



PROCESSO: TCE/011305/2015
IDENTIFICAÇÃO: Empresa Baiana de Alimentos S.A (Ebal)
NATUREZA: Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira
VINCULAÇÃO: Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE)
PERÍODO: 01/01/2014 a 30/09/2015
GESTORES: Eduardo José Cardoso Sampaio, Moacir Rodrigues de Souza, Newton Cezar de Carvalho Couto, Antônio Geraldo Bulhões Ribeiro, Luís Gustavo Valente Veiga e Roberto Adami de Sá Júnior
RELATOR: Conselheiro João Bonfim

1 – PRONUNCIAMENTO

Em cumprimento à determinação advinda do Gabinete da Exm^o Conselheiro Relator (fls. 111), retorna o presente processo a esta Coordenadoria, para que seja realizado o cotejamento entre as ocorrências apontadas no relatório de auditoria e as manifestações e documentos juntados aos autos pelo Diretor-Presidente e demais membros da diretoria da empresa (fls. 73 a 106), em resposta às notificações nºs 104 a 114/2016 (fls. 50 a 60), de 11/01/2016. Registre-se que, para os subitens 5.3.2, 5.3.5, 5.3.6 e 5.3.7 do relatório de auditoria, as justificativas foram apresentadas pelo Gabinete do Secretário da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE).

Os documentos e alegações trazidos aos autos foram analisados por esta Coordenadoria e os resultados decorrentes encontram-se nos tópicos seguintes, apresentados conforme sequência numérica adotada no relatório da auditoria.

5.2.1.2.2.1 – Ausência do teste de recuperabilidade dos bens da empresa

As alegações apresentadas pelos gestores ratificam as já consideradas pela auditoria durante os trabalhos de campo, aduzindo que, de acordo com o §3º do artigo 183 da Lei nº 6.404/1976 (alterada pela Lei nº 11.638/2007), a companhia deverá, "periodicamente", efetuar a análise de recuperabilidade do seu ativo, sobre os valores registrados no imobilizado. Segundo os dirigentes, a empresa fez a avaliação do seu ativo imobilizado em 2013, atualizando os respectivos registros contábeis, estando o próximo teste de recuperabilidade programado para o próximo exercício de 2016.

Entretanto, o entendimento constante do relatório original é de que a empresa não efetuou, de fato, o referido teste, tendo, apenas, realizado um levantamento físico e a conciliação contábil, restando pendente o reconhecimento dos ajustes necessários à adequação físico contábil dos bens inventariados.

5.3.2 - Formalização inadequada de Dispensa de Licitação

O esclarecimento apresentado às fls. 83/84 reproduziu os mesmos argumentos utilizados na resposta à Solicitação nº MCC04/2015, durante os trabalhos de campo, ou seja, que a contratação da empresa PricewaterhouseCoopers (PwC) ocorreu conforme orientação da Procuradoria Geral do Estado, por meio dos Pareceres nºs NAE - 005/2015 e 011/2015 (anexos), aprovados pela Procuradora-Chefe da PCT – Procuradoria de Controle Técnico e pela Procuradora Geral Adjunta, datados de 31/03 e 02/04/2015, respectivamente.

Alegou, ainda, que a empresa fora contratada por dispensa de licitação diante da necessidade de se atender ao prazo regulamentarmente definido para a alienação da participação acionária estadual no capital social da EBAL. De acordo com o arrazoado, a realização de uma licitação dificultaria a alienação pretendida no lapso estabelecido e dentro do cronograma definido, o que poderia comprometer o êxito do processo de desestatização.

Argumentou que a situação exigiu rapidez por conta do perfil imponderável da conjuntura econômica brasileira, da qual emergem incertezas que, vindo a influenciar decisões de investimentos, culminariam por afastar interessados em participar do processo, ante a delongas e indefinições do setor público estadual.

Não obstante os esclarecimentos trazidos pelos dirigentes, mantém-se o entendimento anterior, haja vista que o prazo de 90 dias para a entrega do relatório dos trabalhos da Comissão Especial, determinado no § 2º do Decreto nº 15.959/2015, que seria o motivo da emergência, foi prorrogado por mais 150 dias, mediante o Decreto nº 16.311, de 29/09/2015, retroagindo seus efeitos à data do término definido no citado §2º do Decreto nº 14.959/2015, ou seja, a maio de 2015.

Deste modo, situações no processo descaracterizaram a urgência do atendimento, como a prorrogação do prazo para 150 dias e a vigência de 12 meses do contrato nº 02/2015, assinado com a empresa de consultoria Price waterhouse Coopers (PwC), em 10/04/2015, originado da citada dispensa, o qual, ainda, admite a sua prorrogação, contrariando as disposições do art. 59, inciso IV, que restringe o prazo máximo de execução do contrato a 180 dias consecutivos e ininterruptos, além de vedar a possibilidade de prorrogação contratual, pois o que se objetiva com a dispensa é evitar um risco de prejuízo maior para toda coletividade.

5.3.5 - Divulgação da audiência pública com prazo inferior ao estabelecido em Lei

Este item foi objeto de solicitação de justificativa pela auditoria durante os trabalhos de campo, tendo sido encaminhado, à época, esclarecimento por parte do Gabinete do Secretário da SDE com teor semelhante ao agora apresentado como resposta à notificação. A administração demonstra, como já observado pela auditoria, que a divulgação, em face do valor envolvido, era facultativo e, deste modo, nem o prazo, nem sua forma de contagem, seriam aplicáveis ao caso.



Aduz que a audiência foi divulgada com mais de dez dias corridos de antecedência à sua realização, excluindo-se o dia 08/10/2015 – início do prazo – e incluindo-se o dia 20/10/2015, data da realização do evento. Afirma ter agido, assim, de acordo com o art. 210 da Lei nº 9.433/2005.

Por fim, argumenta que a audiência teria alcançado seus objetivos e, ao seu término o Estado expôs, à consulta pública, a minuta do futuro edital e as informações pertinentes à pretendida alienação, durante o período de 20/10 a 06/11/2015, publicando o edital do certame em 19/11/2015.

Embora em suas alegações os dirigentes afirmem que cumpriram o prazo legal, a auditoria diverge dessa afirmação, posto que, de 08 a 20/10/2015, excluindo-se o dia de início e computando-se o final, somam-se, de fato, apenas sete dias úteis, considerando-se que o dia 12/10 é feriado nacional. Deste modo, a auditoria reitera que, embora facultativa, a Administração optou por realizar a audiência pública e, ao fazê-lo, submeteu-se às exigências legalmente estabelecidas, dentre elas, o prazo de antecedência de sua divulgação, 10 dias úteis anteriores à sua realização. No caso concreto, a antecedência foi de, apenas, sete dias. Repise-se que, ao Administrador Público cabe fazer, apenas, aquilo que a Lei determina, e a ela estão circunscritas todas as suas ações, em obediência ao princípio da legalidade, o qual restou descumprido na presente situação.

5.3.6 – Divulgação do edital de alienação da Ebal, informando preço mínimo, sem a anterior manifestação da Assembleia Geral

Sobre este apontamento, foi apresentada a mesma resposta enviada anteriormente a esta auditoria, na qual os dirigentes argumentam que o Estado da Bahia detém 99% das ações representativas do capital social da Ebal, o que significaria a aprovação das medidas expressa e objetivamente apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, mediante Decretos, como de fato ocorreu, na assembleia realizada no dia 23/11/2015, que aprovou todas as ações anteriormente efetuadas para fins de alienação da participação acionária na empresa, como a avaliação econômico financeira, constituição de comissão especial e estipulação do valor mínimo. Alegou, ainda, que a realização da citada assembleia poderia ter ocorrido antes ou depois da publicação do respectivo Edital de venda, tudo de acordo com interpretação, na sua opinião, passível de ser atribuída ao regramento aplicável ao caso em apreço.

Os dirigentes prosseguem argumentando que, sendo a EBAL uma empresa estatal e, como tal, um instrumento viabilizador de políticas públicas estaduais, a rigor não lhe caberia - de forma autônoma e unilateral - deliberar sobre sua alienação - ou não - antes de dada orientação restar firmada, num sentido ou noutro, como diretriz de governo, visto que, sobre o tema, qualquer manifestação autônoma e unilateral da Companhia no sentido de continuar operando ou não seu objeto social subverteria gravemente a autoridade daquele a quem compete exercer a direção estratégica e superior da Administração Estadual - o Governador do Estado - nos termos do art. 105, inciso II, da Constituição do Estado da Bahia.



116

Em que pesem as justificativas, trazidas aos autos pelos dirigentes, fica evidenciado o descumprimento das normas legais no rito estabelecido pela administração. O Art. 121 da Lei nº 6.404/1976, dispõe que:

Art. 121. A assembleia-geral, convocada e instalada de acordo com a lei e o estatuto, tem poderes para decidir todos os negócios relativos ao objeto da companhia e tomar as resoluções que julgar convenientes à sua defesa e desenvolvimento.

Por sua vez, o Art. 3º do estatuto da Ebal, determina que: "A Assembleia Geral, órgão deliberativo máximo da Ebal, decidirá sobre todos os negócios da sociedade e elegerá os membros do Conselho de Administração e Fiscal.

Ora, a Lei não define competência ao Administrador para adotar a medida que melhor lhe aprouver. Os artigos mencionados estabelecem com clareza os procedimentos a serem seguidos, não se percebendo, neles, discricionariedade, sendo claro, portanto, que a divulgação do edital de alienação, do modo como ocorreu, feriu, não apenas, a Lei 6.404 e o Estatuto da empresa mas, também, o próprio princípio da legalidade.

5.3.7 – Transferência de bens imóveis para a Sudic sem a manifestação da Assembleia Geral

A respeito desse apontamento foram apresentadas as seguintes alegações:

Sobre o tema, esclareça-se que o disposto no Decreto Governamental nº 16.339, de 02.10.2015 autorizou a alienação total da participação acionária do Estado da Bahia no capital social da Empresa Baiana de Alimentos - EBAL S.A, lastreada no artigo 36 da Lei de Reforma Administrativa do Estado, de nº 13.204, de 11.12.2014.

Por conta disso, para garantir a continuidade dos serviços estaduais concernentes às operações dos mercados públicos objeto da atuação das Centrais de Abastecimento - CEASAs, restou editado o Decreto Governamental nº 16.382, de 26.10.2015, afetando ditos mercados ao patrimônio da SUDIC, possibilitando a esta Autarquia Estadual garantir o regular funcionamento de tais serviços, evitando transtornos à população. Aludida diretriz governamental, por seu turno, consignada no Decreto nº 16.382, de 26.10.2015, por ensejar a reestruturação de Entidade da Administração Pública Estadual sem ocasionar a este aumento de despesa - já que os ônus financeiros necessários a viabilizar as CEASAs serão custeados com receitas dos permissionários dos boxes ali instalados - veio à tona no âmbito de decreto autônomo, editado pelo Poder Público Estadual com lastro no art. 84, inciso VI, alínea 'a)', da Constituição Federal, não tendo, pois, o conteúdo de tal ato ensejado qualquer irregularidade de fundo ou de forma, no tocante ao modo como editado ou quanto à matéria ali tratada, eis que, observados os balizamentos do texto constitucional pátrio, mostra-se perfeitamente lícito o uso que dele se fez.



Para além disso, firmada em sede de decreto autônomo a diretriz governamental objeto do Decreto nº 16.382, de 26.10.2015, é bem certo que a decisão da Assembleia Geral Extraordinária EBAL, colhida em reunião realizada em 19.11.2015, que aprovou a transferência dos bens imóveis relativos aos Mercados/CEASAs à SUDIC, visando-se a, com isso, garantir eficácia aos princípios da continuidade dos serviços públicos que tais bens viabilizam, resguardando-se, assim, a integridade dos valores que estruturam o regime jurídico administrativo, tendo tal decisão assemblear restando chancelada pelo Conselho de Administração da Companhia, via Resolução nº 01/2015, também de 19.11.2015 (DOCS. 04 e 05).

Registre-se que, apesar das alegações do gestor, como se observa, a transferência ocorreu anteriormente à realização da Assembleia Geral Extraordinária, convocada em 14/11, para ocorrer em 19/11/2015, visando deliberar sobre a destinação de bens do ativo imobilizado da Companhia. De acordo com a Lei nº 10.303/2011, que dispõe sobre a sociedade por ações, em seu art. 122, compete privativamente à Assembleia Geral:

Art. 122 - VIII - deliberar sobre transformação, fusão, incorporação e cisão da companhia, sua dissolução e liquidação, eleger e destituir liquidantes e julgar-lhes as contas.

Ainda que os procedimentos adotados tenham sido ratificados, posteriormente, pela Assembleia Geral e, no caso concreto, que o Estado detenha 99% das ações da Companhia, há que se observar as disposições contidas nas normas pertinentes, em respeito ao Princípio da Legalidade, ao qual, reitere-se, devem se sujeitar todos os agentes públicos.

5.3.8.1 - Ata de registro de preço sem observância a requisitos essenciais para futura contratação

A auditoria apurou que as atas dos registros de preços não estabeleceram prazo para entrega dos produtos após a emissão da ordem de fornecimento, contrariando as disposições específicas do edital.

Os gestores apenas ratificam a alegação prestada anteriormente, de que o Edital estava em conformidade com o modelo da PGE e que o prazo de fornecimento foi delimitado no edital e na minuta do contrato, mas que nas próximas atas atentará para a inclusão dos prazos, objeto do apontamento da auditoria.



5.3.8.3 – Ausência de planejamento na fase interna do leilão nº 01/2015

Quanto a este apontamento, foram apresentados às fls. 80 e 104 a 106 os mesmos argumentos utilizados na resposta à Solicitação nº MCCM01/2015, emitida durante os trabalhos de campo, quando os gestores aduziram a regularidade do planejamento demandado na fase interna do Leilão, no que tange à sua motivação, justificativa e procedimentos referentes à avaliação e estimativa do preço mínimo.

Argumentaram que o processo foi instruído com a documentação legal e administrativa pertinente aos procedimentos de leilão de imóveis e, quanto às pendências havidas, alegaram que foram objeto de medidas cabíveis. Destacaram que o cancelamento do lote 02 foi devidamente justificado e realizado após gestões junto à Prefeitura de Juazeiro e uma ação possessória, de forma a não resultar em prejuízo para a empresa e possíveis interessados. Registraram que, de acordo com a Assessoria Jurídica da empresa, as construções realizadas no imóvel foram executadas sem qualquer autorização da Ebal.

Da mesma forma, quanto ao lote 03, sustentam que a Administração adotou o procedimento necessário para a situação, aguardando uma definição sobre o pedido de liminar solicitando a baixa imediata do gravame do imóvel, para a conclusão do procedimento do leilão.

Desta forma, restou demonstrado, conforme aponta o relatório de auditoria, que houve falha no planejamento da empresa para o desfazimento dos seus bens, já que é na fase de planejamento, denominada de interna, antes da divulgação do leilão, que deve ser analisada a documentação dos bens e estabelecido o preço mínimo a ser ofertado, mediante prévia avaliação.

Indispensável se faz, ainda, que o edital descreva os bens, possibilitando sua perfeita identificação devendo, além disso, indicar o local onde se encontram, permitindo o exame, por parte dos interessados, do bem e da sua respectiva documentação.



2 – CONCLUSÃO

Sendo estas as informações a serem prestadas, verifica-se que as alegações não trazem dados novos e não sanam as irregularidades apontadas no relatório original.

Cumprе ressaltar que a urgência na adoção dos procedimentos, com vistas à alineação da empresa, alegada pelos gestores para justificar as irregularidades identificadas pela auditoria não se configuraram razoáveis, haja vista que a venda da Ebal não restou concretizada até a data deste relatório.

Por fim, cabe recomendar à Comissão Especial e aos gestores da Companhia que as próximas ações tendentes à alienação da empresa sejam pautadas no princípio da legalidade e nas normas aplicáveis, especialmente aquelas estabelecidas nas leis nº 9.433/2005 e 6.404/1976.

Gerência 2A, 15 de abril de 2016.


Denilson Martins Machado
Gerente de Auditoria

De acordo,


Márcia da Silva Sampaio Cerqueira
Coordenadora