



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
1ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/007129/2011
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA
NATUREZA:	AUDITORIA E INSPEÇÃO
RESPONSÁVEL/PARTE:	REUB CELESTINO DA SILVA
ORIGEM:	EMPRESA BAIANA DE ALIMENTOS – EBAL
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINERAÇÃO - SICM

PARECER

1. RELATÓRIO

Retorna a este Órgão Ministerial o presente feito, cujo objeto é a Auditoria de Inspeção procedida na Empresa Baiana de Alimentos - Ebal (vinculada à Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração – SICM), com vistas à verificação da efetividade do cumprimento de seus objetivos, bem como suas situações financeira e patrimonial.

Procedida pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo, vale registrar que compuseram o escopo do presente exame as demonstrações relativas aos dois primeiros trimestres de 2011, período em que a Ebal fora gerida pelo Sr. Reub Celestino da Silva. Registre-se, ainda, que, ao longo do exame, a Auditoria adotou como fonte de critérios o rol de normas apresentado às fls. 6/7, e valendo-se dos procedimentos auditoriais relacionados às fls. 5.

Concluída a análise, a 2ª CCE externou suas impressões por meio do Relatório de Auditoria (fls. 3/56), no bojo do qual apresenta distintas deficiências, inadequações, irregularidades e ilegalidades atinentes ao desenvolvimento das atividades da empresa em epígrafe, especialmente no tocante ao atingimento de seus objetivos legais e estatutários.

Ante o que fora apontado pela Auditoria, determinou-se a notificação do Diretor Presidente da Ebal, no sentido de que prestasse os necessários esclarecimentos (Notificação n.º 987/2011, fls. 66).

Apresentados os vindicados esclarecimentos (fls. 77/134, e cadernos em anexo) - e seguindo diretriz preteritamente ofertada por este MP de Contas (Despacho acomodado às 142/143), a 2ª CCE procedeu ao cotejamento entre os pontos levantados e as justificativas prestadas pelo gestor, depois do que (às fls. 145/168) ratificou as conclusões a que tivera chegado em seu primeiro pronunciamento, nele consignando, porém, sutil alteração.

Deu-se, então, nova vista a este Órgão Ministerial.

Em síntese, é o que cumpre relatar

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas prerrogativas para que procedessem à apreciação dos atos da Administração Pública direta e indireta (em suas distintas formas), tanto no que diz respeito às despesas, quanto em relação à arrecadação de receitas. E, para que referida missão constitucional fosse cumprida a contento, a própria Carta Magna estabeleceu prismas fundamentais, a partir dos quais a atividade de fiscalização deverá ser planejada e efetivamente desenvolvida. A análise mais detida do art. 37 da CRFB/1988 revela que - legalidade, moralidade e eficiência (e/ou economicidade) - constituem os vetores fundamentais da atividade em referência.

Fazendo uso da competência que lhe é atribuída pela Magna Carta de 1988, bem como pela legislação específica (mormente a Constituição Estadual de 1989 - art. 91, II), o Tribunal de Contas do Estado da Bahia procede, *in casu*, ao controle externo dos atos praticados pelo Poder Executivo estadual, na medida em que aprecia distintos aspectos (especialmente legalidade, razoabilidade, economicidade e eficiência) tantos dos atos de gestão, quanto do modelo operacional da Empresa Baiana de Alimentos - Ebal, como sabido, vinculada à Secretaria da Indústria Comércio e Mineração - SICM.

Tendo inspecionado, *in loco*, as dependências de distintas Unidades que compõem a rede de distribuição e comercialização da Ebal (almoxarifado central, lojas da Cesta do Povo, central de abastecimento, central distribuidora), a 2ª CCE apontou várias inadequações e irregularidades observadas Unidades, dentre as quais cabe destacar:

- deficiência no controle de atendimento de solicitações de materiais;
- falta de manutenção nas instalações físicas, elétricas e da rede hidráulica;
- precariedade no sistema de armazenamento e de conservação de produtos/mercadorias;
- existência de esgoto a céu aberto, dando causa à proliferação de fungos, insetos e roedores;
- falta de condições mínimas de higiene, incluindo acúmulo de lixo e sujeira;
- infiltrações severas em paredes de diversos estabelecimentos, sendo algumas decorrentes de vazamentos nas instalações hidráulicas dos banheiros;
- armazenamento inadequado de produtos destinados ao consumo humano;
- considerável quantidade de mercadoria em estoque, com prazos de validade vencidos;
- excessivas perdas (por distintas causas) de produtos e/ou mercadorias;
- acúmulo indiscriminado, em quaisquer pontos do interior das lojas, de detritos resultantes das atividades desenvolvidas.

Os autos noticiam a contratação da empresa Concreta Tecnologia em Engenharia Ltda., com vistas a realização de obras de recuperação estrutural da loja da Cesta do Povo do bairro da Sete Portas (município de Salvador-Ba), bem como do espaço anexo à referida loja (explorado por feirantes).

Firmado de forma emergencial em agosto de 2009 (por meio de dispensa de licitação), o ajuste aqui tratado (Contrato n.º 072/09), após sucessivas aditativas (com alterações de prazos de entrega, serviços contemplados e valores), envolveu recursos públicos da ordem de 1.129.458,09 (um milhão, cento e vinte e nove mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e nove centavos).

Apurou-se que, embora o prazo final para conclusão e entrega da Unidade reformada tenha expirado em abril de 2010, e que, até aquela data, os valores ajustados tinham sido integralmente pagos à contratada, os gestores da Ebal não conseguiram apresentar o Termo de Recebimento Definitivo da Obra. Segundo aduzido nos autos, tanto o Departamento de Engenharia, quanto a Assessoria Jurídica da Ebal afirmaram desconhecer a existência do aludido Termo.

Ademais, visita à loja em epígrafe (procedida pela Auditoria em companhia do Gerente de Engenharia e Manutenção da Ebal, após o prazo para conclusão do serviço) revelou que:

- a Unidade, além de abandonada, não guardava condições de uso, apresentando, dentre outros, problemas de infiltrações;
- muitos pontos tidos por tratados ao longo da reforma mostravam-se deteriorados, carecendo de novas intervenções;
- em razão do desuso, a sujeira e a vegetação alastravam-se pelo local;

Instados a esclarecer, os gestores da Ebal não fizeram prova de terem adotado as providências cabíveis (antes as ocorrências ora apontadas), especialmente no tocante ao acionamento da contratada, com vistas a fazê-la cumprir o que fora estipulado em contrato (garantia de cinco anos contra quaisquer defeitos nas obras e serviços, sem ônus para a Administração Pública - contratante).

Conforme já apontado, apurou-se o pagamento da totalidade dos valores pactuados com a Concreta Tecnologia em Engenharia Ltda., sem a imprescindível aferição: **(i)** do adimplimento contratual por parte do particular (a ser materializado pro meio do Termo de Recebimento Definitivo da Obra), bem como das condições em que se deu a execução do serviço (juízo valorativo, a ser formado a partir de relatórios parciais de acompanhamento).

A conduta supra colacionada, especialmente a execução da totalidade das despesas sem que fosse (de forma concreta, nos moldes estabelecidos na legislação pertinente, por instrumento e/ou meio hábil) atestada a conclusão dos serviços, nas condições em que contratados, diz respeito, dentre outros, ao temas – liquidação de despesa pública e dever de controle – aos quais, a seguir, serão dedicadas breves linhas.

Cumprido esclarecer que a execução (ordinária) de despesa pública deve ser efetivada com observância às suas distintas e imprescindíveis fases, a saber, empenho, liquidação e pagamento. O empenho presta-se, essencialmente, à identificação do credor, assim como ao reconhecimento do débito perante aquele, constituindo momento propício à adoção de medidas administrativas preparatórias à liquidação e ao pagamento. Por sua vez, liquidar despesa pública (ou fase de liquidação) equivale a atestar/declarar que o serviço foi prestado/executado ou que a mercadoria/produto foi fornecido/entregue nas exatas condições em que contratado e/ou adquirido. É fase obrigatória do procedimento de execução da despesa, sucessora do empenho e antecessora ao pagamento. E, por derradeiro, o pagamento materializa o adimplimento da obrigação assumida.

Conforme apurado, os responsáveis pela Ebal efetuaram a totalidade dos pagamentos relativos ao contrato firmado com a Concreta Tecnologia em Engenharia Ltda., sem que fosse emitido (por agente competente) o Termo de Recebimento Definitivo da Obra (é o que se ventila nos autos). Não se atentou para a correlação entre os cronogramas de execução física e o de desembolso financeiro. Ademais, não se pode depreender que, ao final, o contratado (particular) adimpliu com suas obrigações contratuais (executando a contento o que fora contratado). Destarte, deixou-se de cumprir (ou ao menos de se fazer prova de tê-la cumprido) importante fase da execução da despesa pública, a saber, sua liquidação.

Levando-se em conta que muitos dos fatos noticiados nos presentes encartes processuais (notadamente aqueles atinentes às intervenções promovidas nas instalações da loja da Cesta do Povo da Sete Portas) dizem respeito ao dever de controle (incumbência dos administradores públicos), importa fazer alguns apontamentos acerca do poder/dever de fiscalização que recai sobre a Administração Pública.

Entre os deveres/poderes contratuais da Administração Pública, figura o dever de bem acompanhar a fiel execução dos contratos, convênios e ajustes que celebra. Não se permite, ao administrador/gestor público, esquivar-se do dever de manter os necessários acompanhamento e controle dos ajustes que firma (ou que estejam sob sua responsabilidade), notadamente quando envolver recursos de grande monta, como no caso em baila. Enquanto administradores da *res publica*, estão obrigados a: gerir, controlar, fiscalizar, avaliar e acompanhar a aplicação dos recursos a eles confiados e/ou administrados (e por liberalidade ou ajustes consensuais, transferidos a terceiros).

Atos de gestão, praticados com inobservância às premissas retro apontadas (conforme observado ao longo da presente Auditoria de Inspeção), constituirão ofensas aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública. Além de revelarem falta de zelo na gestão dos recursos públicos, dificultam sobremaneira os controles (interno e externo) da eficiência, da legitimidade e da economicidade da contratação empreendida, revestindo-se de elevada gravidade.

Vale registrar que, quando instado a justificar o não aproveitamento das instalações da Ebal no mercado da Sete Portas (mesmo após os referidos dispêndios com a reforma), o Diretor Presidente da referida empresa aduziu que, no primeiro semestre do corrente ano (2012) aquelas dependências seriam aproveitadas, o que, até a presente data não ocorreu.

No que diz respeito ao cumprimento de seus objetivos estatutários, apurou-se que, em verdade, a Ebal há muito deixou de cumprir a função social vislumbrada em sua gênese, a saber - comercialização de bens de consumo de primeira necessidade, especialmente alimentos, através de atividades próprias do comércio varejista, com vistas à promoção maior e mais ordenada da oferta de produtos básicos, funcionando como regulador de mercado -, vez que, além de dedicar considerável parcela de sua atividade à comercialização de produtos que não integram a chamada “cesta básica” (estabelecida para o estado da Bahia por meio do Decreto Lei n.º 399/38), não tem funcionado com agente regulador de mercado.

Neste sentido apurou-se que, em algumas Unidades comerciais da Ebal, o item de maior índice de comercialização foi uma espécie de bebida alcoólica - cerveja em lata - o que, de fato, conflita com seus objetivos estatutários. Os informes revelam que a aludida bebida alcoólica representou 17,19% (dezessete vírgula dezenove por cento) do total de vendas da Ebal em 2011. Importa notar que o produto aqui comentado é classificado como droga lícita pelo Ministério da Saúde.

Ainda em relação ao item acima tratado, constatou-se que a Ebal tem servido ao abastecimento de barraqueiros, vendedores ambulantes, hotéis, pousadas, lanchonetes e bares que o adquirem para revenda no mercado local, o que comprova, além da não atuação da Ebal como regulador de mercado, o desempenho de função de atacadista.

Após realizar pesquisa de mercado (empreendida em junho/2011, no município de Salvador-Ba), na qual foram contemplados 25 (vinte e cinco) itens que integram a chamada “cesta básica” da Cesta do Povo, Auditoria constatou que os preços praticados pela Ebal (em relação àqueles produtos) ora foram compatíveis, ora mostraram superiores praticados pelos estabelecimentos privados. Disso se extrai que, de fato, a Ebal não tem efetivamente contribuído para a regulação dos preços no mercado.

O exame procedido também revelou que a Empresa Baiana de Alimentos tem recebido, ao longo dos últimos anos, aportes de recursos ou repasses governamentais. Até o encerramento dos trabalhos da presente Auditoria de Inspeção, as transferências relativas ao exercício 2011 ultrapassavam a casa dos R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões de reais).

Apurou-se que, no em deslinde, os recursos advindos de transferências do Governo Estadual foram empregados na execução de despesas de custeio, incluindo: pagamento de pessoal, encargos e contribuições sociais, indenizações trabalhistas e dívidas com

fornecedores. Conforme apontado pela 2ª CCE, entre 2006 e 2010, os repasses efetuados perfizeram o total de R\$ 631.280.000,00 (seiscentos e trinta e um milhões, duzentos e oitenta mil reais).

Os quadros demonstrativos produzidos pela Auditoria revelam que, não obstante o vultoso aporte de recursos, por do Governo do Estado (em alguns exercícios atingindo o triplo dos valores relativos às despesas comerciais da Ebal) a aludida empresa não tem sido capaz de sustentar-se a partir, apenas, do desenvolvimento de suas atividades, o que, indubitavelmente, caracteriza dependência econômica. Dito de outra forma, os informes evidenciam a condição de dependente da empresa em destaque.

O exame auditorial revelou, também, que o rol de atividades operacionais da Ebal não se mostra capaz de reverter sua condição de empresa deficitária.

A partir dos pressupostos fáticos trazidos aos autos, resta patente que as ações desenvolvidas pela Ebal se nos apresentam revestidas de graves inadequações, irregularidades e ilegalidades, inclusive com distanciamento de seus fins primordiais (aqui já apresentados).

Os informes colacionados comprovam que a gestão da referida entidade tem sido, no mínimo, inerte no que tange ao afastamento das distintas irregularidades, especialmente daquelas que materializam dano ao erário (em suas distintas espécies). Ademais, nos moldes administrativos e operacionais ora adotados, o complexo Ebal, em verdade, tem se constituído uma desarrazoada, custosa e, em certos aspectos, danosa atividade estatal.

Chegando ao epílogo do opinativo em construção, vale ressaltar que grande parte das ocorrências catalogadas pela 2ª CCE podem ensejar a aplicação das reprimendas previstas tanto na Constituição Federal, quanto na legislação interna deste TCE-BA, o que reforça, dentre outros, o conteúdo dos princípios da legalidade e da moralidade.

Ocorre, porém, que, além da incompatibilidade (regimental) da imposição de sanções no bojo de Auditoria de Inspeção, os informes trazidos aos autos (que dizem respeito às ocorrências acima consignadas) são insuficientes no que tange a necessária (e detalhada), apuração/atribuição de responsabilidades pelos pontos levantados (leve-se em conta a espécie do exame procedido – Auditoria de Inspeção).

Assim sendo, considerando: **a)** a natureza do procedimento auditorial em manejo - Auditoria de Inspeção – que, neste TCE-BA, tem servido à avaliação do desempenho tanto dos órgãos e entidades jurisdicionadas (em determinado período), quanto dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos da legitimidade, legalidade, economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; **b)** que compuseram o escopo da referida auditoria apenas os informes relativos aos dois primeiros trimestres do ano de 2011; **c)** que não se pode (tão somente a partir dos presentes autos) aferir se, no restante do exercício em epígrafe, foram adotadas medidas necessárias ao saneamento das irregularidades e ilegalidades aqui observadas; e **d)** que o juízo de mérito formado pela Auditoria está sedimentado em cognição sumária (não exauriente), impende reconhecer que, quando do exame global da prestação de contas da Empresa Baiana de Alimentos – Ebal, relativas ao exercício 2011 (aqui autuada sob o n.º TCE/002961/2012), poder-se-á exaurir a cognição em torno dos atos de gestão perpetrados naquela empresa, oportunidade em que se terá parâmetros adequados e suficientes à possível aplicação de reprimendas aos responsáveis pelas ocorrências detectadas.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, e considerando que a empresa em referência, anualmente e por meio próprio, presta contas a este TCE-BA, este Órgão Ministerial **OPINA:**

- a) pela juntada dos presentes autos ao processo de prestação de contas da Empresa Baiana de Alimentos - Ebal, exercício 2011 (em trâmite neste TCE-BA sob o n.º TCE/002961/2012), vez que no bojo daquele feito (instruído com melhores informes) poder-se-á exaurir a cognição acerca da gestão empreendida naquela empresa;
- b) que seja assinado prazo para que os gestores da Ebal demonstrem, junto a esta Corte de Contas, terem adotados medidas saneadoras das irregularidades mais contundentes, dentre aquelas apresentadas tanto no Relatório de Auditoria, quanto no presente opinativo, incluindo a instauração de instrumentos processuais com vistas à responsabilização daqueles que deram causa às referidas irregularidades;

Em tempo, recomenda-se que, quando do exame da prestação de contas do Ebal (exercício 2011), este TCE-BA apure se os responsáveis da Ebal (especialmente aqueles encarregados pelo acompanhamento dos ajustes firmados no âmbito daquela empresa) adotaram as medidas necessárias com vistas evitar, tanto a repetição, quanto a perpetuação das demais irregularidades e ilegalidades aqui debatidas.

É o parecer

Salvador, 25 de setembro de 2012

MARCEL SIQUEIRA SANTOS
Procurador do Ministério Público de Contas