



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

PROCESSO:	TCE/012094/2022
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA
NATUREZA:	AUDITORIA OPERACIONAL EM AÇÕES GOVERNAMENTAIS
RESPONSÁVEIS/PARTES:	MANOEL VITORIO DA SILVA FILHO LARA DOURADO VASCONCELOS NASCIMENTO PRISCILA ROMANO PINHEIRO CLAUDIO JOSE MASCARENHAS FERREIRA
UNIDADE AUDITADA:	SECRETARIA DA FAZENDA (SEFAZ)

PARECER

1. RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da **Auditoria Operacional** realizada pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo (7ª CCE), no âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ), tendo por objetivo avaliar se as informações relativas aos projetos de parcerias público-privadas (PPPs), disponibilizadas nos sítios corporativos do Estado da Bahia pelas unidades da Administração que atuam nas etapas de planejamento, licitação e execução de tais parcerias, são suficientes para garantir a transparência do processo de contratação em suas diversas fases.

Em seu exame técnico, a 7ª CCE concentrou a fiscalização no eixo da transparência das informações relativas às PPPs, estruturando sua análise no seguinte quesito: “em que medida o Estado se estrutura e disponibiliza informações que garantam a adequada transparência dos projetos de PPPs?”

Ao final dos trabalhos, a unidade técnica produziu o relatório auditorial de Ref.2937605-1/26, sugerindo, em sua parte conclusiva, a expedição de recomendações e determinações à SEFAZ, com vistas ao aperfeiçoamento das medidas de transparência no âmbito das parcerias público-privadas, nos seguintes termos:

1. Recomendar, à SEFAZ:

- 1.1. Definir um sítio oficial específico para a divulgação dos projetos de parcerias público-privadas do Estado e, caso inclua em seu escopo as concessões comuns, promover a segregação das contratações por modalidade;
- 1.2. Assegurar que o ingresso no sítio de PPPs se dê por meio de endereço inequívoco, especialmente quando fornecido link para acesso a partir de outro portal, abstendo-se de manter endereços distintos com informações divergentes;
- 1.3. Formalizar, por meio de manuais, guias, fluxos, instruções normativas ou afins, orientações quanto à atuação das unidades envolvidas nas contratações baseadas em parceria público-privada (PPP), em suas diversas etapas (planejamento, licitação, formalização contratual e monitoramento), a fim de que as referidas unidades definam responsáveis e disponibilizem informações tempestivas para o sítio oficial de PPPs da Bahia; e
- 1.4. Acrescentar filtros, para facilitar a busca dos usuários, nas seções que podem apresentar quantitativo expressivo de resultados, como no caso das despesas e eventos, cujo conteúdo se estende por diversos períodos.

2. Determinar, à SEFAZ, que:

- 2.1. Mantenha as informações sobre projetos de parcerias planejadas e/ou contratadas pelo Estado constantemente atualizadas, em respeito ao art. 8º, § 3º, VI da Lei Federal nº 12.527/2011;
- 2.2. Abstenha-se de criar bloqueio para o acesso a informações sobre as PPPs, como a necessidade de cadastro para visualização de documentos, em atenção ao caput do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, notadamente ao comando que dispõe sobre a promoção de informações “independentemente de requerimentos”;
- 2.3. Garanta, a partir da supervisão dos dados inseridos e em respeito ao art. 8º, § 1º, IV da Lei Federal nº 12.527/2011, que a documentação relativa ao ciclo de vida das PPPs esteja presente no sítio oficial, inclusive estudos preparatórios, editais, contratos, aditivos e informações sobre o desempenho dos projetos ou relatórios do verificador independente; e
- 2.4. Exija o cumprimento contratual por parte da empresa KPMG Consultoria Ltda., especialmente das Cláusulas 4.1 e 10.1 do ajuste SE/PS/DA/41/19, com a prestação do suporte técnico que permita a atualização do Portal PPP Bahia até o fim da vigência da contratação, observadas as sanções administrativas previstas na Cláusula Nona do contrato e que a Secretaria realize a manutenção após tal período, ante o conhecimento obtido da Contratada. (Ref.2937605-18/19)

Após atuação e distribuição, o Conselheiro Relator determinou a notificação do Sr. Manoel Vitório da Silva Filho, dirigente máximo da SEFAZ, para, querendo, apresentar as justificativas e/ou esclarecimentos pertinentes acerca dos achados constantes do relatório acima discriminado (Ref.2938106-1).

Devidamente notificado (Ref.2950544-1), o Sr. Manoel Vitório da Silva Filho compareceu aos autos, por meio do Ofício nº 34/2023 (Ref.2984198-1), ao qual anexou o documento de Ref.2984198-2/13.

Com a resposta do gestor, os autos regressaram à 7ª CCE para reanálise, tendo a unidade técnica emitido o relatório de Ref.3021552-1/8, no qual manteve as recomendações e determinações contidas em seu primeiro pronunciamento, à exceção da determinação consignada no item nº. 2.4 da conclusão, por entender ter ocorrido a perda de objeto, ante o término da vigência do contrato firmado com a KPMG. Sugeriu, ainda, a notificação dos fiscais de contrato Sr. Cláudio

José Mascarenhas Ferreira e Sra. Lara Dourado Vasconcelos Nascimento, bem como da gestora contratual Sra. Priscila Romano Pinheiro, para que se manifestassem em relação ao item 7.2 do relatório de auditoria (Fragilidade na gestão do contrato de desenvolvimento da plataforma de PPP), em atenção aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Acolhida a sugestão pelo Exmo. Cons. Relato, e expedidas as notificações, os Srs. Cláudio José Mascarenhas Ferreira e Lara Dourado Vasconcelos Nascimento apresentaram a manifestação conjunta de Ref.3063886-1/9. A Sra. Priscila Romano Pinheiro, por sua vez, apresentou a defesa de Ref.3067076-1/5. Já o Sr. Cláudio José Mascarenhas apresentou novos elementos por meio do Ofício n.º 03/2023 (Ref.3119689-1), dentre os quais a manifestação da empresa KPMG – Consultoria Ltda (Ref.3119712-1/12), acompanhada por documentos diversos (Ref.3119721-1/31).

Os autos retornaram, mais uma vez, à Unidade Técnica responsável pela instrução processual, que emitiu o relatório conclusivo de Ref.3181156-1/9, com nova matriz de responsabilização anexa (Ref.3181156-12/14), em cuja conclusão consignou o seguinte:

- a) quanto ao achado “Ausência de documentos e informações nos sítios oficiais do Estado”, este foi objeto de considerações que não geraram alterações quanto ao seu mérito, de modo que ficam mantidas as deliberações propostas;
- b) a manifestação apresentada não altera o mérito da conclusão auditorial quanto ao achado “Fragilidade na gestão do contrato de desenvolvimento da plataforma de PPP”, embora a deliberação proposta no item 2.4 da Seção 9 do Relatório de Auditoria (Ref.2937605-19) tenha perdido o seu objeto;
- c) os agentes públicos Adriano Tadeu Oliveira Guedes Chagas, Cláudio José Mascarenhas Ferreira e Lara Dourado Vasconcelos Nascimento, bem como a empresa KPMG Consultoria Ltda., não devem ser responsabilizados pelos fatos relatados, preservando-se a indicação dos demais responsáveis;
- d) o valor passível de devolução deve ser alterado para o montante de R\$307.124,79.

Emitido o pronunciamento conclusivo, por fim, vieram os autos a este Órgão Ministerial para análise e emissão de parecer.

Em síntese, é o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Consoante relatado, trata-se de Auditoria Operacional realizada pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo (7ª CCE), junto à Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ), tendo por objeto avaliar se as informações relativas aos projetos de PPPs, disponibilizadas nos sítios corporativos do Estado pelas unidades/órgãos da Administração que atuam nas etapas de

planejamento, licitação e execução de tais parcerias, são suficientes para garantir a transparência do processo de contratação em suas diversas fases.

Ressalte-se que a auditoria operacional tem por objetivo analisar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas ou atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública¹. Tal espécie de auditoria revela-se como um instrumento de fiscalização por meio do qual os órgãos de controle externo podem contribuir e colaborar para o aprimoramento dos órgãos e das políticas públicas sob a responsabilidade do Poder Executivo.

Firmada esta premissa, cumpre observar que os exames auditoriais realizados pela 7ª CCE evidenciaram dois achados, quais sejam: “**Ausência de documentos e informações nos sítios oficiais do Estado**” (item 7.1 do relatório de auditoria), e “**Fragilidade na gestão do contrato de desenvolvimento da plataforma de PPP**”, celebrado com a empresa KPMG – Consultoria Ltda (item 7.2 do relatório de auditoria).

No que se refere ao primeiro dos apontamentos indicados, a 7ª CCE consignou que o Estado não proporciona adequadamente um espaço virtual que efetive a transparência de suas PPPs, além de ter observado fragilidades na alimentação regular dos endereços existentes, tanto pela ausência de informações atualizadas quanto pelo baixo quantitativo de documentos anexados. Em virtude disso, a Auditoria sugeriu a expedição das seguintes recomendações e determinações à SEFAZ:

1. Recomendar, à SEFAZ:

- 1.1. Definir um sítio oficial específico para a divulgação dos projetos de parcerias público-privadas do Estado e, caso inclua em seu escopo as concessões comuns, promover a segregação das contratações por modalidade;
- 1.2. Assegurar que o ingresso no sítio de PPPs se dê por meio de endereço inequívoco, especialmente quando fornecido link para acesso a partir de outro portal, abstendo-se de manter endereços distintos com informações divergentes;
- 1.3. Formalizar, por meio de manuais, guias, fluxos, instruções normativas ou afins, orientações quanto à atuação das unidades envolvidas nas contratações baseadas em parceria público-privada (PPP), em suas diversas etapas (planejamento, licitação, formalização contratual e monitoramento), a fim de que as referidas unidades definam responsáveis e disponibilizem informações tempestivas para o sítio oficial de PPPs da Bahia; e
- 1.4. Acrescentar filtros, para facilitar a busca dos usuários, nas seções que podem apresentar quantitativo expressivo de resultados, como no caso das despesas e eventos, cujo conteúdo se estende por diversos períodos.

2. Determinar, à SEFAZ, que:

- 2.1. Mantenha as informações sobre projetos de parcerias planejadas e/ou contratadas pelo Estado constantemente atualizadas, em respeito ao art. 8º, § 3º, VI da Lei Federal nº 12.527/2011;
- 2.2. Abstenha-se de criar bloqueio para o acesso a informações sobre as PPPs, como a necessidade de cadastro para visualização de documentos, em atenção ao caput do

¹ TCU, Manual de Auditoria Operacional, 3.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, notadamente ao comando que dispõe sobre a promoção de informações “independentemente de requerimentos”;
2.3. Garanta, a partir da supervisão dos dados inseridos e em respeito ao art. 8º, § 1º, IV da Lei Federal nº 12.527/2011, que a documentação relativa ao ciclo de vida das PPPs esteja presente no sítio oficial, inclusive estudos preparatórios, editais, contratos, aditivos e informações sobre o desempenho dos projetos ou relatórios do verificador independente;

Tendo em vista que o relatório emitido pela 7ª CCE aborda de forma esborçada e consistente as inconformidades relacionadas ao sobredito achado, com a definição adequada dos seus contornos fáticos e jurídicos, indicando, ainda, as medidas a serem implementadas para a correção das fragilidades constatadas e o aprimoramento da transparência das informações atinentes a PPPs, **este MPC endossa, pelos seus próprios fundamentos, as recomendações e determinações sugeridas pela aludida Unidade Técnica.**

Já no que se refere ao segundo achado auditorial, relativo às fragilidades na gestão do contrato de desenvolvimento da plataforma de PPP, celebrado com a empresa KPMG – Consultoria Ltda, a 7ªCCE, em seu derradeiro relatório, após examinar os esclarecimentos apresentados pelos gestores, concluiu que deve restituído ao erário estadual o valor de R\$307.124,79, conforme Matriz de Responsabilização de Ref.3181156-14.

Sucedo que, de acordo com o entendimento prevalecente nessa egrégia Corte de Contas, o processo de auditoria tem por finalidade precípua instrumentalizar o exercício das funções corretiva (expedição de determinações) e orientadora (expedição de recomendações) do Tribunal, em ordem a assegurar que a atividade administrativa do Estado se desenvolva com respeito aos parâmetros de juridicidade vigentes e de acordo com as melhores práticas de gestão, não comportando, em seu objeto, discussão sobre responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória de agentes públicos, salvo na hipótese de limitação de escopo de auditoria (violação de dever de colaboração), para a qual há previsão expressa de aplicação de multa no próprio processo de fiscalização (art. 10, §2º, da Lei Complementar Estadual nº. 005/91²).

Neste sentido, este *Parquet* entende que a discussão sobre a *eventual* responsabilidade financeira dos agentes públicos indicados na matriz de responsabilização refoge ao escopo do presente processo de auditoria, devendo a proposta da 7ª CCE ser examinada por essa Corte, após o necessário opinativo deste Órgão Ministerial, no âmbito do processo de contas da unidade auditada, referente ao exercício de 2022.

² Art. 10... § 2º - Em caso de sonegação ou omissão, o Tribunal de Contas assinará prazo, não superior a trinta dias, para a apresentação de documento ou informação necessária e, não sendo atendido, comunicará o fato à autoridade administrativa competente para as medidas cabíveis, podendo, ainda, impor a multa prevista no artigo 35 desta Lei.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno desse Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA**:

- a) pela **juntada da presente auditoria** às contas da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ), referentes ao exercício de 2022, a fim de que se avalie a possível repercussão dos achados auditoriais nas contas dos responsáveis pela unidade auditada;
- b) pela expedição das **recomendações** e **determinações** conclusivamente sugeridas pela 7ªCCE nos relatórios de auditoria que instruem o presente processo, e que se encontram transcritas na fundamentação do presente opinativo.

É o parecer.

Salvador/BA, datado e assinado eletronicamente.

DANILO FERREIRA ANDRADE
Procurador do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Danilo Ferreira Andrade
Procurador do Ministério Público - Assinado em 04/03/2024



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: IWMZYONJM2