TCE

Sexta Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 6C

DILIGÊNCIA

PROCESSO:	TCE/011445/2015
ORIGEM:	Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (SECULT)
UNIDADES:	Diretoria Geral - DG
	Fundo de Cultura da Bahia - FCBA
RESPONSÁVEIS:	Antônio Jorge Portugal
	Fernando Hughes Filho
	Ari Silva Santos
	Luciano Pinho de Almeida
	Thiago Manoel Gonçalves Pereira
NATUREZA:	Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira
EXERCÍCIO:	01/01 a 31/08/2015
RELATOR:	João Evilásio Vasconcelos Bonfim

I. IDENTIFICAÇÃO

Refere-se à Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, que compreendeu o período de 01/01 a 31/08/2015, relativo à Diretoria Geral (DG) e ao Fundo de Cultura da Bahia – FCBA, da Secretaria de Cultura do Estado da Bahia – SECULT.

O presente processo retorna à 6ª Coordenadoria de Controle Externo, por determinação do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, às fls. 439, para o reexame dos achados elencados às fls. 48/50, após cumprimento das notificações determinadas no despacho às fls. 376 e, juntada aos autos de manifestação e documentos pertinentes.

II. ANÁLISE APÓS ATENDIMENTO ÀS NOTIFICAÇÕES

Foram devidamente Notificados, os responsáveis: Sr. Antônio Jorge Portugal, Secretário da SECULT/Gestor do Fundo de Cultura da Bahia – FCBA, por Oficio de nº 225/226/2016/TCE/GAPRE/SEG e Edital nº 000181/2016; Sr. Fernando Hughes Filho, Diretor Geral da SECULT, por Notificações nº230/231/2016; Sr. Ari Silva Santos, Ex-Diretor Geral, através da Notificação nº 000228/2016 e Edital nº 000182/2016; Sr. Luciano Pinho de Almeida, Ex-Diretor Geral, através de Notificação nº229/2016 e Edital nº 000183/2016; e, o Sr. Thiago Manoel Gonçalves Pereira, Ex-Diretor Geral, através da Notificação nº 000227/2016 e Edital nº 000184/2016, respectivamente, às fls. 379 a 389.

É dever destacar que, dentre os notificados, **somente o Sr. Fernando Hughes Filho, atual Diretor-Geral da SECULT, apresentou manifestação em resposta às notificações exaradas por esta Corte de Contas**, através do Ofício nº 020/2016-DG, às fls. 402/418.

Para perfeita compreensão do feito, é importante retomar alguns aspectos abordados no relatório de auditoria e na manifestação do Gestor encaminhada a esta Corte de Contas, conforme passaremos a discorrer.

Relativamente à Diretoria Geral – DG:

1. Ausência de documentação comprobatória do preço efetivamente pago a artistas e profissionais gabaritados, para aferição do real valor cobrado pela empresa Pau Viola – Contrato n° 056/2010 (item do Relatório – 5.2.1.a)

O Contrato nº 056/2010, celebrado com a empresa Pau Viola Produções Artísticas Ltda, assinado em 26/03/2010, originado da Concorrência Pública nº 02/2009, cujo objeto foi a prestação de serviços de planejamento, organização, coordenação, execução e avaliação de eventos, promoções e patrocínios, com a viabilização de infraestrutura e fornecimento de apoio logístico para atendimento a eventos realizados pela Secretaria de Cultura do Estado da Bahia - SECULT, teve sua vigência finalizada em 31/12/2015.

De acordo com o relatório de auditoria, todos os itens pré estabelecidos na Planilha de Preços, Anexo IV do edital de licitação, têm valores previamente discriminados, e sobre estes aplica-se o multiplicador único "k", que incide linearmente sobre todos os preços. No caso da contratação dos artistas e demais profissionais gabaritados, não há um valor pré estabelecido e os valores cobrados por estes profissionais não têm nenhum tipo de estimativa prévia, podendo variar conforme influências de fatores diversos.

Em resposta à notificação deste TCE, mediante Ofício n.º 020/2016 – DG, fls. 402 a 418, o Gestor apresentou as seguintes justificativas:

> Em todas as contratações realizadas com o objetivo de contratar mão de obra especializada, cuja notoriedade dispensa justificativa, constam em suas Ordens de Serviços os valores efetivamente pagos a tais profissionais conforme documento anexo (doc. 01). Ainda assim, como forma de melhor subsidiar o Controle Externo do Tribunal, segue anexo, contratos com documentações comprobatórias do preço efetivamente pago a artistas e profissionais gabaritados (doc.02).
>
> Importante frisar que, não há respaldo legal, seja na Lei nº 4.320/64, seja na Lei nº 8.666/93, seja na Lei nº 9.433/2005, editalício ou contratual a ensejar obrigação da contratada apresentar à administração contratante, a composição desses custos e para exigir daquela a documentação de comprovação das despesas ou de negociações com seus subcontratados, a fim de apresentar ao TCE.

A manifestação encaminhada a este TCE, permite constatar que o Gestor diverge do entendimento da auditoria, contudo, não apresenta elementos que justifiquem a falha apontada em relatório.

Pode-se inferir ainda que, os contratos desta natureza denotam a utilização de uma única empresa atuando como integradora, subcontratando diversos serviços relacionados entre si.

Observa-se que, para entrega do produto final licitado, restou estabelecido que nos preços finais estivessem incluídas todas as despesas realizadas, inclusive, os custos de planejamento, organização, execução e avaliação de eventos.

O Gestor reitera os esclarecimentos prestados nos exames das contas de 2013 e 2014, e, em resposta à auditoria, apresenta o Parecer da PGE nº PA-NASC-MVD-053/2014, no qual a i. Procuradora do Estado Dr.ª Maria Vitória Tourinho Dantas, emana opinião no sentido de existir limitação legal para a atuação do Tribunal de Contas no exame das contratações administrativas, especialmente em situações de subcontratações, quando admitidas em edital licitatório e instrumento contratual, concluindo que:

> Quanto às justificativas requeridas pela Auditoria, referentes aos processos nº 0800130057752 e 0800130060133, listados na Tabela 2, e aqui elencados nos itens 1 a 6, da presente manifestação, deverão ser respondidas pela própria Secretaria Consulente, posto que não há elementos no processo para emitirmos qualquer opinião legal sobre a matéria, assim como deverá esta verificar as tabelas elaboradas pela ilustre Analista de Controle Externo e apresentar esclarecimentos e justificativas solicitadas. (grifo nosso)

A inexistência de documentos comprobatórios de que a SECULT tenha exigido que a empresa Pau Viola Produções Artísticas Ltda detalhasse os valores cobrados pelos artistas/palestrantes, aliado à ausência de composição prévia dos custos das contratações dos profissionais supramencionados, foram fatores determinantes para a imputação de tal irregularidade aos gestores, conforme relatório de auditoria de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, fls. 02 a 50.

A auditoria fundamenta o achado citando o parágrafo 1°, item "c", da Cláusula Terceira do Contrato – Preço, o qual dispõe que para fins de pagamento, o valor será o resultante do somatório dos serviços efetivamente realizados, na forma abaixo:

> Item c – honorários de 0,1% (hum décimo), incidente sobre o valor da contratação de artistas, palestrantes, seminaristas e outros profissionais gabaritados para participação em eventos artísticos, culturais, mercadológicos, tecnológicos e institucionais, calculados sobre o preço efetivamente faturado.

Logo, resta evidente que tanto a SECULT quanto a empresa contratada desrespeitaram o disposto no inciso III, parágrafo único do art. 26 da Lei n.º 8.666/93, uma vez que não efetuaram pesquisa de mercado, deixando de trazer aos autos elementos suficientes que demonstrassem os valores cobrados pelos pelos artistas e profissionais gabaritados, não apresentaram o detalhamento dos custos específicos pré estabelecidos para a execução

da prestação de serviços, bem como frustraram o conhecimento, pela auditoria, do montante que serviu de base de cálculo para pagamento da empresa contratada.

A ausência de informações por parte do órgão contratante, quanto aos valores efetivamente cobrados pelos artistas e profissionais gabaritados perante a empresa integradora, causa perplexidade, vez que sobre este valor foi aplicado o percentual remuneratório da empresa contratada, afastando-se o conhecimento do real custo do serviço contratado pela SECULT.

A falta de comprovação de que o valor cobrado realmente reflete aquele despendido pela contratada, afasta o controle sobre as despesas e pode possibilitar sobrepreço dos materiais e serviços, enriquecimento ilícito de terceiros particulares e consequentes danos ao erário.

Os argumentos apresentados pelo notificado não merecem acolhida, mantém-se o opinativo da auditoria, uma vez comprovada a inexistência de elementos necessários à perfeita identificação e desconhecimento dos valores cobrados pelos artistas, palestrantes e seminaristas nos eventos realizados pela contratada, cujo montante serviu de base cálculo para o cálculo dos itens que compõe o preço pago à empresa integradora, no caso em tela 0,1% sobre o valor da contratação desses profissionais.

Ante o exposto, resta constatada a necessidade de implementação de determinações corretivas pela SECULT, para que esta não se abstenha de incluir os valores específicos pré estabelecidos a serem pagos aos artistas e profissionais gabaritados em planilha licitatória e, sempre que possível, evitar-se a utilização de empresa interposta para contratação dos citados serviços, haja vista que dispõe de mecanismos legais específicos para consecução de tais contratações diretas, nos termos da Lei n.º 8.666/93.

2. Descumprimento de dispositivos da Cláusula Sétima do Contrato (itens do Relatório – 5.2.1.c e 5.2.2.a)

Ainda sobre o Contrato n° 056/2010, observa-se que a Cláusula Sétima - Obrigações da Contratada, estabelece que, *in verbis*:

> [...] Item d - envidar esforços no sentido de obter as melhores condições nas negociações junto a terceiros e transferir integralmente, à CONTRATANTE descontos especiais **(além dos normais previstos em tabelas)**, bonificações, reaplicações, prazos especiais de pagamento e outras vantagens. (grifo nosso).

Ainda com relação à Cláusula Sétima, os itens "u" e "v", dispõem:

> Item U - entregar à contratante, até o dia 10 do mês subsequente, um relatório das despesas autorizadas no mês anterior e um relatório dos serviços em andamento, **estes com os dados mais relevantes para uma avaliação do seu estágio; (grifo nosso)**

> Item V - registrar em Relatórios de Atendimento todas as Ordens de Serviços emitidas pela CONTRATANTE e as decisões acordadas com a CONTRATADA, com objetivo de tornar transparentes os entendimentos havidos e também para que ambas tomem as providências necessárias ao desempenho de suas tarefas e responsabilidades;

Em resposta à Notificação deste TCE, assim se manifestou o Gestor:

> Reiteramos os esforços feitos pela Secretaria de Cultura no sentido de obter as melhores condições de preços e salientamos que o Contrato nº 056/2010, possui anexo tabelando o preço de todos os serviços a serem executados.
>
> Ressalta-se que estes preços foram fornecidos na época da licitação, ou seja, no exercício de 2010 e permanecem sem alteração até a presente data.
>
> [..] Quanto ao item "u", segue em anexo (doc. 03) os relatórios entregues a cada dia 10 do mês subsequente e, ainda, o relatório das despesas autorizadas e relatório de serviços em andamento (doc.04).
>
> Quanto ao item "v", segue em anexo relatório de atendimento de todas as ordens de serviços emitidas (doc. 05).

Reforçamos que, não basta ao administrador público comprovar a execução do objeto, ele deve esclarecer, também, que o realizou com os recursos destinados para tal e com obediência às normas legais aplicáveis à matéria.

Portanto, as limitações de análise indicadas pela auditoria quanto a este fato específico, decorreram da inobservância, de exigências formais, pelos jurisdicionados, as quais não confirmam malversação dos recursos públicos, tampouco prejuízo ao erário, contudo, comprometeram a comprovação da execução do objeto contratado e do conhecimento real dos valores despendidos com determinadas contratações pela SECULT.

Quanto aos documentos apresentados em anexo à resposta do Gestor, constata-se que os mesmos não comprovam adequadamente a economicidade na aplicação dos recursos para as finalidades para as quais foram concedidos, bem como a efetiva realização do objeto.

3. Documentação comprobatória insuficiente para atestar a regular liquidação da despesa (item do Relatório – 5.2.1.d)

Quanto a este achado, também relacionado ao Contrato n° 056/2010, necessário esclarecer que, em auditorias anteriores, especialmente nos exames das contas dos exercícios de 2013 e 2014, as equipes deste TCE concluíram que os processos analisados não apresentavam os elementos necessários à verificação e comprovação dos reais .valores gastos na realização de cada evento executado pela empresa

contratada, impossibilitando a confirmação da regularidade e efetividade da prestação de determinados serviços.

Constatou-se, ainda, que a situação acima relatada permaneceu incólume até o término dos trabalhos de campo dos auditores e que o órgão jurisdicionado manteve-se silente quanto à demonstração dos elementos específicos de composição dos custos de planejamento, organização, execução e avaliação dos eventos.

Observa-se que o contrato, conforme §2º, da Cláusula Terceira – Preço, determina:

> [...]
>
> § 2º – Nos preços contratados estão incluídos:
>
> a) todos os custos com material de consumo, salários, encargos sociais, previdenciários e trabalhistas de todo pessoal da contratada, com também fardamento, transporte de qualquer natureza, materiais empregados, inclusive ferramentas, utensílios e equipamentos utilizados, depreciação, aluguéis, administração, impostos, taxas, emolumentos e quaisquer outros çcustos que, direta ou indiretamente, se relacionem com o fiel cumprimento pela contrata das obrigações;
>
> b) os custos de planejamento, organização, execução e avaliação de eventos.

O Gestor, em respostas prestadas às solicitações de esclarecimentos em auditorias anteriores, informou que os valores contratados não sofreram modificações em relação ao quanto licitado e que todo e qualquer valor indicado pela empresa contratada foi exatamente o mesmo daquele já previamente conhecido na Concorrência Pública nº 02/2009.

Em suas justificativas o Gestor acrescentou que os valores dos diversos serviços prestados, constantes em notas fiscais emitidas unicamente pela contratada, foram considerados condizentes com os preços praticados na esfera pública, em especial na área cultural.

Em novo questionamento promovido por este TCE, o Gestor mediante Ofício n° 020/2016 - DG, fls. 402 a 418, argumentou:

> [...] Há que reforçar que, o 'atesto' da fiscalização nas notas fiscais é apenas o ato final de uma extensa cadeia de controle e verificações que ocorrem ao longo da execução de uma determinada ordem de serviço específica.
>
> Assim, para cada ordem de serviço emitida visando o cumprimento do objeto contratual, em especial aquelas voltadas à realização de eventos

> de fomento à cultura no Estado, temos uma série de documentos emitidos, tanto pela empresa contratada quanto pelo setor vinculado ao gestor e fiscal do contrato, que culminarão na efetiva atestação da execução do contrato.

Da análise, conclui-se que os processos de pagamentos e prestação de contas não contém os elementos necessários à verificação e comprovação dos valores utilizados na realização de cada evento, e, se os eventos foram efetivamente realizados, impossibilitando a regular confirmação da prestação dos serviços contratados, especialmente pela ausência de relatório de fiscalização, não havendo comprovação de despesas correspondentes ao faturamento da empresa TMAIS e, ausente o detalhamento dos valores unitários correspondentes aos serviços prestados.

As justificativas apresentadas não podem ser acolhidas, posto que, mesmo após os questionamentos da auditoria, os notificados não apresentaram documentos que confirmassem os esclarecimentos prestados. Logo, não restam dúvidas de que a auditoria sofreu limitações em suas análises, principalmente, quanto à verificação e/ou certificação da fidedignidade dos valores cobrados pela empresa contratada, e que a incompletude das informações encaminhadas a esta Corte de Contas impossibilitou evidenciar a correta aplicação dos recursos, a legalidade, a legitimidade e a economicidade nos atos de gestão pela empresa integradora, ora contratada.

4. Ausência de planejamento, projetos, planos de trabalho, organização, coordenação, execução e avaliação de eventos, promoções e patrocínios (item do Relatório – 5.2.1.d)

A auditoria apontou em seu Relatório, fls. 02 a 50, quanto à execução do Contrato n° 056/2010, a ausência de planejamento, projetos, planos de trabalho, organização, coordenação, execução e avaliação de eventos, promoções e patrocínios. O Gestor discorda do entendimento da auditoria, contudo, não apresentou à época os documentos solicitados, e, através do Ofício nº 020/2016, busca justificar-se, *in verbis*:

> [...] A licitação que originou o Contrato nº 056/2010 foi realizada em lotes para atender demandas de diferentes órgãos/secretarias do Estado. Assim é que, diversos elementos foram inseridos como forma de ampliar os objetos contratuais, englobando descrições de serviços que, para o caso específico desta SECULT, se mostram desnecessários, posto que não os utilizamos.
>
> De todos os elementos formadores do objeto contratual do Contrato nº 056/2010 a Secult se utiliza do "...fornecimento de apoio logístico para atendimento a eventos", sendo desnecessário outros afazeres.
>
> Assim é que, esta SECULT, em nenhuma de suas ordens de serviço específica, jamais solicitou a confecção de projeto de evento, contendo

> um detalhado plano de trabalho, posto que não se mostre necessário aos interesses específicos desta Secretaria.
>
> [...]
>
> reafirmamos que não foram solicitados à CONTRATADA a entrega de quaisquer relatórios, sumários executivos, atas e anais relativos aos eventos por ela realizados/organizados sob ordens da SECULT, e, portanto, não os temos para serem fornecidos, não se podendo fazer prova negativa da existência de tais produtos.

A manifestação apresentada não afasta as constatações da auditoria, restando evidenciado que a SECULT, à época, não requereu da contratada a entrega dos produtos decorrentes dos eventos realizados, tais como: relatórios, sumários executivos, atas e anais, conforme determinado nas cláusulas contratuais.

Mantém-se o entendimento da auditoria, tendo em vista a clara demonstração de fragilidade do controle interno, por não ter realizado a contento a fiscalização devida, em desconformidade com o art. 154, da Lei Estadual n.º 9.433/2005, o qual dispõe que cabe à fiscalização acompanhar e verificar a perfeita execução do contrato em todas as suas fases, até o recebimento final do objeto.

5. Irregularidades no procedimento de Fiscalização (itens do Relatório – 5.2.1.e; 5.2.2.c)

A Auditoria de Acompanhamento identificou, quanto ao Contrato n° 108/2014, TMAIS Serviços Locações e Eventos, bem como, quanto ao Contrato nº 056/2010, Pau Viola Produções Artísticas, a existência de irregularidades no desempenho da fiscalização pela SECULT. Quanto a este achado, o Gestor se manifesta da seguinte forma:

> Desde a fase de planejamento e detalhamento de cada evento até fase final, cada unidade solicitante/executora acompanha e fiscaliza as atividades da contratada. Informamos que os preços de cada evento realizado pela empresa contratada são fechados com a fiscalização dos gestores dos eventos e o autorizo do Secretário da pasta, cabendo a estes fiscais, atestar se o serviço foi realizado dentro do parâmetro do contrato.
>
> Os serviços sem atesto já foram corrigidos, uma vez que é exigência para pagamento. A Comissão só foi constituída em 13 de abril de 2015, através da Portaria nº 058/2015 (doc.12).

Constata-se que, embora tenha ocorrido a implementação de Comissão específica para realizar a fiscalização de contratos, restaram confirmadas as deficiências e desconformidades indicadas nos atos fiscalizatórios perpetrados pela SECULT.

Portanto, restou comprovada a omissão da SECULT na verificação e comprovação dos valores efetivamente pagos à empresa Pau Viola, referentes aos eventos realizados,

conforme notas fiscais acostadas aos autos, especialmente quanto ao recebimento dos serviços contratados, uma vez que o fiscal somente efetuou simples atesto, sem apresentação de relatório de fiscalização.

Segue-se a linha de intelecção da auditoria, restando confirmada a inexistência de atos fiscalizatórios que comprovem a execução dos serviços e eventos, motivo pelo qual mantém-se o apontamento indicado no relatório.

6. Empenho a Posteriori (itens do Relatório – 5.2.1.f e 5.2.2.b)

Foi verificada a confirmação de empenho posterior à data do evento, relativamente a pagamentos no montante de R$437.733,312, correspondentes ao credor TMAIS, bem como pagamentos referentes ao credor PAU VIOLA, no montante de R$1.788.329,52. As informações acerca dos registros das receitas e prévio empenho das despesas, demonstraram que tais registros não ocorrem tempestivamente, consoante determina a Lei nº 4.320/1964, de modo que distorções na execução do orçamento foram verificadas no decorrer das atividades da auditoria. A este respeito, respondeu o Gestor, fls. 402 a 418, dentre as justificativas apresentadas:

> Repisamos o argumento já descrito na resposta anteriormente enviada.
>
> Em decorrência do reduzido orçamento do estado para realização de empenhos globais desde o momento da contratação e, levando-se em conta que tais contratos são todos, em sua inteireza, de trato sucessivo com a continuidade de despesa se protraindo no tempo, ao longo de toda a vigência contratual, mês a mês, os diversos empenhos havidos ao longo da vida contratual da empresa na sua relação comercial com o Estado da Bahia são complementares uns aos outros. Vale dizer que o empenho antecedente dá cobertura ao empenho consequentemente, no que há verdadeira sucessão de empenhos, com ligação contínua entre os subsequentes empenhos.
>
> [...] Assim, a confirmação do empenho posterior à data do evento, é sustentada pelo empenho antecedente e ocorre para os casos em que não há concessão de recurso pela Secretaria da fazenda – SEFAZ, para permitir que seja confirmado o empenho da despesa em tempo hábil.

O Gestor justifica-se sob o argumento de que a complexa programação financeira do Estado da Bahia, cuja sistemática é determinada pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – SEFAZ-BA, impossibilitou a realização tempestiva dos procedimentos de registro das despesas e empenhos, em determinados períodos do exercício financeiro sob análise, desencadeando a situação apontada pela auditoria.

Deve-se esclarecer que, para formalização dos processos de pagamento faz-se necessário o cumprimento de uma rotina de procedimentos administrativos junto aos Sistemas SIMPAS e FIPLAN para validação da operação financeira, bem como o cumprimento do quanto determinado nas Leis Estaduais nº 9.433/05 e Lei nº 4.320/64.

Logo, os registros das receitas e despesas realizadas extemporaneamente, ferem as normas jurídico-administrativas.

Mesmo que a indisponibilidade do Sistema FIPLAN tenha ocorrido de forma involuntária, não pode ser utilizada como subterfúgio para recorrentes irregularidades procedimentais praticadas na gestão de contratos pela SECULT, conforme se constata em relatório de auditoria.

Os esclarecimentos e documentos apresentados pelo Gestor da SECULT, confirmam a situação extraordinária que a Secretaria vivencia com relação ao pagamento de despesas continuadas e trata tal situação de irregularidade como mera falha procedimental.

Ratifica-se o apontamento da auditoria, ressaltando a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e planejamento eficiente das contratações de serviços de trato sucessivo, de modo a se realizar tempestivamente os respectivos procedimentos necessários à formalização de pagamentos, com o devido empenho prévio, tendo em vista que o empenho *a posteriori* representa prática ilegal que acarreta consequências para os controles orçamentários e financeiros da Administração, configurando ato de gestão com infração de norma legal de natureza contábil.

7. Manutenção de prestação de serviços sem lastro contratual, decorrente da posterior formalização de termo aditivo (item do Relatório – 5.3.1.1)

De acordo com as observações da auditoria, restou constatado que o procedimento licitatório, pertinente à conclusão do Sistema de Informações e Indicadores em Cultura – SIIC, não foi devidamente realizado, resultando na manutenção de prestação de serviços com a empresa Union Informática Ltda., cuja vigência contratual já havia expirado desde 17/09/2015.

Foi verificado o pagamento de serviços, portanto, sem lastro contratual, bem como a formalização de instrumento de aditamento posterior ao término da vigência do referido contrato, em 27/11/2015.

Inobstante o reconhecimento da irregularidade pelo Gestor, ora notificado, este ainda apresentou os seguintes esclarecimentos:

> Efetivamente houve a prestação dos serviços previstos no objeto do contrato nº 016/2015 em sua inteireza. Por necessidade de conclusão do serviço houve a edição de Termo de Aditivo que prorrogou a vigência contratual, entretanto sob efeito retroativo.
>
> [...]entende-se que a presente irregularidade tem caráter de falha formal, uma vez que não prejudicou a regular execução do contrato, não ensejando em qualquer prejuízo material para o estado, vez que não houve desembolso indevido muito menos falta de entrega do objeto contratual.

As informações prestadas confirmam que a prestação de serviços foi mantida sem lastro contratual e, que o último instrumento de prorrogação foi firmado em momento posterior ao término do prazo de vigência do ajuste, com efeitos retroativos.

A Lei 8.666/93 prevê, em seu art. 60, parágrafo único, a regra de que o contrato será formalizado por escrito, qualificando como nula e ineficaz a contratação verbal celebrada com o Poder Público, ressalvadas as pequenas compras de pronto pagamento, exceção que não alcança o caso concreto. Mantido o entendimento da auditoria, pela irregularidade.

8. Ofensa ao Princípio da Licitação, pela contratação direta em lugar do devido procedimento licitatório (item do Relatório – 5.3.2.1)

Os contratos administrativos devem ser precedidos de licitação pública, com vistas a escolher a melhor proposta, bem como oferecer igual oportunidade a todos os interessados em contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 37, XXI da Constituição Federal.

Restou constatado pela auditoria a formalização de processo de contratação por dispensa emergencial, visando a confecção e impressão de 1500 camisetas, utilizadas pela equipe de realização, execução e fiscalização dos projetos executados durante o carnaval 2015, com desembolso equivalente a R$18.525,00. Atendendo à Notificação deste TCE, o Gestor respondeu mediante o Ofício nº 020/2016 - DG:

> Não obstante o apontamento realizado temos que a contratação direta, para esse caso específico, foi necessária ao tempo e modo próprios, considerando a atuação desta Secult na organização e fomento do carnaval da Bahia.
>
> [...] Assim, a falha procedimental apontada em administrações passadas foi completamente sanada, através da contratação por procedimento licitatório da empresa fornecedora, não se podendo apontar irregularidades na gestão pública do órgão nesta quadra.

Cumpre esclarecer que, se admite em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação emergencial para aquisição de serviços e materiais, desde que, justificada adequadamente nos respectivos autos processuais e, apontadas as consequências que poderão advir da não execução, comprovando-se, assim, a eventual ocorrência de prejuízo ao interesse público.

Acerca do tema, o TCU já se manifestou no seguinte sentido:

> A Administração somente deve realizar aquisições com dispensa de licitação, fundada no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, quando devidamente caracterizada a situação de emergência ou de calamidade pública, desde que a situação não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis e desde que esteja comprovado que

> a imediata contratação é o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco eminente detectado. (Acórdão nº 3267/2007 Primeira Câmara)

A situação, aqui relatada, ocorreu devido à falha na gestão de contratações, associada à ausência de um sistema de controle interno eficiente, capaz de adotar, em tempo hábil, planejamento e controle adequados das atividades desenvolvidas pela Secretaria.

Mantido o entendimento da auditoria, frisando que a contratação direta com fundamento em situação emergencial deve decorrer de evento incerto e imprevisível e não da falta de planejamento da Administração.

9. Ausência de comprovação da consulta prévia à relação das empresas suspensas e impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado da Bahia (item do Relatório – 5.3.3.1)

A auditoria constatou que, nos processos de contratação por inexigibilidade, não consta documentação hábil que comprove a realização da consulta prévia à relação das empresas suspensas e impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública.

Acerca deste apontamento, o Gestor justificou suas razões da seguinte forma:

> As pesquisas indicadas pela equipe de auditoria do Tribunal de Contas do Estado sempre são realizadas, mesmo porque a emissão dos instrumentos necessários ao prévio empenho da despesa é tolhida acaso o fornecedor se encontre impedido de contratar com o Estado da Bahia.
>
> [...]
>
> Não obstante à formulação indicada pela Equipe de Auditoria Externa deste Tribunal, a SECULT, preocupada também com o gasto desnecessário para a emissão do longo relatório de consulta da lista de empresas impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado da Bahia, já havia determinado a emissão de declaração que suprisse a instrução dos processos afetos às contratações.

O Gestor esclarece as medidas implementadas pela SECULT que buscaram minimizar os problemas enfrentados com contratações de empresas impedidas de pactuar com o Estado da Bahia e buscam estimular a economia com gastos desnecessários para emissão de longos relatórios.

A falha detectada pela auditoria é de natureza formal, contudo a instrução processual nas contratações por inexigibilidade deve ocorrer em conformidade com a lei e as medidas implementadas pela SECULT suprem a irregularidade apontada.

No entanto, as mencionadas medidas somente poderão ser confirmadas, pela equipe técnica deste TCE, quando das futuras auditorias.

10. Ausência de orçamentos ou pesquisa de preços suficientes para justificar o preço contratado (item do Relatório – 5.3.3.2)

O acompanhamento da auditoria revelou contratação de serviços mediante inexigibilidade, no valor de R$425.860,83, cuja documentação não continha pesquisa de mercado anterior à estimativa de preço referencial.

Relativamente a esta ocorrência, o Gestor se pronunciou da seguinte forma:

> Vale, registrar, inicialmente, que as referidas contratações levaram em conta os valores pagos em exercícios anteriores, sendo este o balizador referencial adotado pela Administração Pública como forma de limitar o gasto, ensejando assim em economia para o Estado.
>
> Não obstante a isso, sendo inviável a competição nestes casos específicos há grandes dificuldades de se encontrarem referenciais mercadológicos para avaliar as referidas contratações.

Esta auditoria ressalta que, na dificuldade em obter a composição dos custos de um serviço, tal situação deve ser exposta em forma de justificativa circunstanciada, sendo evidenciada de qual outra forma foi constituído o valor referencial/estimado. A este respeito, valem as orientações do TCU:

> [...] no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.
>
> [...] caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada - Acórdão nº 1266/2011. (*grifa-se*)

Ratifica-se o entendimento da auditoria, no sentido de que a pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Logo, esta deve constar no processo administrativo, como requisito essencial para aceitabilidade dos preços utilizados como referência nas contratações diretas.

Registra-se ainda que mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza os valores referenciais para contratações diretas por inexigibilidade e àqueles executados nas respectivas contratações.

Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensa contratual. O Tribunal de Contas da União, na decisão proferida no Acórdão 769/2013 – Plenário, estabeleceu que a ausência da pesquisa de

preço e da estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, desrespeitando-se o princípio da economicidade, além de frustrar o caráter competitivo, na medida em que a falta dessas informações prejudica a transparência e dificulta a formulação do real preço de mercado da contratação.

Apesar de afirmar ter adotado a média de preços pagos em exercícios anteriores, o Gestor não evidenciou tais cálculos, tampouco os respectivos valores que lhe serviram de base. Cristaliza-se o achado de auditoria, demonstrando a desobediência aos princípios da Transparência e da Legalidade, pela ofensa, especialmente ao disposto na Lei n.º 9.433/2005.

11. Descumprimento de dispositivos da Cláusula Décima dos Contratos (item do Relatório – 5.3.3.3)

Tal irregularidade refere-se aos contratos com os credores BAZE PRODUÇÕES ARTÍSTICAS, SOM E CIA PROMOÇÃO E PRODUÇÕES ARTÍSTICAS e TABAROINHA PRODUÇÕES ARTÍSTICAS, nos quais foi observado o descumprimento do quanto disposto na Cláusula Décima destes ajustes, que impõe, para todos estes contratos, a emissão de parecer conclusivo, pela SECULT, sobre a adimplência ou não do artista contratado. Sobre esta ocorrência, assim se manifestou o Gestor:

> [...] Registre-se por oportuno, que as apresentações ocorreram no âmbito da programação carnavalesca do ano de 2015, sendo pública e notória sua realização, conforme matérias jornalísticas veiculadas à época dos fatos (doc. 19).
>
> Não obstante a isso, houve a confecção dos relatórios de fiscalização referentes às apresentações acima descritas, emitidos pela fiscal do contrato, servidora Cristiane Taquari Silva, matrícula nº 22.5222.652-6 (doc. 20), os que atestam administrativamente a realização do objeto contratual a contento bem assim habilitam a empresa contratada ao recebimento do valor ajustado, com o "atesto" da fiscalização na Nota Fiscal.

Neste contexto, a disseminação de boas práticas de gestão é uma linha de atuação marcante desta Corte de Contas. Várias medidas foram adotadas com o fim de fornecer subsídios para a correta interpretação da legislação atinente à fiscalização dos contratos.

Ao fiscal do contrato cumpre verificar a correta execução do objeto da avença, de modo a legitimar a liquidação dos pagamentos devidos ao contratado, ou, conforme o caso, orientar as autoridades competentes acerca da necessidade de serem aplicadas sanções ou de rescisão contratual.

Seguimos o entendimento da auditoria, esclarecendo, por fim, que é de fundamental importância que as competências dos fiscais de contratos sejam claramente definidas e executadas, de modo que os responsáveis pela fiscalização tenham consciência de suas responsabilidades e obrigações.

12. Da intempestividade na formalização dos procedimentos administrativos de contratação e pagamento (item do Relatório – 5.3.4.1)

Foi constatado pela auditoria, que contratações diretas realizadas pela SECULT foram deflagradas intempestivamente, confirmando-se a irregularidade procedimental quanto à formalização de processos de pagamentos por indenização e sem prévio empenho.

Conforme relatório de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, o jurisdicionado ratifica o entendimento da auditoria. Informa, ainda, que providências foram adotadas a fim de minimizar tais irregularidades e que parte dos problemas enfrentados foram derivados da dificuldade em proceder aos registros no FIPLAN, em determinados períodos do ano e da ausência de dotação orçamentária em razão de restrições administrativas impostas pelo próprio Estado. A este respeito, em resposta à Notificação deste TCE, através do Ofício nº 020/2016 – DG, acrescenta o Gestor:

> [...] a inobservância detectada decorre da própria estrutura do exercício financeiro do Estado da Bahia que aliado à inoperância do FIPLAN impõe a necessidade de pagamento por indenização, ainda que exista vínculo regular entre o Estado e as empresas contratadas, como no caso em comento.
>
> Os diversos pagamentos por indenização não decorrem da desídia do gestor público, mas sim da observância estrita da Lei ao determinar o pagamento aos credores, ainda que com o FIPLAN inoperante. Neste cenário, a única forma possível de realizar os pagamentos, honrando os contratos celebrados, cujas apresentações se deram de forma exitosa, é sob a forma de indenização.

Observa-se que a SECULT, visando atender as demandas de forma célere, deixou de adotar os procedimentos definidos na legislação e normas administrativas, inobservando a tempestividade dos lapsos temporais necessários a atender às demandas realizadas, formalizando, por conseguinte, diversos pagamentos por reconhecimento de débito, através da rubrica indenização.

Mantém-se o entendimento da auditoria, uma vez que restou constatado que a intempestividade na formalização de diversos instrumentos, no âmbito do SIMPAS e FIPLAN, imprescindíveis à realização dos procedimentos administrativos de forma ordinária e regular, desencadeou a realização de desembolsos através de pagamentos sob a rubrica indenização, confirmando-se como prática recorrente no âmbito dos procedimentos administrativos da Secretaria de Cultura – SECULT.

13. Ausência de indicação de numeração sequencial cronologicamente considerada (item do Relatório – 5.3.4.2)

Foi verificado no exame das dispensas de licitação que a documentação dos processos não apresentava indicação de numeração sequencial cronologicamente considerada. O Gestor, acerca deste apontamento, apresentou os seguintes esclarecimentos, conforme transcrito do Ofício nº 020/2016 – GAB:

> Conforme já informado anteriormente através do Ofício nº 022/2015 – DG a falha detectada pela Equipe de Controle Externo deste Tribunal já fora devidamente corrigida pela SECULT, ao passo que agradecemos o apontamento como forma de melhorar os controles internos da Secretaria, anexamos documentação pertinente demonstrando que o atual gestor sanou o problema (doc 21).

O Gestor afirma que medidas foram adotadas visando sanar a irregularidade. Tendo em vista o caráter formal do achado de auditoria, recomenda-se a observância em auditorias futuras quanto à regularização da situação evidenciada.

Relativamente ao Fundo de Cultura da Bahia – FCBA:

14. Morosidade na análise das prestações de contas do repasse "vinculado" dos Projetos de Ações Continuadas (item do Relatório – 5.4.1)

A auditoria identificou nos Termos de Acordo referentes às entidades Sol Movimento da Cena e Associação Grupo Estado Dramático que as prestações de contas das parcelas dos repasses vinculados, não estavam com exame concluído pela SECULT.

Quanto ao apontamento, o Gestor esclarece:

> Em relação ao apontado pela equipe de auditoria, as Prestações de contas dos Repasses Vinculados dos Projetos TAC 369/2012, Sol Movimento da Cena (Teatro Vila Velha) e TAC 380/2012, Associação Grupo Estado Dramático (Teatro Gamboa) encontram-se efetivamente em fase de análise, dependendo ainda de revisão final para que possam ser encaminhadas à apreciação da Comissão Gerenciadora do Fundo de Cultura para aprovação.
>
> [..]
>
> Ressaltamos ainda que as parcelas dos Repasses Vinculados não estão passíveis de baixa no FIPLAN, tendo em vista que os créditos são realizados em conta corrente específica, conforme orientado pela SEFAZ, motivo pelo qual os projetos de Ações Continuadas possuem duas contas correntes. Para tanto juntamos os Termos Aditivos dos TACs 369 e 380/2012 relativos à 2ª conta corrente (doc. 22)
>
> O fato das Prestações de Contas se encontrarem ainda neste status de análise decorre da priorização das demandas das prestações de contas dos REPASSES DIRETOS, cujas aprovações são condicionantes das liberações das parcelas posteriores, diferentemente dos repasses VINCULADOS, cujas liberações dependem tão somente das avaliações do cumprimento das metas quadrimestrais.

Os esclarecimentos e documentos apresentados pelo Gestor confirmam a falha apontada pela equipe de auditoria. Observe-se a regra estabelecida pelo art. 3º, do Regulamento de Convênios, Decreto Estadual nº 9.266/2004, que estabelece que não serão

celebrados convênios ou não será dada continuidade aos mesmos, quando ocorrerem pendências referentes aos convenentes em decorrência de algumas situações, entre elas, a não realização da prestação de contas em tempo hábil.

Mantém-se o posicionamento adotado pela equipe de controle externo, tendo em vista que não foram apresentados elementos que ilidissem a irregularidade demonstrada no relatório de acompanhamento da execução orçamentária e financeira.

III. CONCLUSÃO

Após proceder ao reexame dos achados indicados no Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, às fls. 48 a 50, confrontado-os com as respostas e documentos apresentados pelo responsável, **Sr. Fernando Hughes Filho**, fls. 402 a 418, conclui-se:

a) pela manutenção do opinativo da equipe de auditores, quanto aos seguintes itens do Relatório de Acompanhamento, fls. 48 a 50: 5.2.1.a; 5.2.1.b; 5.2.1.c; 5.2.2.a; 5.2.1.f; 5.2.2.b e 5.3.4.1, **relativos à Diretoria Geral da SECULT**, bem como o item 5.4.1 que se refere ao **Fundo de Cultura do Estado da Bahia - FCBA**, para os quais, não houve apresentação de esclarecimentos ou documentos que, em alguma medida, modificasse a opinião técnica do controle externo, conforme razões expostas no item II, desta diligência;

b) pelo acolhimento dos argumentos apresentados, relativamente aos seguintes itens do Relatório de Acompanhamento, fls. 48 a 50: 5.2.1.d; 5.2.1.e; 5.2.2.c; 5.3.1.1; 5.3.2.1; 5.3.3.1; 5.3.3.2; 5.3.3.3 e 5.3.4.2, **referentes à Diretoria Geral da SECULT**, cujo conteúdo das declarações, embora não elimine as irregularidades ocorridas, demonstram o esforço da SECULT no sentido de implantar medidas para corrigir as falhas indicadas pela equipe deste TCE, restando confirmar, contudo, em auditorias futuras a efetiva implementação de tais providências corretivas, conforme explicitado no item II, desta diligência.

Gerência 6C, em 07 de novembro de 2016.

Luiza Edith Mesquita Gerente de Auditoria	**Otacílio Prates Neto** Auditor Estadual de Controle Externo