TCE

TERCEIRA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 3-C

PROCESSO: TCE/010237/2018

NATUREZA: Auditoria de Acompanhamento de Convênios e Outros Ajustes

ÓRGÃO AUDITADO: Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura (Seagri)

PERÍODO: 01/01/2017 a 03/09/2018

RESPONSÁVEIS: Secretário (a) João Vitor de Castro Lino Bonfim (22/11/2015 a 05/04/2018) e Andréa Almeida Mendonça (a partir de 06/04/2018); **Diretor Geral:** Euman Jodafe Nunes Fernandes (a partir de 01/04/2016); **Diretor (a) Administrativo (a):** Aldo Queiroz Batista (de 04/05/2016 a 05/09/2017) e Laura Hatsue Yoshioka (a partir de 06/09/2017); **Diretor de Finanças:** Marivaldo Santos Silva (a partir de 28/02/2015); **Superintendente de Desenvolvimento Agropecuário:** Adriano de Sá Bouzas (a partir de 22/07/2015).

RELATÓRIO DE DILIGÊNCIA

I. INTRODUÇÃO

Cuidam os autos da auditoria de Acompanhamento de Convênios e Outros Ajustes da Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura (Seagri) firmados no período de 01/01/2017 a 03/09/2018.

A equipe técnica desta 3ª Coordenadoria de Controle Externo (3ª CCE) emitiu relatório, destacando em sua conclusão os achados e fatos significativos observados durante a auditoria (Ref.2147128-21/22).

Na sequência, por determinação do Relator, foram notificados os gestores responsáveis no período, Srs. João Vitor de Castro Lino Bonfim, Euman Jodafe Nunes Fernandes, Aldo Queiroz Batista, Marivaldo Santos Silva, Adriano de Sá Bouzas e as Sras. Andréa Almeida Mendonça e Laura Hatsue Yoshioka.

Em que pese ter sido regularmente notificado (notificação n.º 000077/2019, Ref.2159106, e via edital – eDOTCE de 14/03/2019), o Sr. Aldo Queiroz Batista não apresentou resposta.

Os autos foram remetidos, em seguida, ao Ministério Público de Contas (MPC), que opinou pela remessa do processo à Unidade Técnica Competente (3ª CCE), para a realização do cotejamento entre as irregularidades identificadas no Relatório Auditorial e os esclarecimentos/novos documentos apresentados pelos Srs. João Vitor de Castro Lino Bonfim, Euman Fernandes, Marivaldo Santos Silva e Adriano de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: CXNJEWMDQY

Sá Bouzas, especialmente no que concerne aos itens 7.1.2, 7.1.5, 7.2.1, 7.2.2, 7.2.3 e 7.2.4. Além disso, o Órgão Ministerial requereu a indicação do gestor responsável pelo eventual cometimento de cada irregularidade (Ref.2223151).

Retornam os autos a esta Coordenadoria, para fins de nova manifestação, tendo em vista a resposta conjunta apresentada pelos mencionados gestores (Ref.2173497).

Vale registrar que a Sra. Laura Hatsue Yoshioka, no documento de Ref.2308724, de 15/10/2019, apresentou esclarecimentos quanto ao não atendimento da notificação, nos seguintes termos:

> O não atendimento da Notificação anterior, de n° 000078/2019, **decorreu do entendimento de que bastaria encaminhar uma única resposta por parte da Secretaria**, com os esclarecimentos, informações e justificativas construídos coletivamente, sendo subscritores o Secretário e os demais gestores das unidades administrativas que, na matriz de responsabilização, teriam correlação com os pontos de auditoria levantados **(grifo da Auditoria)**.

Também foi trazido aos autos o documento de Ref.2159181, que se trata da manifestação da Sra. Andréa Almeida Mendonça, a respeito da Notificação de Ofício nº 000075/2019, cujo posicionamento é apresentado a seguir:

> […] preliminarmente, que, havendo assumido o honroso cargo de Secretária da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura a partir de 06/04/2018, não ocorreu sob nossa gestão nenhuma das falhas relativas à formalização de processos, apontadas no item 7.1 do Relatório de Auditoria [...]
>
> Com relação aos pontos levantados no item 7.2 (Análise dos convênios quanto à execução), reconhecemos que abrangem, também, o nosso período efetivo de exercício no cargo, cumprindo-nos registrar que julgamos como positivo para os gestores da SEAGRI o RESULTADO DA AUDITORIA no exame dos processos de prestação de contas de convênios e termos de fomento, apesar de alguns esclarecimentos e justificativas apresentados terem sido considerados insuficientes, o que reforça a convicção de que o cumprimento das disposições legais, a regularidade na aplicação dos recursos públicos e a busca da eficiência e do maior controle e melhor qualidade do gasto devem ser preocupação permanente na Administração Pública.

II. COTEJAMENTO ENTRE ACHADOS DE AUDITORIA E RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS

Apresentamos, a seguir, os resultados do cotejo entre os apontamentos auditoriais e as defesas trazidas aos autos pelos titulares da Seagri no período do Exame, exclusivamente quanto aos pontos suscitados pelo MPC, uma vez que os gestores reconheceram as inconformidades apontadas pela auditoria e concordaram com as

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: CXNJEWMDQY
Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.

recomendações formuladas por esta Equipe Técnica, constantes dos itens 7.1.1, 7.1.3 e 7.1.4.

II. 1 – Ausência da comprovação do regular licenciamento ambiental (item 7.1.2)

Verificou-se que as licenças ambientais dos terrenos onde estavam sendo construídos os Centros de Comercialização de Animais nos Municípios de Senhor do Bonfim, Crisópolis e Jitaúna não constavam dos respectivos processos de formalização, o que violou o Art. 2º, inciso III, da Resolução TCE n.º 144/2013. Os citados documentos foram apresentados somente após solicitação emitida pela Auditoria.

Em resposta à notificação, os gestores informaram que as licenças ambientais para estes casos são inexigíveis, apresentando transcrição das Declarações de Inexigibilidade.

O ponto de auditoria reporta a ausência dos respectivos documentos no momento da formalização, o que não foi superado pela justificativa apresentada.

Mantida, portanto, a recomendação para que a Seagri atente à fiel observância dos requisitos necessários à formalização de processos de convênios.

II. 2 – Ausência de Pareceres jurídicos nos processos de formalização dos Convênios (item 7.1.5)

Nos processos de formalização dos Termos constantes da tabela a seguir, a auditoria não constatou a presença dos devidos pareceres jurídicos, conforme estabelece o Art 3º, VII, da Resolução TCE n.º 144/2013.

Tabela 02 – Termos de convênios celebrados sem pareceres jurídicos

Nº do Convênio	Data de celebração	Data de vigência	Convenente	Valor Conveniado (R$)
02/2017 *	31/05/2017	30/12/2017	Cooperativa Agropecuária Guanambi Resp LTDA.	185.000,00
04/2017 *	20/09/2017	31/03/2018	Sind. das Indust. de Latic. e Prod. Deriv. L. Est. Bahia	65.000,00
04/2017	31/08/2017	28/02/2018	Prefeitura Municipal de Paramirim	41.330,00
03/2017	29/06/2017	30/11/2017	Prefeitura Municipal de Feira da Mata	25.000,00
17/2016	19/10/2016	30/01/2017	Associação Caprinovinocultores de Euclides da Cunha	21.000,00
05/2017	13/09/2017	28/02/2018	Prefeitura Municipal de Licínio de Almeida	19.989,00
06/2017	20/09/2017	31/03/2018	Prefeitura Municipal de Lafaeyte Coutinho	15.000,00
02/2017	25/05/2017	30/08/2017	Prefeitura Municipal de Maracás	9.990,00

Fonte: Termos de Convênio e de Fomento analisados
* Termos de Fomento

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: CXNJEWMDQY

Em resposta à notificação, os gestores confirmaram o achado de auditoria, afirmando que a falha, contudo, não representa procedimento habitual e sim ocorrência eventual, garantindo, ademais, que a ausência dos pareceres jurídicos não maculou a execução dos Convênios.

As recomendações iniciais permanecem, com vistas a que a Seagri atente para a fiel observância dos normativos que regem a matéria, especialmente as relacionadas aos requisitos necessários à celebração de convênios de repasse de recursos públicos estaduais.

II.3 – Ausência de declarações de inexistência de parentesco ou vínculo societário entre convenentes e/ou empresas contratadas (item 7.2.1)

Nas prestações de contas das primeiras parcelas dos convênios firmados com os Municípios de Senhor do Bonfim, Jitaúna e Crisópolis não constavam as declarações exigidas no art. 6º, § 2º, incisos II, III e IV Resolução TCE n.º 144/2013, as quais são transcritas a seguir.

> Art. 6º
>
> […]
>
> § 2º
>
> […]
>
> II – **declaração** de que as pessoas físicas ou os dirigentes ou sócios das empresas contratadas por meio de licitação, dispensa, inexigibilidade ou por cotação de preços não são servidores ou empregados públicos, ou agentes políticos na esfera federal, estadual ou municipal, ou o seu cônjuge ou companheiro(a), ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 3º grau;
>
> III – **declaração** de que as demais empresas que participaram da licitação, dispensa, inexigibilidade ou da cotação de preços não possuem dirigente ou sócio comum com a empresa contratada;
>
> IV – **declaração** de que os dirigentes ou sócios das empresas contratadas não tenham grau de parentesco em linha reta, colateral ou por afinidade até o 3º grau, ou seja, cônjuge ou companheiro(a) dos dirigentes ou sócios da convenente **(grifos da Auditoria).**
>
> [...]

Em resposta à notificação, os gestores informaram que o citado normativo do TCE deixa margem para interpretação quanto ao momento da apresentação da referida documentação, que poderia ser no período da prestação de contas parcial ou final.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: CXNJEWMDQY

Seguindo esta lógica, a apresentação das declarações no momento final da prestação de contas garantiria o atendimento ao normativo do TCE.

Registre-se, mais uma vez, que os mencionados documentos foram apresentados somente após solicitação dos técnicos desta Corte de Contas, ou seja, no momento do exame das prestações de contas parciais dos convênios.

A auditoria entende que, de fato, o marco temporal da apresentação dos mencionados documentos não está explícito na Resolução. Há que se ter em conta, entretanto, que, declarações da natureza requerida pelo citado normativo visam a assegurar a proteção aos princípios da Administração Pública, mormente os da impessoalidade e da moralidade, já que buscam evitar que ocorra direcionamento das licitações em benefício de dirigentes ou sócios das empresas contratadas.

Portanto, os documentos exigidos na Resolução devem integrar todos e quaisquer processos licitatórios que venham a ser realizados durante a execução dos convênios.

Diante do exposto, mantém-se a recomendação para que a Seagri oriente os convenentes acerca dos normativos que regem a matéria, especialmente, *in casu*, os relacionados aos requisitos para a realização de processos licitatórios.

II.4 – Divergências entre o preço ou especificação dos itens adquiridos e o estipulado no Plano de Trabalho (item 7.2.2)

No processo de prestação de contas do Convênio n.º 004/2017, firmado entre a Seagri e a Prefeitura de Paramirim, foram observadas divergências entre o preço ou especificação dos itens adquiridos e o estipulado no Plano de Trabalho.

Em resposta à notificação, os gestores defenderam que os esclarecimentos já foram apresentados pelo Ente Municipal, conforme consta no Relatório de Auditoria, e informaram ainda que o objeto do convênio foi cumprido integralmente.

A legislação que rege a matéria impossibilita alterações no Plano de Trabalho sem prévia autorização do órgão concedente. Em nenhum momento ficou demonstrado pelos gestores essa providência durante o curso da execução.

Por todo o exposto, permanece a recomendação para que, nos casos em que modificações forem necessárias, seja devidamente formalizada uma proposta justificada de alteração do plano de trabalho ao órgão concedente, a quem cabe autorizar, ou não, modificações no plano de trabalho original.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: CXNJEWMDQY

II.5 – Atraso nos repasses das parcelas dos convênios (item 7.2.3)

Os convênios celebrados com os Municípios de Senhor do Bonfim, Crisópolis e Jitaúna previam o repasse de recursos em três parcelas, sendo estas nos meses de dezembro/2017, fevereiro/2018 e maio/2018, nos valores de R$49.089,20, R$56.175,51 e R$ 50.000,00, respectivamente.

No âmbito dos trabalhos da Inspeção, observou-se que somente a primeira parcela foi repassada tempestivamente, sendo que, até o fim dos trabalhos de campo, encontravam-se em situação de atraso as 2as e 3as parcelas dos recursos dos convênios dos Municípios de Senhor do Bonfim e Crisópolis

Em atendimento à notificação, os gestores informaram que os atrasos na liberação dos recursos têm ocorrido devido ao atraso no repasse realizado pela Secretaria da Fazenda.

Inalterada, portanto, a recomendação para que a Seagri adote as medidas necessárias ao efetivo cumprimento dos cronogramas de desembolso de recursos, ou, se for o caso, faça a adequação dos cronogramas, de modo a evitar comprometimento da execução integral e regular do objeto conveniado.

II.6 – Ausência de vantajosidade na locação de itens para a realização da Fenagro/2017 – Termo de Fomento n.º 005/2017 (item 7.2.4)

Da análise da prestação de contas do Termo de Fomento n.º 005/2017, estabelecido entre a Seagri e a Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos da Bahia (Accoba) para a realização 30ª Feira Nacional da Agropecuária (Fenagro – 2017), no Parque de Exposições Agropecuárias de Salvador, no período de 25/11 a 03/12/2017, em Salvador-Bahia, a auditoria concluiu que os valores pagos a título de locação para itens necessários à execução do objeto do convênio apresentavam-se superiores aos valores para aquisição desses mesmos itens.

Na resposta conjunta, especificamente sobre a irregularidade ora sob análise, os mencionados gestores reiteraram o posicionamento externado pela Diretoria Geral da Seagri, durante os trabalhos da Inspeção. Com efeito, defenderam que o exame de conveniência entre a aquisição e a locação não deveria recair somente no aspecto do preço em si, mas deveria levar em consideração os custos fixos, diretos e indiretos, sobretudo os custos operacionais na aquisição de bens, além de adequação de espaço físico para guarda e conservação desses bens, logística de transporte e custos de devolução, mão de obra para montagem e desmontagem, além de limpeza.

Além disso, pontuaram:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: CXNJEWMDQY

> [...] em relação à vantajosidade da aquisição, há que se considerar a ociosidade dos bens, uma vez que a Fenagro é realizada anualmente, bem como a depreciação que representa 10% a.a. Ademais, por ser um evento de grande porte, os bens, se adquiridos, não seriam aproveitados em outras Feiras e Exposições, bem como não seria viável o encaminhamento dos bens à SAEB para leilão, vez que não preenchem os requisitos para tal, tendo em vista tratar-se de bens recém-adquiridos.
>
> Neste ponto, "data maxima venia", entende-se que a opção pela locação restou devidamente justificada sob o ponto de vista técnico e da vantajosidade.

Vale registrar que o termo de fomento nº 005/2017 foi autuado neste TCE sob o número TCE/000043/2019. No âmbito desse processo, a auditoria acatou parcialmente as justificativas apresentadas, considerando que a opção de compra poderia ter sido levada em conta em, pelo menos, parte dos bens, já que nem todos os itens locados, caso comprados, precisariam da locação de espaço físico para armazenamento, instalação e montagem, a exemplo de lixeira, máquina de café e notebook.

Dessa forma, na conclusão do processo ficou consignado que, devido à diferença de valor entre a locação e a compra de determinados itens, poderia a Accoba apresentar, no plano de trabalho, estudo quanto à possibilidade de compra de parte dos bens, sendo inclusos no orçamento os valores referentes ao necessário transporte para o espaço da feira e para o local de destinação final do que fosse adquirido.

No que se refere ao alegado impedimento da compra devido aos custos de armazenamento dos itens necessários anualmente para a realização da referida Feira, a Seagri poderia, após o evento, proceder à doação desses bens a entidades estatais, a exemplo de escolas e postos de saúde, ou mesmo a entidades privadas de interesse público, que poderiam fazer bom uso desses bens, em atendimento a interesses sociais, conforme preceitua a alínea "a" do Inciso II do Art. 34 da Lei Estadual 9.433/2005, *in verbis*:

> Art. 34 – A alienação, a qualquer título, dos bens da Administração Pública Estadual, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação a ser efetuada pelo órgão ou entidade alienante e submetida à apreciação e aprovação de comissão designada pela autoridade competente, obedecendo às seguintes normas:
>
> [...]
>
> II – quando de bens móveis, na forma da lei, dependerá de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:
>
> a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, expressamente justificados pela autoridade competente, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: CXNJEWMDQY

Alternativamente, poderiam os bens adquiridos ser destinados tanto para outros eventos patrocinados com recursos públicos, quanto para a realização de leilões com vistas ao retorno de, ao menos, parte dos recursos empregados na compra desses bens.

Cabe ressaltar que a economicidade, que representa, em síntese, a promoção de resultados esperados com o menor custo possível, sendo esta a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos, é um princípio da Administração Pública, cuja fiscalização compete a este TCE, consoante previsto no Art. 89 c/c 91 da Constituição do Estado da Bahia.

Assim, para o atendimento ao princípio constitucional da economicidade, bem assim aos princípios da eficiência, economicidade, isonomia, proporcionalidade, vantajosidade e razoabilidade presentes na Lei Estadual n.º 9.433/2005, a Auditoria entende que, ao firmar convênios ou instrumentos congêneres, a Seagri e a Secti devem analisar criteriosamente as metas constantes dos planos de trabalho apresentados, requerendo dos proponentes orçamentos que evidenciem a escolha do meio mais adequado para a utilização de bens ou serviços custeados pelos recursos públicos administrados por essas secretarias.

III. INDICAÇÃO DO GESTOR RESPONSÁVEL PELO EVENTUAL COMETIMENTO DE CADA IRREGULARIDADE.

Inicialmente, impende destacar que a Resolução TCE nº 149/2017, que aprovou as Diretrizes para o Planejamento Operacional do exercício de 2018, determinou, no art. 18, § 2º, que deveriam ser elaboradas e anexadas ao Relatório de Auditoria as Matrizes de Achados e de Responsabilização para aquelas auditorias concomitantes em que tenham sido identificados achados relevantes cujas responsabilidades devessem ser extremadas nas respectivas prestações de contas das Unidades Jurisdicionadas.

A conclusão do Relatório de Auditoria reflete o mandamento ínsito no art. 18, § 2º, da Resolução 149/2017, porquanto o entendimento auditorial foi de que as falhas elencadas na conclusão não foram relevantes sobremaneira a ponto de ensejar outro opinativo que não o de formulação de recomendações aos dirigentes da Seagri.

Observe-se que as recomendações em comento foram elaboradas com o intuito de fornecer à Seagri, no âmbito da competência técnica do TCE, orientação geral, com caráter sistêmico, visando ao aprimoramento institucional da Secretaria quanto à liberação de recursos mediante convênios, aos aspectos formais e ao acompanhamento da execução desses ajustes em suas diversas fases, não se justificando a individualização da atuação dos responsáveis.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: CXNJEWMDQY

IV. CONCLUSÃO

Realizado o cotejamento dos pontos suscitados pelo MPC, não foram carreados aos autos do processo manifestações, documentos ou evidências que conduzam a entendimento diverso do consignado na conclusão do Relatório de Auditoria, diferindo apenas quanto ao item 7.2.4., ponto em que a auditoria acata parcialmente as respostas dos gestores, permanecendo, no entanto, o opinativo exarado no parecer auditorial, que pugnou por emissão de recomendações aos gestores do órgão auditado.

Por oportuno, cumpre informar que o Processo de Contas da Seagri, exercício 2018, autuado sob o nº TCE/001595/2019, foi julgado, tendo por resultado a decisão unânime pela **aprovação** das contas com **ressalvas** e **recomendação**, conforme Acórdão 237, de 17/10/2019.

3ª CCE, em 04 de novembro de 2019.

Gustavo Miguel Quadros V. Farias
Auditor Estadual de Controle Externo

Osvaldo do Rosário do Vale
Gerente de Auditoria

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: CXNJEWMDQY

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Gustavo Miguel Quadros Vasconcellos Farias
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 04/11/2019

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: CXNJEWMDQY