MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
2ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/009099/2016**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim
NATUREZA:	AUDITORIA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	RENATA ALVAREZ ROSSI E OUTROS
ÓRGÃO DE ORIGEM:	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL (SDR)

PARECER N° 000677/2017

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **auditoria** realizada pela 4ª Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no período de janeiro a junho de 2016, no âmbito da **Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR),** com o objetivo de fundamentar o opinativo sobre a regularidade na execução, no cumprimento das disposições legais pertinentes, bem como na fidedignidade das informações apresentadas nas prestações de contas dos convênios formalizados até 30.06.2016 pela respectiva Unidade Jurisdicionada.

Realizada a análise, a 4ª CCE emitiu o relatório auditorial (Ref. 1698550-1/18), apontando, em resumo, as seguintes irregularidades:

1) Falta de liberação da primeira parcela (item 5.1.A);
2) Atraso significativo na liberação da primeira parcela (item 5.1.B);
3) Bens permanentes adquiridos e não inclusos na relação enviada na prestação de contas (item 5.2.A);
4) Pagamentos realizados em desacordo com Plano de Trabalho (item 5.2.B);
5) Ausência de documentos de licitação na prestação de contas (item 5.2.C);
6) Atraso na execução do objeto dos convênios (item 5.3.A);

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: QYNDQ2MDA5

> 7) Não cumprimento da parcela da contrapartida de responsabilidade dos consórcios públicos (item 5.3.B);
> 8) Adjudicação de proposta antieconômica em certame com lote pouco disputado (item 5.3.C.1);
> 9) Ausência de publicação do Pregão em jornal de grande circulação (item 5.3.C.2);
> e
> 10) Termo de contrato formalizado em desacordo com o Edital (item 5.3.C.3).

Devidamente notificados (Ref. 1700907-1, 1700906-1, 1700904-1, 1700903-1, 1700902-1, 1700900-1, 1700897-1 e 1701047-1), somente as Sras. Renata Alvarez Rossi (atual Coordenadora Executiva do CDA), Camilla Lima Batista (atual Coordenadora Administrativa e Financeira), Márcia Virgínia Cerqueira Santos (atual Coordenadora de Operações Técnicas) apresentaram, conjuntamente, manifestação (Ref. 1789038-1/8) e documentos (Ref.1789040, 1789041, 1789043, 1789044, 1789046, 1789047 e 1789050).

Ato contínuo, o Conselheiro Relator determinou o retorno dos autos à 4ª CCE (Ref.1833484-1) com o seguinte despacho: *"Retornem os presentes autos à 4ªCCE-A, tendo em vista o atendimento notificação solicitada (Ref.1698550-18).".*

Em seguida, no evento Ref.1888113-1, a 4ª CCE devolve os autos ao i. Relator, com as seguintes conclusões, *in verbis:*

> Após análise dos esclarecimentos prestados pelas Gestoras da Coordenação de Desenvolvimento Agrário, juntado aos autos deste Processo sob nos de referências 1789038, 1789040, 1789041, 1789042, 1789043, 1789044, 1789046, 1789047, 1789050, concluímos pelo saneamento das irregularidades apontadas nos itens 5.1.A, 5.1.B, 5.2.A , 5.2.C e, parcialmente, para o item 5.3.B do Relatório de Auditoria da Inspeção. Quanto aos demais itens 5.2.B, 5.3.A, 5.3.C.1, 5.3.C.2 e 5.3.C.3 não restou demonstrada a razão das Gestoras, o que nos leva à ratificação dos achados da auditoria.
>
> Considerando que: a) os achados da auditoria referiram-se a primeira parcela da execução dos convênios listados no Quadro 01 do Relatório da Inspeção realizada no período de 01/01 a 30/06/2016; b) as observações do Relatório foram parcialmente atendidas na resposta da CDA; c) na auditoria da Prestação de Contas do exercício de 2016 identificamos falhas semelhantes em outros convênios com o mesmo objetivo; e d) as recomendações tanto da Auditoria de Inspeção quanto a das Contas de 2016 são similares, sugerimos, por economia processual, que este processo (TCE/009099/2016) seja apensado ao destacado da Prestação de Contas da CDA (TCE/004861/2017) para serem apreciados em conjunto.

Concluída a instrução processual, o i. Relator encaminhou (Ref.1888262-1) os autos ao Ministério Público de Contas para fins de análise e emissão de parecer.

É, em breves linhas, o que cumpre relatar.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: QYNDQ2MDA5

2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a 4ª CCE realizou Auditoria de Acompanhamento de Convênios na Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), relativo ao período de 01.01 a 30.06.2016. O trabalho teve por objetivo fundamentar opinião sobre a regularidade na execução, no cumprimento das disposições legais pertinentes, bem como na fidedignidade das informações apresentadas nas prestações de contas dos convênios formalizados até 30.06.2016.

Concluída a instrução processual, a 4ªCCE evidenciou as seguintes irregularidades e inconformidades na fase de execução dos convênios celebrados pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), órgão que integra a estrutura de SDR, destacando, ao fim, os seguintes achados:

> Relatório Auditorial (Ref. 1698550):
> 1) Falta de liberação da primeira parcela (item 5.1.A);
> 2) Atraso significativo na liberação da primeira parcela (item 5.1.B);
> 3) Bens permanentes adquiridos e não inclusos na relação enviada na prestação de contas (item 5.2.A);
> 4) Pagamentos realizados em desacordo com Plano de Trabalho (item 5.2.B);
> 5) Ausência de documentos de licitação na prestação de contas (item 5.2.C);
> 6) Atraso na execução do objeto dos convênios (item 5.3.A);
> 7) Não cumprimento da parcela da contrapartida de responsabilidade dos consórcios públicos (item 5.3.B);
> 8) Adjudicação de proposta antieconômica em certame com lote pouco disputado (item 5.3.C.1);
> 9) Ausência de publicação do Pregão em jornal de grande circulação (item 5.3.C.2);
> e
> 10) Termo de contrato formalizado em desacordo com o Edital (item 5.3.C.3).

Ao analisar as provas coligidas aos autos, em especial os relatórios auditoriais (Ref. 1698550 e 1888113) e as informações prestadas pelos gestores da CDA (Ref. 1789038), este Ministério Público de Contas **reitera** as conclusões da 4ª Coordenadoria de Controle Externo, acrescendo as razões expostas a seguir.

No que toca ao **Convênio nº 023/2015**, celebrado com entre a CDA e o Consórcio Vale do Jequiriçá – CONVALE, a Auditoria evidenciou 03 (três) graves irregularidades, a saber:

> Relatório Auditoria (Ref.1698550-13/17):
> C) Irregularidades no Pregão Presencial nº 001/2015, praticadas pela Comissão de Licitação da CONVALE

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: QYNDQ2MDA5

1) Adjudicação de proposta antieconômica em certame com lote pouco disputado;
2) Ausência de publicação do Pregão em jornal de grande circulação;
3) Termo de contrato formalizado em desacordo com o Edital.

Após analisar as irregularidades apontadas acima, a Unidade Técnica dessa Corte de Contas propôs as seguintes recomendações: ***i)*** Instaurar o devido processo de tomada de contas do Convênio nº 023/2015, conforme determina os artigos 7º e 8º da Resolução TCE nº 144/2013, no sentido de apurar as irregularidades apontadas, principalmente, nos itens 5.3.C.1 a 5.3.C.3; e ***ii)*** Sustar a liberação das parcelas subsequentes do Convênio nº 023/2015 até a conclusão da tomada de contas solicitada.

No intuito, todavia, de fomentar a adoção de mecanismos de prevenção para evitar a reincidência das irregularidades aqui evidenciadas durante a execução de recursos estaduais, este Ministério Público de Contas entende ser também relevante, de forma complementar ao encaminhamento já proposto pela Unidade Técnica, a expedição **determinações** à **Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR)** e à **Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA)** para que, doravante, i) sejam incluídas cláusulas nos termos dos convênios celebrados com os Consórcios Municipais, por meio das quais se estabeleçam obrigações para que os convenentes utilizem o **Diário Oficial do Estado da Bahia**, como principal mecanismo de divulgação dos atos de gestão praticados na consecução do objeto do convênio, em especial os que visam dar publicidade a realização das licitações, bem como, ii) ao realizarem contratações pela modalidade pregão, adotem, prioritariamente, **a forma eletrônica** como plataforma para instauração e realização do certame, devendo ser justificadas eventuais impossibilidades de sua utilização.

Isso porque, como é cediço, as referidas plataformas eletrônicas, além de promoverem maior transparência durante a execução dos recursos estaduais, gozam também de presunção de economicidade (em especial, os certames conduzidos pelo pregão eletrônico), visto que, indubitavelmente, realizam como maior efetividade os princípios da competitividade, impessoalidade e publicidade.

Na oportunidade, cabe destacar o entendimento sufragado pelos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia e da União, que convergem no sentido de estabelecer que, ao realizar contratações pela modalidade de pregão, a Administração Pública, como

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: QYNDQ2MDA5

regra, deve valer-se da forma eletrônica para realização do certame, nos seguintes termos:

> INSTRUÇÃO nº 001/15 do TCM/BA:
> O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições (...) e considerando:
> a.) a edição da Orientação Técnica n.º 01/2013, exarada pela Rede de Controle da Gestão Pública, da qual o Tribunal de Contas dos Municípios é signatário;
> b.) o disposto na Lei Federal n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu o pregão como modalidade de licitação;
> c.) que a adoção do Pregão Eletrônico pelos entes jurisdicionados poderá acarretar em mais celeridade, racionalização, competitividade, transparência, impessoalidade e economia para a administração pública municipal.
> Art. 1º **As Prefeituras e Câmaras Municipais deverão priorizar a adoção do Pregão Eletrônico nas licitações realizadas no âmbito dos municípios;**
>
> AUDITORIA REALIZADA NO ÂMBITO DO TC007.487/2010-0. (...)
> Outra questão **recorrente refere-se à não observância pelos entes municipais fiscalizados acerca da obrigatoriedade de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica**, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de **transferências voluntárias de recursos públicos da União**, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres (...)
> b) na aquisição de bens e serviços comuns, **utilize obrigatoriamente a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica**, devendo a autoridade competente justificar a inviabilidade daquela forma, caso opte pelo pregão presencial.
> (TCU, ACÓRDÃO 6441/2011 - PRIMEIRA CÂMARA, Rel. Cons. AUGUSTO SHERMAN, Data da Sessão: 16/08/2011)
>
> (...) consoante os precedentes citados pela Selog (Acórdãos 2.368/2010 e 1.515/2011 - Plenário), este **Tribunal tem entendido que aqueles não obrigados por lei ou pelo referido decreto a utilizar o pregão eletrônico devem motivar a escolha do pregão presencial na contratação de bens e serviços comuns sob risco de incorrerem em contratações antieconômicas**, como me parece ser o presente caso, no qual o objeto foi homologado com preços superiores aos estimados, e com participação efetiva de apenas dois concorrentes, tendo em vista a desclassificação da representante.
> (TCU, Acórdão n.° 2165-32/14 – Primeira Câmara, Rel. Cons. AUGUSTO SHERMAN, Data da Sessão: 20/08/2014
>
> (...) A utilização do pregão presencial, **sem demonstração da inviabilidade da forma eletrônica**, não se conforma com o preceito contido no art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005, razão pela qual este Tribunal de Contas tem decidido que a espécie presencial somente deve ser utilizada quando ficar demonstrada a inviabilidade da forma eletrônica (TCU, Acórdãos 1.099/2010–TCU–Plenário, 6.441/2011–TCU–1ª Câmara e 11.197/2011–TCU–2ª Câmara).

Na mesma linha, calha anotar que a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, estrutura que congrega instituições de controle e de fiscalização nos âmbitos federal, estadual e municipal e da qual faz parte o TCE/BA, emitiu a Orientação Técnica nº 01/2015, com vistas a orientar gestores estaduais e municipais "*a adotarem a modalidade de PREGÃO ELETRÔNICO nas licitações, devendo ser justificadas eventuais impossibilidades de utilização*", vez que, dentre outros aspectos, em tal modalidade

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: QYNDQ2MDA5

"*prepondera o uso da tecnologia da informação acarretando para a administração pública a racionalização, a competitividade, a transparência, a impessoalidade e a economia*".

3. CONCLUSÃO

Dessa maneira, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA**:

a) pela juntada do presente processo auditorial à prestação de contas da Coordenação de Desenvolvimento Agrário, referentes ao exercício de 2016 (TCE/004861/2017);

b) seja expedida **determinação** à CDA para que promova a instauração de Tomada de Contas do Convênio nº 023/2015, conforme determina os artigos 7º e 8º da Resolução TCE nº 144/2013, no sentido de apurar as irregularidades apontadas, principalmente, nos itens 5.3.C.1 a 5.3.C.3 do relatório auditorial (Ref. 1698550), tendo em vista as evidências de dano ao erário estadual;

c) seja expedida **determinação** à CDA para que suspenda a liberação das parcelas subsequentes do Convênio nº 023/2015 até a conclusão do processo de tomada de contas do referido convênio;

d) sejam expedidas **determinações** à SDR e à CDA para que, doravante, i) <u>sejam incluídas cláusulas nos termos dos convênios celebrados com os Consórcios Municipais</u>, por meio das quais se estabeleçam obrigações para que os convenentes utilizem o **Diário Oficial do Estado da Bahia** <u>como principal mecanismo de divulgação dos atos de gestão praticados na consecução do objeto do convênio</u>, em especial os que visam publicizar a realização de licitações, bem como, ii) <u>ao realizar contratações pela modalidade pregão</u>, adotem, prioritariamente, **a forma eletrônica** como plataforma para instauração e realização do certame, devendo ser justificadas eventuais impossibilidades de sua utilização.

e) sejam expedidas **recomendações** à SRD e à CDA no sentido de que adote as medidas administrativas necessárias para correção

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: QYNDQ2MDA5

das falhas e inconsistências apontadas nos relatórios auditorias (Ref. 1698550 e 1888113), cuidando, ainda, que sejam envidados esforços para aprimorar os seus mecanismos de controle interno, com vistas a mitigar ou eliminar as deficiências evidenciadas durante a fiscalização e execução dos convênios celebrados.

É o parecer.

Salvador, 27 de setembro de 2017.

MAURÍCIO CALEFFI
Procurador do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: QYNDQ2MDA5

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Mauricio Caleffi

Procurador do Ministério Público - Assinado em 27/09/2017

Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: QYNDQ2MDA5