



PROCESSO: TCE/010366/2015

NATUREZA: Inspeção

ORIGEM: Secretaria da Fazenda (Sefaz)

RESPONSÁVEIS: Manoel Vitório da Silva Filho e outros

RELATÓRIO DE DILIGÊNCIA

I. INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Inspeção realizada na Secretaria da Fazenda (Sefaz), abrangendo o período de janeiro a junho de 2015.

Ao final dos trabalhos, a equipe técnica desta 3ª Coordenadoria de Controle Externo (3ª CCE) emitiu relatório de auditoria que, na sua conclusão, destaca os seguintes achados (fl. 20):

Item	Achado	Item do Relatório
1	Pagamento de multas sobre a contribuição para o INSS recolhida fora do prazo	III.1.1
2	Ausência de garantia contratual	III.1.2
3	Realização de despesa sem prévio empenho	III.1.3
4	Inexistência do exame, pelo pregoeiro, do recurso interposto pela empresa Tectenge Tecnologia e Serviços Ltda., em atendimento ao quanto estabelecido no inciso XXII do art. 120 da Lei Estadual de Licitações	III.2.1.b
5	Ausência de documento de comprovação de consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado da Bahia	III.2.2.1
6	Ausência de documentos de comprovação de regularidade fiscal	III.2.2.2
7	Ausência de documentos de comprovação de regularidade fiscal e de documento de comprovação de consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública	III.2.3.1
8	Contrato assinado fora do prazo legal	III.2.5.1
9	Não apresentação de garantias contratuais	III.2.5.2
10	Apresentação de garantias contratuais fora do prazo	III.2.5.3

Fonte: Relatório de Auditoria.

Esses achados ensejaram a formulação, pela equipe técnica desta 3ª CCE, de recomendações específicas à Sefaz, inseridas nos respectivos pontos do relatório de auditoria.

Em seguida, determinou o Relator a notificação dos gestores responsáveis pela Secretaria da Fazenda (fls. 23/24), os quais carregaram aos autos as considerações e documentos de fls. 99/105, 114/118, 126/146, 151/170, 175/195, 200/220, 225/245 e 276/295.



O processo foi enviado, na sequência, ao Ministério Público de Contas (MPC), que pugnou pelo retorno do feito a esta 3ª CCE para "cotejamento entre as irregularidades identificadas no relatório auditorial e os esclarecimentos prestados pelos gestores, principalmente no tocante aos pontos dispostos nos itens III.1.2, III.2.5.3 e III.1.3 do Relatório de Auditoria" (fl. 311).

Decidiu o Relator, por fim, pelo encaminhamento do processo em diligência interna a esta 3ª CCE, conforme solicitado pelo MPC (fl. 312).

II. ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS PELOS GESTORES

Passamos, pois, ao cotejamento entre os achados de auditoria e os esclarecimentos prestados em resposta às notificações deste Tribunal.

Antes, porém, deve-se assinalar que documentos de defesa dos gestores da Diretoria Geral (DG), Diretoria Administrativa (Dirad), Diretoria de Finanças (Difin) e Diretoria de Administração Tributária da Região Metropolitana de Salvador (DAT Metro) possuem o mesmo teor, ainda que tenham sido apresentados em separado. Diante disso, em cada item a seguir, fazemos remissão à peça de defesa subscrita pelo gestor da área sob análise.

II.1. Pagamento de multas sobre a contribuição para o INSS recolhida fora do prazo (item III.1.1)

Considerando que os pagamentos de multas decorreram, segundo se apurou, do curto lapso temporal verificado entre a chegada dos processos na Diretoria de Finanças e o vencimento das obrigações perante o INSS, a Auditoria recomendou a definição de "prazos para tramitação das etapas de análise dos processos por cada um dos setores envolvidos antes da liquidação da despesa, para que sejam evitadas despesas desta natureza" (fl. 8).

Em sua resposta à notificação deste Tribunal, informou o Diretor Financeiro da Sefaz (fl. 201):

Foi implantado na Diretoria de Finanças controle efetivo nas diligências dos processos de pagamento que tenham retenções que podem gerar multa, a fim de que não se atrase o recolhimento de tais retenções. Foi definido também prazo para a realização das análises dos processos para todos os setores que tenham participação na tramitação deles.

O anúncio dessas novas práticas pelo gestor (feito, aliás, de modo abreviado, sem indicação, por exemplo, dos prazos estabelecidos) não afasta, a princípio, a recomendação formulada pela equipe técnica desta 3ª CCE, cujo cumprimento deverá ser verificado durante os trabalhos subsequentes de auditoria *in loco*, envolvendo a seleção e o exame amostral de processos de despesa.



II.2. Ausência de garantia contratual (item III.1.2)

A Auditoria constatou que o contrato firmado com a empresa Parceiro Empreendimentos Ltda. se achava com a respectiva "certidão de garantia vencida" (fl. 08) e, portanto, sem a necessária cobertura, conforme previsão contida no art. 137 da Lei Estadual nº 9.433/2005.

Em razão disso, na peça de defesa apresentada em resposta à notificação desta Casa, assim se manifestou o Diretor Financeiro da Secretaria (fl. 201):

Para que tal fato não mais ocorra, a Diretoria de Finanças criou uma planilha de controle relativa à execução dos contratos, em especial quanto à vigência das garantias contratuais que sempre será atualizada. A planilha também controlará a garantia apresentada pelas empresas recém-contratadas, indicando que nenhum pagamento poderá ser realizado sem a sua apresentação.

Na sequência, o gestor discorre sobre o cumprimento do prazo de 5 (cinco) dias da assinatura do contrato para apresentação da garantia contratual, tema objeto de tópico específico deste relatório de diligência (item II.10).

Com referência à noticiada implementação de planilha para controle dos prazos de vigência das garantias, trata-se, mais uma vez, de medida suscetível de verificação *in loco* quanto aos seus resultados práticos, envolvendo o exame individualizado de contratos e respectivos processos de pagamento, selecionados mediante critérios de amostragem.

Desse modo, ratificamos, para fins de acompanhamento durante os trabalhos de campo subsequentes, a recomendação inicialmente formulada pela Auditoria, no sentido de que "a Sefaz seja mais diligente no acompanhamento da execução dos contratos, especialmente no que se refere ao prazo de vigência das garantias apresentadas pelos contratados" (fl. 09).

II.3. Realização de despesa sem prévio empenho (item III.1.3)

Segundo as contrarrazões apresentadas pelo Diretor Financeiro da Sefaz, todas as situações apontadas pela Auditoria decorrem da nova rotina prevista no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (Fiplan), que passou a adotar como estágio anterior ao empenho propriamente dito a figura do Pedido de Empenho (PED), nos seguintes moldes (fl. 203):

Os PED's são emitidos antecipadamente à realização da despesa. São todos anteriores à emissão da Nota Fiscal, exceto algum caso do início do exercício quando o Orçamento anual ainda não está liberado para execução.



TERCEIRA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

O PED emitido pelo gestor, **subtrai de modo imediato o seu valor do saldo total da dotação da conta orçamentária na qual o PED é enquadrado. Ou seja, o PED emitido bloqueia a dotação existente no orçamento da unidade gestora.**

Assim, todas as despesas são acobertadas por PED's previamente emitidos. Para que possamos emitir os empenhos propriamente ditos, a DEPAT tem que realizar a **CONCESSÃO PARA EMPENHO – CON**, conforme programação financeira mensal a critério exclusivamente da Diretoria do Tesouro – DEPAT. Essa Concessão funciona da mesma forma que no antigo SICOF funcionava o Quadro de Cotas Mensais – QCM. (Grifos no original).

A sistemática exposta pelo gestor e fixada no Manual de Execução da Despesa do Fiplan (fls. 205/211) garante, em tese, por meio do PED, a reserva da dotação orçamentária para a obrigação assumida pelo Estado, cumprindo, desse modo, o papel do empenho propriamente dito. A adequada operacionalização do mecanismo descrito deverá ser submetida, porém, a avaliação auditorial específica, abrangendo, inclusive, outros órgãos e entidades da Administração.

Ressalte-se, finalmente, que as justificativas apresentadas à Auditoria durante os trabalhos de campo, por meio do Ofício nº 52, de 27/10/2015, não se reportaram ao *modus operandi* advindo do Sistema Fiplan, mas a circunstâncias específicas atinentes à execução dos contratos em tela, tais como a demora na entrega de notas fiscais (fl. 10).

II.4. Inexistência do exame, pelo pregoeiro, do recurso interposto pela empresa Tectenge Tecnologia e Serviços Ltda., em atendimento ao quanto estabelecido no inciso XXII do art. 120 da Lei Estadual de Licitações (item III.2.1.b)

Nas justificativas apresentadas perante este Tribunal, o Diretor da DAT Metro transcreve, na íntegra, expediente subscrito pela pregoeira, contendo as razões pelas quais não foi dado provimento ao recurso interposto pela empresa Tectenge Tecnologia e Serviços Ltda. (fls. 287/288).

Ocorre que essas explicações não sanam as lacunas apontadas, relativas à falta de evidências, nos autos manuseados *in loco*, da apreciação do recurso interposto, assim como à ausência de assinatura no documento posteriormente apresentado, conforme registrou a equipe técnica desta 3ª CCE (fl. 12):

Ao analisar a documentação encaminhada, a auditoria constatou que, no que se refere especificamente ao exame, pelo pregoeiro, do recurso interposto pela empresa Tectenge, a cópia encaminhada no retromencionado Ofício não apresenta assinatura, restando desatendido o inciso XXII do art. 120 da Lei Estadual de Licitações.

Diante dessas circunstâncias, ratificamos a recomendação formulada pela Auditoria, no sentido de "que a Sefaz seja mais diligente na instrução de seus procedimentos licitatórios, para que neles constem todas as peças exigidas pela Lei nº 9.433/2005" (fl. 12).



II.5. Ausência de documento de comprovação de consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado da Bahia (item III.2.2.1)

Ao responder à notificação deste Tribunal, informou o Diretor Administrativo da Sefaz (fl. 188):

A Coordenação de Material e Patrimônio foi orientada para que em todos os processos de contratação por inexigibilidade **sejam feitas as consultas** da relação de empresas suspensas ou impedidas de contratar com a Administração Pública do Estado da Bahia. (Grifo nosso).

Ressalte-se, todavia, que a medida, nos estritos termos anunciados pelo gestor, não garante o pleno atendimento à legislação que rege a matéria (Lei Estadual nº 9.433/2005, art. 65, § 3º, inciso VII), nem tampouco à recomendação formulada pela Auditoria (fl. 14), porquanto, além de fazer a consulta, a unidade responsável deve instruir o respectivo processo com documento próprio que evidencie a realização do procedimento e a situação encontrada.

De todo modo, trata-se de prática ora introduzida pela Sefaz, sujeita, portanto, a avaliação mediante procedimentos de auditoria específicos, a partir do exame amostral de novos processos de inexigibilidade de licitação, razão porque, em nosso entendimento, a recomendação constante do relatório de auditoria deve ser ratificada, para fins de acompanhamento.

II.6. Ausência de documentos de comprovação de regularidade fiscal (item III.2.2.2)

O Diretor Administrativo da Sefaz informou sobre este apontamento auditorial (fl. 188):

Quanto a consulta prévia das empresas suspensas ou impedidas de licitar com a Administração Pública e as Certidões de Regularidade com as Fazendas Municipal, Estadual e Federal e ainda com os demais órgãos federais **estaremos instruindo todos os processos, a partir de agora, com os respectivos documentos**, visando atender o que estabelece a Lei 9433/2005. (Grifo nosso).

Consideramos que a medida anunciada atende adequadamente à recomendação formulada pela equipe técnica desta 3ª CCE (fl. 15), não obstante sua efetividade deva ser acompanhada e avaliada por meio de procedimentos específicos de auditoria, durante os trabalhos de campo vindouros.



II.7. Ausência de documentos de comprovação de regularidade fiscal e de documento de comprovação de consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública (item III.2.3.1)

Essas situações foram observadas pela Auditoria ao examinar processos de inexigibilidade de licitação, consoante tratado nos itens II.5 e II.6 deste relatório de diligência e, também, durante o exame de processos de dispensa, objeto do presente ponto.

Em sua resposta à notificação desta Casa, o Diretor Administrativo da Sefaz relata que a Coordenação de Material e Patrimônio (Comap), unidade vinculada àquela Dirad, consultou a Secretaria da Administração sobre a matéria.

Na sequência, informa o gestor (fl. 189):

A COMAP foi orientada que no processo deverá ser anexado o extrato do fornecedor que demonstra a situação dele, ou seja, que não está suspenso e apresentou as certidões relativas à regularidade fiscal.

Informamos que a relação de empresas impedidas de licitar ou contratar, representa mais de 100 páginas, o que torna inviável e anti econômico [sic] a sua juntada a cada processo de compra ou contratação.

Evidentemente que a juntada da referida relação a cada processo de dispensa se afigura antieconômica e, ademais, medida de pouca praticidade para fins do controle que o legislador buscou assegurar a partir da disposição contida no art. 65, § 3º, inciso VII da Lei Estadual nº 9.433/2005.

É suficiente, pois, a juntada aos autos do referenciado “extrato do fornecedor que demonstra a situação dele, ou seja, que não está suspenso e apresentou as certidões relativas à regularidade fiscal”.

De qualquer maneira, como frisamos em itens anteriores, a efetividade da nova orientação está sujeita a checagem mediante testes de auditoria *in loco*, devendo-se, mais uma vez, manter a recomendação da equipe técnica desta 3ª CCE para fins do competente acompanhamento no curso da programação regular de trabalhos de campo.

II.8. Contrato assinado fora do prazo legal (item III.2.5.1)

Ainda que a assinatura dos contratos seja da competência do titular da Pasta, enquanto representante legal da Secretaria, não consta dos autos resposta encaminhada pelo mesmo ao expediente de fl. 39.

De todo modo, o Diretor Geral da Sefaz tratou do assunto em seu arrazoado, informando que o aludido contrato estava pronto para assinatura do Secretário em



TERCEIRA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

30/06/2015, porém “não teve tal assinatura concretizada porque existia ainda vigente um contrato com o mesmo objeto com um valor residual [...], avançando assim o prazo previsto de 30 dias para a assinatura do novo contrato” (fl. 245).

Tal justificativa não difere, em sua essência, daquela prestada à equipe técnica desta 3ª CCE durante o curso da Inspeção, por meio do ofício DG/Difin nº 65/2015, transcrito no relatório de auditoria (fl. 18).

Desse modo, ratificamos o entendimento da Auditoria acerca da efetiva inobservância do dispositivo legal e, por conseguinte, mantemos a recomendação feita pela Auditoria para que a Sefaz observe o cumprimento dos prazos legais nas assinaturas de seus contratos administrativos.

II.9. Não apresentação de garantias contratuais (item III.2.5.2)

Além da certidão de garantia vencida relativa ao contrato firmado com a empresa Parceiro Empreendimentos Ltda., examinada no item II.2 deste relatório de diligência, a equipe de auditoria desta 3ª CCE constatou (fl. 18):

Não foram apresentadas as garantias contratuais no contrato n.º SF/PS/DM/17/2015, da empresa Engel Tech Engenharia em Elevadores e Escadas Rolantes Ltda. – ME e no Contrato n.º SF/PS/DM/09/2015, da 3 Tech Manutenção Ltda. – ME.

O Diretor Administrativo da Secretaria da Fazenda não teceu comentários adicionais sobre o tema, afirmando que “As justificativas e esclarecimentos já foram apresentados no item 2” (fl. 195).

Com efeito, naquele item o dirigente noticiou a criação de “planilha de controle relativa à execução dos contratos, em especial quanto à vigência das garantias contratuais que sempre será atualizada” (fl. 176), conforme registramos anteriormente.

Considerando, portanto, que já apreciamos esta matéria no referenciado item II.2, aplica-se, também aqui, nosso entendimento firmado naquele ponto.

II.10. Apresentação de garantias contratuais fora do prazo (item III.2.5.3)

De igual modo, o Diretor Administrativo da Sefaz alude ao item 2 do seu arrazoado, no qual discorreu sobre este apontamento auditorial, informando ter feito consulta à Procuradoria Geral do Estado (PGE) sobre a matéria, nos termos do ofício nº 006/2016, transcrito na sua inteireza às fls. 177/178.

Não há, entretanto, referências à resposta da PGE e respectivos desdobramentos no âmbito da Sefaz.



TERCEIRA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

Convém registrar que dissentimos da informação constante da consulta à PGE, na qual a Secretaria alega (fl. 177) que “[...] o Colendo Tribunal de Contas do Estado tem exigido que tal ação ocorra até 5 dias após a publicação do resumo da avença em DOE”, tendo em vista que o prazo de 05 dias para apresentação de garantia é estabelecido pela própria Sefaz em seus instrumentos contratuais, conforme foi observado durante a inspeção (fl. 19).

Diante desse fato, há que se reproduzir aqui a mesma recomendação feita no âmbito do exame das Contas da Sefaz, exercício 2015, para idêntico ponto de auditoria, no sentido de que a Secretaria estabeleça prazos factíveis para a apresentação das garantias contratuais e que seja mais diligente e ágil na cobrança de sua apresentação pelos contratados, uma vez que a apresentação tardia de garantia contratual gera insegurança ao contrato e a sua exigência visa à proteção do patrimônio público.

III. CONCLUSÃO

Concluída a análise das justificativas e documentos acostados pelos gestores da Sefaz em resposta às notificações deste Tribunal, conforme detalhado no item II do presente relatório de diligência, opinamos no sentido da manutenção das recomendações formuladas pela equipe desta 3ª CCE, para fins de acompanhamento no curso das auditorias ordinárias desenvolvidas por esta unidade técnica.

3ª CCE, em 07 de outubro de 2016.


Frederico F. T. Albuquerque
Auditor


Osvaldo do Rosário do Vale
Gerente de Auditoria


Juliana Rocha Santiago
Coordenadora de Controle Externo