



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

<b>PROCESSO:</b>	<b>TCE/009192/2017</b>
<b>ÓRGÃO JULGADOR:</b>	TRIBUNAL PLENO
<b>RELATOR:</b>	CONS. Antonio Honorato de Castro Neto
<b>NATUREZA:</b>	AUDITORIA
<b>RESPONSÁVEIS/PARTES:</b>	MANOEL VITÓRIO DA SILVA FILHO E OUTROS
<b>ORIGEM:</b>	SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA - SEFAZ
<b>VINCULAÇÃO:</b>	SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA - SEFAZ

**PARECER N° 000744/2018**

## 1. RELATÓRIO

Retornam ao Ministério Público de Contas os autos da **Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira**, realizada pela Terceira Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – 3ª CCE, na **Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ)**, no período compreendido entre 01/01/2017 a 31/07/2017, com o objetivo de “*verificar o cumprimento das disposições legais pertinentes e a regularidade na aplicação dos recursos públicos*”.

Na Promoção Ministerial de Ref.2031892, este *Parquet* de Contas sugeriu o encaminhamento dos autos a 3ª CCE para realização de cotejamento entre as irregularidades identificadas no Relatório Auditorial (Ref.1950960) e os esclarecimentos e os novos documentos apresentados pelos gestores (Ref. 2000557, Ref. 2014413, Ref.2014414, Ref.2015646).

No Relatório de Diligência (Ref.1705947-1/Ref.1705947-12), a 3ª CCE acatou as justificativas apresentadas quanto ao Item 5.1.2 a do Relatório de Auditoria, no entanto, considerou insatisfatórios os esclarecimentos para os demais itens.

É o que cumpre relatar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a presente Auditoria teve como objetivo “*verificar o cumprimento das disposições legais pertinentes e a regularidade na aplicação dos recursos públicos*”. Após o cotejamento entre as irregularidades identificadas no Relatório Auditorial (Ref.1950960) e os esclarecimentos e os novos documentos apresentados pelos gestores, a Unidade Técnica manteve as seguintes irregularidades:

### **Unidade: Diretoria Administrativa – DIRAD**

#### **Responsável: Sérgio Afonso Lima Silva**

- Ausência da Autorização de Prestação de Serviço (APS) nos processos de pagamento referentes ao Contrato n. 10/2017 (Item 5.1.1 do Relatório de Auditoria);
- Inexistência do Termo de Recebimento Definitivo (Item 5.1.2.b do Relatório de Auditoria);
- Ausência de designação formal da comissão responsável pelo recebimento do objeto (Item 5.1.2.c do Relatório de Auditoria);
- Ausência de elementos que comprovem a prestação de contas do Convênio n. 10/2014 (Item 5.1.3 do Relatório de Auditoria);
- Apresentação de garantia contratual fora do prazo (Item 5.2.1.a do Relatório de Auditoria).

### **Unidade: Diretoria de Administração Tributária da Região Sul – DAT Sul**

#### **Responsável: Zelington Pereira Coqueiro**

- Ausência de verificação de documentação relativa à regularidade fiscal das empresas antes da liquidação e pagamento (Item 5.1.4.a do Relatório de Auditoria);
- Atesto de nota fiscal antes do término da execução dos serviços (Item

#### 5.1.4.b do Relatório de Auditoria).

Cumprir destacar que as falhas identificadas durante a presente Auditoria denotam, em sua maioria, deficiência de controle no acompanhamento de contratos e convênios no âmbito da Sefaz.

No que tange aos contratos de prestação de serviços de Tecnologia da Informação (TI), enumerados na Tabela 01 do Relatório de Ref. 1950960-6/7, a 3ª CCE relata a **ausência de documentos comprobatórios do recebimento definitivo dos serviços contratados**. A Unidade Técnica afirma que, embora haja “*determinação expressa nos contratos de que a contratada só estará habilitada a apresentar as notas fiscais para pagamento após a conclusão da etapa do recebimento definitivo*”, **foram realizados pagamentos nos aludidos Contratos de TI sem o devido atesto do recebimento definitivo dos serviços prestados que se daria mediante a apresentação do Termo de Recebimento Definitivo**.

A SEFAZ, instada a se manifestar, informou que os objetos dos contratos estavam inseridos em uma das situações de dispensa do Termo de Recebimento Provisório, o que estaria autorizado pelo art. 74 da Lei Federal n. 8.666/93 (Ref.1746812-5/Ref.1746812-10).

Importante asseverar, no entanto, que o artigo mencionado pelo gestor, análogo ao art. 162 da Lei Estadual de Licitação (Lei n. 9.433/05)<sup>1</sup>, trata do recebimento provisório e não do recebimento definitivo do objeto. Em verdade, conforme consta no art. 161 da Lei n. 9.433/05, para se firmar o Termo de Recebimento Definitivo, ato anterior à emissão da nota fiscal, é necessário a emissão de um parecer circunstanciado pelo servidor ou pela comissão designada pela autoridade competente, o que não ocorreu nos Contratos de Tecnologia da Informação analisados.

Assim, a SEFAZ deve diligenciar para que seja realizado o efetivo controle dos contratos que celebra, com o devido cumprimento das prescrições legais e contratuais.

Ainda no que concerne aos processos de pagamento do exercício de 2017 vinculados aos contratos de TI, a Unidade Técnica constatou a “*Ausência de designação formal da comissão responsável pelo recebimento do objeto*” (item 5.1.2.c do Relatório de Auditoria), cuja constituição é exigível em contratos de valor superior ao estabelecido para a modalidade licitatória convite, conforme previsão do § 4º do art. 161 da Lei Estadual n. 9.433/05.

<sup>1</sup>Art. 162 - Poderá ser dispensado o recebimento provisório nos seguintes casos:

I - gêneros perecíveis e alimentação preparada;

II - serviços profissionais;

III - obras e serviços de valor até o limite previsto para compras e serviços, que não sejam de engenharia, na modalidade de convite, desde que não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade.

Neste ponto, verificou-se que as notas fiscais discriminadas na Tabela 02 do Relatório de Auditoria de Ref. 1950960 foram atestadas por servidores que não estavam formalmente designados para realizar a fiscalização desses ajustes, o que revela fragilidade de controle do cumprimento dos objetos contratados, tendo sido pago, sem a devida fiscalização, o montante significativo de R\$2.832.718,48 (dois milhões oitocentos e trinta e dois mil setecentos e dezoito reais e quarenta e oito centavos).

Conforme resposta apresentada pela SEFAZ (Ref.1950960-12), constatou-se que a Comissão para acompanhamento dos aludidos contratos somente foi constituída em 01/08/2017, por meio da Portaria n. 132/2017, isto é, após a celebração desses contratos, o que reforça a ocorrência da irregularidade apontada pela Auditoria.

A ausência de constituição da Comissão fiscalizadora caracteriza grave falha no acompanhamento e na fiscalização da execução dos contratos na medida em que compromete a tempestiva apuração e correção das irregularidades relacionadas ao cumprimento do objeto contratado. Ademais, a ausência do necessário controle expõe o erário a potencial risco de dano.

Gize-se que consiste em poder-dever da Administração, expressamente estabelecido no art. 126, VII, c/c o art. 127, III, da Lei n. 9.433/2005, realizar a devida fiscalização dos contratos administrativos. Trata-se, portanto, de cláusula necessária, a afastar qualquer juízo de oportunidade e conveniência do gestor em nomear ou não um fiscal para exercer a atribuição legalmente estabelecida. A falta de nomeação específica de fiscal para acompanhar a execução do contrato traz graves implicações à fiscalização do ajuste, porquanto esvazia a eficácia do próprio controle.

Sobre este aspecto, recomenda-se que este Tribunal acompanhe os atuais e futuros contratos celebrados pela SEFAZ, com o intuito de verificar o efetivo cumprimento dos artigos 153 e 161 da Lei Baiana de Licitações.

A Auditoria identificou, ainda, "*Ausência de elementos que comprovem a prestação de contas do Termo de Cooperação Técnica nº 10/2014*" (item 5.1.3 do Relatório de Auditoria), o qual foi celebrado, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), entre o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria do Estado da Fazenda, e diversos Estados, dentre eles o Estado da Bahia, cujo objeto é a disponibilização pela SEFAZ/RS aos ESTADOS aderentes dos serviços de processamento da autorização para a emissão de Documentos Fiscais Eletrônicos, denominado de "SEFAZ VIRTUAL".

Conforme consta no Relatório de Auditoria (Ref.1950960-15), não constam da prestação de contas do supracitado Convênio os seguintes itens: "a) documentos que comprovem a entrada dos recursos estaduais nos cofres do Estado do Rio Grande do Sul; b) documentos que comprovem os investimentos realizados pelo Estado do Rio Grande do Sul; e c) documento elaborado pelo estado da Bahia aprovando a prestação de contas apresentada".

A Unidade Técnica assevera que os documentos e fotos apresentados na prestação de contas do Convênio n. 10/2014 não são suficientes para comprovar as despesas realizadas com "*hardware e softwares pela Sefaz/RS e na infraestrutura dos 'Datacenter'*", razão pela qual devem ser apresentados pelo responsável os documentos comprobatórios aptos e adequados a comprovarem as despesas. A Auditoria consigna, ainda, que, embora a Sefaz tenha aprovado a prestação de contas do referido ajuste, "***o Relatório de Prestação de Contas apresentado pela Sefaz/RS não possui elementos suficientes para, efetivamente, prestar as contas em análise, não sendo possível à auditoria verificar a regular aplicação dos recursos repassados pelo Estado da Bahia***".

Desse modo, em sintonia com a Unidade Técnica, considera oportuna a expedição de recomendação para que a Sefaz/BA exija da Sefaz/RS a prestação de contas do Convênio, que ainda encontra-se em vigor, com todos os elementos necessários para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

Em relação ao Contrato n. 06/2016, celebrado o âmbito da Diretoria de Administração Tributária da Região Sul (DAT Sul), observaram-se fragilidades na fiscalização e acompanhamento da execução dos serviços contratados, bem como a realização de pagamentos antes da execução integral dos serviços, o que importa em inobservância à fase de liquidação da despesa.

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).

Assim, as irregularidades “*Ausência de verificação de documentação relativa à regularidade fiscal das empresas antes da liquidação e pagamento*” e “*Atesto de nota fiscal antes do término da execução dos serviços*” evidenciadas pela Auditoria 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.

Assevere-se que a antecipação de pagamento somente pode ser feita pela Administração Pública em situações excepcionais devidamente justificadas, desde que preenchidos dois requisitos cumulativos: (i) a previsão no instrumento convocatório do certame e (ii) a prestação de garantias efetivas e idôneas para assegurar o ressarcimento integral do valor adiantado em caso de inadimplemento, o que não se amolda ao caso dos autos.

Neste sentido, posiciona-se o Tribunal de Contas da União (TCU), conforme se extrai da Resenha de Jurisprudência, *in verbis*:

A antecipação de pagamento somente deve ser admitida **em situações excepcionais**, devidamente justificadas pela Administração, ocasião em que deve ficar demonstrada a

existência de interesse público, obedecidos os critérios expressamente previstos pela legislação que rege a matéria, quais sejam, **existência de previsão no ato convocatório** da licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta e as **indispensáveis cautelas e garantias**.<sup>2</sup> (grifo nosso).

Ademais, conforme asseverou a Unidade Técnica, *“não é uma simples oposição do atesto nas notas fiscais emitidas que torna a liquidação regular, mas um conjunto de elementos afetos à licitação, contrato, documentação do credor, exatidão dos cálculos, além da recepção do material ou prestação e serviços”*, devendo o atesto do recebimento efetivo da mercadoria ou da prestação do serviço ser registrada após a ocorrência do fato gerador da despesa, sendo recomendável que a Sefaz que passe a atestar as notas fiscais somente após o recebimento efetivo da prestação do serviço e/ou entrega da mercadoria.

### 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 da Fazenda - Sefaz, referente ao exercício de 2017, pugnando para que o TCE acompanhe as medidas adotadas pelos responsáveis para evitar a reincidência das irregularidades destacadas no Relatório de Auditoria e no presente Parecer, notadamente quanto à fiscalização adequada dos contratos e convênios celebrados no âmbito da SEFAZ. Sugere, ainda, **sejam expedidas recomendações** aos gestores responsáveis, nos exatos termos das orientações sugeridas pela 3ª CCE no Relatório de Auditoria de Ref. 1950960.

É o parecer.

Salvador, 06 de novembro de 2018.

**ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA**

Procuradora do Ministério Público de Contas

---

<sup>2</sup> Última alteração do texto: 22/04/09.

## Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Erika de Oliveira Almeida  
Procuradora do Ministério Público - Assinado em 06/11/2018



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: A5MDE0ODUY