr. Cons. Relator, dando cumprimento aos princípios do contraditório e ampla defesa, determinou a notificação do Sr. Luiz Gustavo Valente, o que foi feito por meio da notificação nº 2286/2017 (Ref. nº 1937624).

Atendendo à notificação, o gestor apresentou resposta que foi acostada aos autos por meio do Evento Ref. nº 1955129 do Proinfo.

Em seguida, os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas, em 03/01/2018, para fins de análise e emissão de parecer.

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

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Após realizar a análise da execução orçamentária, financeira e patrimonial, segundo as disposições legais pertinentes, no âmbito da Ebal, a auditoria identificou algumas irregularidades, dentre as quais merecem destaque:

### **a) Ausência dos testes de recuperabilidade dos bens da empresa (Item 5.2.1.2.2.1)**

Mais uma vez a auditoria identificou que a empresa não vem realizando os testes de recuperabilidade, conforme preconiza o art. 183, § 3º da Lei nº 6.404/76:

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:

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;

[...]

Conforme bem pontuado pela auditoria em seu relatório (Ref. nº 1936294 do Proinfo), o teste de recuperabilidade, além de ser uma exigência legal, é medida imprescindível para a adoção de procedimentos aptos a evitar que os ativos não sejam avaliados contabilmente por um valor superior àquele passível de ser recuperado por meio de operações ou por venda. A ausência desse procedimento compromete a fidedignidade dos dados aptos a demonstrar a real situação patrimonial da empresa.

Notificado para se manifestar acerca da irregularidade, o Diretor-Presidente informou que houve a abertura de um procedimento licitatório para a contratação de empresa de consultoria especializada para a realização do teste de recuperabilidade, com a avaliação de todos os imóveis da empresa. No entanto, a Ebal identificou que a maioria dos imóveis que estão sob a sua posse não são de sua propriedade, sendo estes cedidos pelo Estado e Município ou alugados de particulares. Em outros casos os imóveis careciam de regularização fundiária. Devido a esses fatos, a Ebal teria sustado o processo de contratação da empresa para a realização dos testes de 2015/2016. Informou ainda que para este exercício auditado, o procedimento está em execução com reconhecimento das Demonstrações Contábeis de 2017.

A resposta do gestor não afasta a irregularidade. O fato dos imóveis estarem irregulares ou não pertencerem à Ebal torna ainda mais necessário o teste de recuperabilidade tendo em vista que para a realização do procedimento será necessário detectar quais imóveis realmente pertencem à Ebal e que podem efetivamente estarem incluídos no seu patrimônio, garantindo assim a fidedignidade nas demonstrações contábeis dos seus ativos. Tão necessário se faz a realização dos testes, que o Diretor Presidente informou que o procedimento está sendo realizado para o exercício de 2017.

Cumprе ainda salientar o fato de que essa irregularidade já vem sendo apontada

pela auditoria em diversos exercícios, tendo sido inclusive objeto de determinação por parte deste Tribunal, no entanto, vem sendo descumprida de modo reiterado pelo gestor da Ebal, revelando a falta de comprometimento do gestor da empresa com o cumprimento da lei, com as determinações exaradas por esta Corte de Contas, bem como a qualidade e fidedignidade dos dados contábeis divulgados pela empresa, o que reclama medidas mais contundentes por parte deste Tribunal Pleno, em relação ao descumprimento do quanto previsto em lei e das suas decisões.

**b) Pagamentos a fornecedores com atrasos de, até, nove meses após a apresentação da nota fiscal (Item 5.4.1)**

Previsto expressamente na Lei nº 9.433/05, o prazo para a Administração Pública realizar os pagamentos pelos serviços prestados é de até 08 (oito) dias úteis a contar da apresentação da fatura.

**Art. 5º** - No pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, para cada fonte diferenciada de recursos a unidade da Administração Pública Estadual obedecerá à estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.

[...]

**§ 5º** - Observado o disposto no caput deste artigo, os pagamentos deverão ser efetuados no prazo de até 8 (oito) dias úteis, contados da apresentação da fatura.

Em consonância com a legislação, a cláusula contratual comum que trata sobre os pagamentos, presentes nos contratos nºs 020/2011, 043/2011, 038/2014 e 012/2016, prevê que a quitação da nota fiscal/fatura deve ocorrerem em até 08 (oito) dias úteis, contados da apresentação dos referidos documento, após atestada a execução contratual.

A despeito disso, a auditoria constatou em sua análise, que no período de janeiro a junho de 2017, houve atraso de até nove meses no pagamento por serviços decorrentes desses contratos, conforme indicado no Quadro 03, intitulado “Pagamentos efetuados com atraso pela Ebal até junho de 2017”, anexado à fl. 19 do relatório de auditoria (Ref. nº 1936294 do Proinfo).

Instado a se manifestar sobre o tema, o gestor da Ebal informou que os mesmos decorreram da dificuldade financeira pela qual a empresa está passando, causado principalmente pela redução no número de vendas de produtos, o que interferiu diretamente no fluxo de caixa da empresa.

Informou ainda que para evitar atraso nos pagamentos a empresa vem adotando medidas como, a redução de contratos de serviços, de despesas administrativas e operacionais, e ainda a renegociação de dívidas com fornecedores de mercadorias e serviços.

Importante pontuar que essa irregularidade também já vem sendo apontada pela auditoria e por esta MPC há diversos exercícios. Trata-se de medida que deve ser evitada tendo em vista a alta probabilidade de dano ao erário resultante do pagamento de multas e juros de mora por atraso, bem como de resultar na própria suspensão do ajuste nos casos de atraso que ultrapasse 90 dias, conforme autoriza o art. 167 da Lei nº 9.433/05.

**c) Ausência de designação de responsáveis específicos para o acompanhamento e fiscalização dos contratos (Item 5.4.2)**

Visando garantir a efetividade na execução dos contratos, a lei nº Lei nº 9.433/05(Lei de Licitações e Contratos do Estado da Bahia), exige que seja designa uma

comissão de servidores para realizar a fiscalização dos contratos. Vejamos:

Art. 153 - O recebimento de material, a fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato ficarão a cargo de comissão de servidores permanentes do quadro da Administração, sob a supervisão geral do órgão central de controle, acompanhamento e avaliação financeira de contratos e convênios, órgão este com quadro de pessoal obrigatoriamente recrutado por concurso público.

O parágrafo único do artigo supracitado autoriza que, mediante ato fundamentado da autoridade competente, a fiscalização seja realizada por pessoa física ou jurídica contratada especificamente para essa finalidade, quando a contratação envolver contratos de grande vulto ou de alta complexidade técnica.

Analisando o contrato nº 012/2016, firmado com a empresa Apta Serviços Médicos Ltda – ME, a auditoria identificou que formalmente havia uma servidora designada para realizar a fiscalização do ajuste. No entanto, quando apurado pela auditoria, a servidora não fazia mais parte do quadro da empresa, e não havia sido designado um fiscal substituto. Tal fato deixa claro que a execução do referido ajuste não estava sendo realizado, contrariando o quanto disposto na legislação.

Conforme preconiza o art. 154 da Lei nº 9.433/05, cabe à fiscalização, dentre outras atribuições elencadas nos incisos I ao VIII do referido artigo, “acompanhar e verificar a perfeita execução do contrato, em todas as suas fases, até o recebimento do objeto [...]”. Conclui-se, portanto, que, o objetivo primordial da fiscalização consiste em garantir a fiel e efetiva execução do contrato, evitando atrasos ou descumprimento do objeto, prevenindo, dessa forma, danos ao erário.

Instado a se manifestar sobre a possível irregularidade, o gestor da Ebal informou que há na cláusula contratual informação acerca da coordenação sob a qual o contrato está vinculada a execução contratual, de modo que não há lacuna a ser suprida.

A resposta apresentada pelo gestor não supre a irregularidade tendo em vista

que, conforme apresentado pela auditoria no Quadro 04 intitulado: “Relação dos contratos com previsão de fiscalização genérica”, na cláusula contratual referente à fiscalização há apenas menção ao setor responsável pela fiscalização, sem qualquer indicação de servidor específico para tal função, conforme exigido em lei.

Cumprе ressaltar que ao se omitir na designação de servidores para realizar o devido acompanhamento e a fiscalização dos ajustes firmados, o gestor máximo da entidade assume o risco de ser responsabilizado por consequências resultantes da má execução desses ajustes.

**d) Fragilidade de controle interno relativa à formalização do pagamento da despesa decorrente da execução do contrato nº 38/2014 (Item 5.4.3)**

Analisando o contrato nº 38/2014, a auditoria identificou que não consta, nos processos de pagamento, os comprovantes de vale-transporte, alimentação, benefícios de plano de saúde e odontológico, conforme exigido pelos itens X e XI da alínea “gg” da cláusula primeira do termo contratual (termo aditivo nº 02).

Notificado, o gestor informou que, a despeito de não ter anexado os comprovantes, todos os pagamentos foram realizados, obedecendo os critérios de fiscalização contratual.

No entanto, não identificamos nos autos qualquer documento apto a comprovar a informação apresentada pelo gestor. Além disso, a evidente ausência de responsáveis pelo acompanhamento dos contratos firmados pela empresa deixa claro que os ajustes firmados estão carentes de acompanhamento.

Conforme vem sendo pontuado pela auditoria há diversos exercícios, a falta de acompanhamento dos contratos demonstra um controle interno deficiente no âmbito da Ebal, o que tem ocasionado diversos prejuízos à empresa.

**e) Intempestividade na publicação dos termos contratuais no DOE (Item 5.4.4)**

É de amplo conhecimento que, por força do princípio da publicidade, previsto expressamente no art. 37, *caput* da CF/88, a publicação dos atos administrativos em imprensa oficial consiste em requisito de eficácia para tais atos. Em consonância com a Carta Magna, a Lei nº 9.433/05 previu expressamente, no art. 131, § 1º, a publicação dos instrumentos de contratos, firmando um prazo máximo para que essa publicação seja realizada.

Art. 131 - [...]

§ 1º - A publicação resumida do instrumento de contrato e de seus aditamentos na imprensa oficial, condição indispensável para sua validade e eficácia, deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias corridos de sua assinatura, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvados os contratos decorrentes de dispensa de licitação com base nos incisos I e II, do art. 59 desta Lei.

No entanto, em sua análise, a auditoria apurou que a Ebal vem descumprindo o prazo estabelecido em lei para a publicação dos referidos termos de contrato. Em três contratos analisados, a auditoria apurou atrasos de até 67 dias, na publicação dos termos contratuais, e dos seus respectivos aditivos, conforme demonstra o Quadro 06 intitulado “Contratos com publicações extemporâneas”, anexado à fl. 23 do relatório de auditoria Ref. nº 1936294 do Proinfo).

Instado a se manifestar, o gestor da Ebal alegou que, a despeito do atraso, todos os contratos foram publicados, restando sanada a irregularidade, motivo pelo qual teria ocorrido a convalidação dos referidos atos.

Apesar da possibilidade de convalidação do ato pela publicação, mesmo que intempestiva, é preciso atentar para o fato de que, conforme pontuado pela auditoria, foi identificada a realização de serviços resultantes de contratos que ainda não haviam sido publicados e que, portanto, ainda não estavam produzindo efeitos, consistindo, pois, em despesas realizadas sem lastro contratual.



Tal irregularidade pode ser facilmente evitada apenas com medidas que garantam um adequado planejamento e organização no âmbito da empresa, medidas essas que devem ser tomadas pelo gestor da estatal, a fim de evitar reincidência desse achado nos próximos exercícios

**f) Realização de pagamento no valor de R\$ 14.701,24 sem comprovação da prestação do serviço (Item 5.4.5)**

De acordo com a auditoria, a Ebal firmou o contrato nº 038/2014 com a empresa Savana Segurança e Vigilância Ltda., o qual teve por objeto a prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial presencial, no valor global anual de R\$ 2.772.060,60. O contrato sofreu alteração por meio de termos aditivos para garantir o equilíbrio financeiro do ajuste.

Por meio do termo aditivo nº 06, firmado em 31/10/2016, o valor pactuado foi modificado em virtude da supressão de cinco postos de serviços de vigilância, dentre eles, o de Vitória da Conquista, promovendo uma redução total de 24,44% do valor global atualizado do contrato, passando a um valor global de R\$ 1.688.497,92.

A despeito disso, a auditoria identificou que em 05/04/2017, a Ebal realizou um pagamento no valor de R\$ 14.701,24 à empresa Savana, conforme atesta a nota fiscal nº 389/2017, emitida em 06/12/2017, por serviços prestados na unidade, desconsiderando, portanto, a sua desativação.

Em resposta, o gestor da Ebal informou que, em que pese a supressão do contrato tenha sido formalizada em 31/10/2016, não foi possível desativar de imediato o posto de Vitória da Conquista, fato esse que teria ocasionado o pagamento mesmo após a supressão do contrato.

Verifica-se, no entanto, que a despeito do aditivo ter sido assinado em 31/10/2016, o mesmo teve sua eficácia produzida apenas em dezembro de 2017 tendo em vista que foi publicado em 04/12/2017, o que impediu a produção de efeitos do

referido termo aditivo até essa data.

Verifica-se portanto, que o descumprimento do prazo para publicação dos contratos não consiste apenas em irregularidade formal tendo em vista que gera incerteza acerca da validade dos atos praticados durante esse período de vacatio entre a sua assinatura e sua publicação.

**g) Realização de pagamento sem cobertura contratual (Item 5.4.6)**

A auditoria identificou pagamento de R\$ 49.428,63 à empresa Apta Serviços Médicos Ltda-ME após o período de vigência do contrato, que ocorreu em 24/10/2016.

Solicitado a prestar informações acerca da irregularidade, o gestor reconheceu a falha, informando que tais despesas ocorreram no período entre o término de vigência do referido contrato e a assinatura do novo acordo, assinado em 12/12/2016 e que de modo equivocado os pagamentos foram incluídos depois no escopo do novo contrato, quando na verdade deveriam ter passado por procedimento de pagamento por indenização.

Nesse sentido, cumpre destacar que o pagamento por indenização também é vedado pela Lei nº 9.433/05 a qual exige lastro jurídico para a realização de despesas. Cabe aos gestores da Ebal adotar providências para realização de procedimentos licitatórios de modo tempestivo a fim de evitar solução de continuidade na prestação dos serviços, a realização de procedimentos ilegais como contratações emergenciais causadas por falta de planejamento, bem como a realização de despesas ilegais oriundas de pagamentos sem lastro contratual e/ou por indenização.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas **OPINA** no sentido de que:

**I) que este Tribunal Determine à Ebal:**

**I.1)** que realize, efetivamente, no ano de 2018, 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;

**I.2)** que instaure comissão de servidores com a função específica de acompanhamento e fiscalização dos ajustes firmados no âmbito da empresa;

**I.3)** que implante um controle interno efetivo a fim de garantir o fiel cumprimento da legislação nos procedimentos, notadamente naqueles referentes a formalização e realização de pagamentos, evitando irregularidades nesses processos e consequente responsabilização dos gestores da empresa;

**I.4)** que cumpra os prazos previstos em lei para a publicação dos termos contratuais firmados no DOE;

**I.5)** que fiscalize os processos de pagamento a fim de evitar pagamentos sem que haja a comprovação da prestação dos serviços;

**I.6)** que realize um efetivo acompanhamento dos períodos de vigências dos seus contratos, a fim de evitar solução de continuidade na prestação de serviços ou adoção de medidas ilegais como contratações

emergenciais por falta de planejamento, pagamentos sem cobertura contratual ou por meio de indenização;

II) pela **expedição de recomendação** para que a Ebal realize os pagamentos pelos serviços prestados no prazo de até 08 (oito) dias úteis a contar do recebimento do bem ou serviço, evitando atrasos e consequentes pagamentos de multas;

III) opina ainda pela **aplicação de multa** ao Sr. Luiz Gustavo Valente Veiga, Diretor-Presidente da Ebal no período auditado, com fundamento no art. 35, incisos II e III da LC 005/91, pelas irregularidades elencadas pela auditoria, notadamente as citadas nos itens "a" ao "g" deste opinativo, bem como pelo fato de que grande parte das irregularidades aqui apresentadas são reincidentes, tendo sido objeto de determinações por parte desta Corte de Contas nos julgamentos de contas e inspeções realizadas em exercícios anteriores;

É o parecer.

Salvador, 27 de fevereiro de 2018.

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

## Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcel Siqueira Santos  
Procurador do Ministério Público - Assinado em 01/03/2018



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: YXMTKZNDAX