

Processo: TCE/012094/2022
Natureza: Auditoria Operacional em Ações Governamentais
Ordem de serviço: OS SGA nº 0045/2023¹
Conselheiro Relator: Pedro Henrique Lino de Souza
Objeto: Panorama da governança e gestão das PPPs no Estado da Bahia
Unidade Jurisdicionada: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ)

1 INTRODUÇÃO

Em atendimento ao despacho proveniente do Gabinete do Exmo. Sr. Conselheiro Relator (Ref.2984382), analisou-se a manifestação (Ref.2984198) contida no protocolo TCE/001286/2023, com o fito de avaliar se as justificativas apresentadas atendem às recomendações e determinações compreendidas em auditoria de Gestão e Governança das Parcerias Público-Privadas – PPPs, de modo a alterar o opinativo anteriormente exarado (Ref.2937605).

É importante ressaltar que o referido protocolo contém informações prestadas pela Secretaria Executiva de PPP, representada pelo Sr. Adriano Tadeu Oliveira Guedes Chagas, cuja Nota Técnica (Ref.2984198-2 a 11) foi ratificada pelo Secretário da Fazenda (Ref.2984198-1), Sr. Manoel Vitório da Silva Filho. A seguir, procede-se ao exame da documentação apresentada.

2 ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES

Nos tópicos a seguir, foram avaliados os argumentos juntados aos autos. Os exames estão separados por recomendação/determinação mencionada na manifestação, de modo a incluir todas as justificativas prestadas pelo gestor quanto a cada encaminhamento constante no Relatório de Auditoria (Ref.2937605).

Achado 1. Ausência de documentos e informações nos sítios oficiais do Estado

Foi registrada, na Matriz de Responsabilização (Ref.2937644-1), a seguinte conduta do Secretário:

Não proporcionar um espaço virtual que efetive a transparência das Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, bem como abster-se de promover uma regular alimentação dos endereços existentes, caracterizados tanto pela ausência de informações atualizadas quanto pelo baixo quantitativo de documentos

¹ A OS SGA nº 0045/2023 foi criada especificamente para atender ao despacho oriundo do Gabinete do Relator (ref.2984382), “[...] para análise da manifestação juntada aos autos (Ref.2984198), devendo a Unidade Técnica atestar se esta possui o condão de alterar o Opinativo constante do Relatório de Ref. 2937605”. Os trabalhos que deram origem a este processo foram decorrentes da OS SGA nº 0064/2022.

anexados.

A SEFAZ informa que o Secretário “não praticou a conduta indicada, tendo agido dentro dos limites das suas atribuições legais e regimentais, ficando a cargo dos servidores por ele indicados a adoção das medidas cabíveis” (Ref.2984198-3).

Em que pese o argumento fornecido pela Secretaria, não foram apresentados documentos novos capazes de afastar a responsabilização do agente indicado. Caberia, portanto, ao Secretário, garantir o exercício da transparência das informações a cargo da pasta por ele chefiada, inclusive em caso de delegação, o que não ficou comprovado.

Passa-se, então, à análise das manifestações trazidas pela SEFAZ sobre as recomendações e determinações:

1. Recomendações:

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;

A Secretaria cumpriu parcialmente a recomendação, ao definir o portal “PPP – Parcerias Público-Privadas” como sítio oficial específico para divulgação dos projetos de PPPs. Porém, observou-se que o sítio da SEFAZ ainda possui falhas, destacadas nos tópicos que seguem, além de trazer informações sobre outros tipos de contratação, como os projetos da CEASA e das Marinas. Conclui-se, portanto, que ainda se faz necessário promover a segregação das contratações por modalidade, em razão da inclusão das concessões comuns no escopo do sítio.

Ante o exposto, fica mantida a proposta de recomendação, por conta do atendimento parcial do item.

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;

Conforme analisado no item anterior, a Secretaria cumpriu parcialmente a referida recomendação, ao definir o portal “PPP – Parcerias Público-Privadas” como sítio oficial específico para divulgação dos projetos de PPPs. Porém, o *link* para a mencionada página não está sendo divulgado adequadamente em outros endereços do Estado, como no “Portal Transparência Bahia”², na aba “Licitações e Contratos”, a partir da qual se chega à opção “PPP e Concessões”. Por tal caminho, o usuário é direcionado para o “Portal PPP Bahia”, que está fora do ar, quando deveria ser direcionado para o portal da SEFAZ. Ademais, caso o internauta acesse o endereço <http://www.transparencia.ba.gov.br/PPP/>, consultado pela Auditoria em 31/03/2023,

² Disponível em: <http://www.transparencia.ba.gov.br/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

encontrará dois links, um para o sítio oficial e outro para o desativado. Assim, conclui-se pela manutenção da proposta de recomendação, eis que o item teve atendimento parcial.

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;

Conforme resposta da SEFAZ, “a Secretaria Executiva está adotando as medidas cabíveis para o atendimento da referida recomendação” (Ref.2984198-7). A manifestação do gestor reitera e reproduz os argumentos endereçados à equipe de auditoria durante a execução dos trabalhos e considerados em seu Relatório. Outrossim, não foram especificadas ações em curso ou apresentado um cronograma para saneamento do item. Considera-se a proposta de recomendação não atendida, motivo pelo qual fica preservada.

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.

Caso o Portal oficial se mantenha como o da SEFAZ, intitulado “PPP – Parcerias Público-Privadas”, o item pode ser considerado como atendido. Entretanto, a Secretaria informou que (Ref.2984198-12):

Como medida de contenção, a KPMG, por meio de sua equipe de especialistas em ServiceNow, comprometeu-se em fornecer uma reciclagem para a equipe técnica atual da SEFAZ, com foco específico nos problemas identificados, de modo que a própria equipe possa realizar os ajustes necessários, ampliando assim seu conhecimento e competência quanto à ferramenta.

Diante da divergência das informações, é necessário manter a recomendação para que, caso o sítio “Portal PPP Bahia” passe a ficar novamente disponível, a SEFAZ acrescente 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. Conclui-se que a proposta de recomendação deve ser mantida, já que o item foi atendido parcialmente.

2. Determinações:

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

Em que pese a informação de que “A Secretaria Executiva de PPP se compromete a manter atualizado o site <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp>, juntamente com a atuação da equipe técnica dos setores de TI da SEFAZ” (Ref.2984198-7), constatou-se que, na consulta feita pela Auditoria em 31/03/2023, apesar das atualizações, o sítio eletrônico está incompleto, eis que não traz informações, por exemplo, sobre o Hospital Metropolitano, que chegou a ser licitado como uma PPP, mas cujo certame foi deserto. Destaca-se, ainda, a necessidade de alimentar e manter atualizada a seção de eventos, aperfeiçoar o padrão de divulgação dos projetos, além de atualizar as despesas, tendo em vista que o último período publicado corresponde ao bimestre que se encerrou em outubro de 2022. Cabe, portanto, preservar a referida proposta, a fim de que se alcance o seu pleno atendimento.

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”;

A SEFAZ indica o endereço <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp> como oficial. Este site traz documentos sem a necessidade de cadastro para acesso, portanto, caso o portal “PPP – Parcerias Público-Privadas” seja mantido como oficial, a determinação pode ser considerada atendida. Ocorre que é necessário manter a determinação, em razão da informação fornecida pela SEFAZ (Ref.2984198-12) de possível ajuste no sítio eletrônico “Portal PPP Bahia”, haja vista que, caso este volte a ficar ativo, a Secretaria precisa cumprir o caput do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011.

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;

A Secretaria informa que serão adicionadas “informações sobre desempenho dos contratos em execução, com a disponibilização de relatórios consolidados anuais, contendo os indicadores apurados pelos verificadores independentes ou agências reguladoras”. Assim, tendo em vista que a SEFAZ ainda não adicionou toda a documentação mencionada, considera-se necessário manter a proposta de determinação em análise.

Achado 2. Fragilidade na gestão do contrato de desenvolvimento da plataforma de PPP

Foi registrada, na Matriz de Responsabilização (Ref.2937644-1), a conduta do Secretário da Fazenda relativa à assinatura do contrato com a KMPG Consultoria LTDA, pela qual se autorizou o dispêndio de recursos para implantação e manutenção de ferramenta de gestão e sítio eletrônico de PPPs, bem como do respectivo aditivo.

Foram apresentadas, no mesmo documento, as seguintes condutas: da gestora e fiscais de contrato, correspondente ao não diligenciamento da atualização do Portal PPP Bahia após o seu lançamento, em que pese a capacitação dos servidores estaduais pela empresa contratada; e da KPMG, correspondente à alegação da impossibilidade de prestar o suporte técnico necessário à efetivação de alterações e melhorias na ferramenta fornecida, após o lançamento do Portal PPP Bahia.

Sobre tais condutas, a SEFAZ informa, preliminarmente (Ref.2984198-3), a necessidade de delimitar o período de responsabilidade atribuído aos fiscais do contrato, em contraponto àquele indicado na Matriz de Responsabilização:

Deve-se considerar que o encargo de fiscal foi atribuído aos servidores mencionados em **04/10/2022**, momento a partir do qual foram tomadas as providências para disponibilizar informações corretas, de modo a efetivar a transparência das Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, com a atualização do site gerido pela equipe de TI da SEFAZ, bem como foi estabelecido o diálogo com a KPMG, por meio de trocas de e-mails e diversas reuniões, comunicando as dificuldades técnicas encontradas para a atualização do portal web vinculado ao respectivo contrato (grifo da Auditoria).

Passa-se, então, a analisar a manifestação trazida pela SEFAZ sobre a determinação:

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.

A SEFAZ alega que a Secretaria Executiva de PPP notificou formalmente a KPMG para que fossem prestados os devidos esclarecimentos quanto ao cumprimento das cláusulas contratuais apontadas. Em resposta, a empresa enfatizou, segundo a SEFAZ, que o objeto do contrato foi dividido em duas fases: 1) construção e entrega da plataforma, a qual engloba a operação assistida e a transferência de conhecimento; e 2) disponibilização da cessão de uso da plataforma.

A SEFAZ acrescenta que, segundo a KPMG, apenas na fase 1 a contratada teria a obrigação de atender ao tipo de solicitação encaminhada pela Secretaria Executiva, no contexto da atualização do portal web tratado na auditoria. Informa ainda que, após a conclusão da fase 1, foi iniciada a fase 2, na qual o suporte técnico limitar-se-ia àquele necessário para a disponibilização da plataforma no ar, a denominada “manutenção corretiva”, e, portanto, como as referidas solicitações de ajustes foram feitas apenas no decorrer da fase 2, a contratada não possuía lastro contratual para executá-las.

Ademais, a SEFAZ alega que não seria possível, após o período do contrato, considerado, inclusive, seu termo aditivo de prorrogação, que a Secretaria continuasse utilizando o sistema, tampouco, nele realizasse, por meio de seus servidores, manutenções ou quaisquer outras intervenções, já que o próprio sistema não estaria mais disponível.

A Secretaria lista ainda alguns impeditivos para os seus próprios servidores executarem os ajustes necessários à atualização do portal web, como possível insuficiência do treinamento dado à época para utilização da ferramenta, bem como o fato de 4 (quatro) dos 6 (seis) técnicos de tecnologia da informação que foram treinados não se encontrarem mais no referido órgão.

Informa ainda que, como medida de contenção, a KPMG, por meio de sua equipe de especialistas em *Service Now*, comprometeu-se a fornecer uma reciclagem para a equipe técnica atual da SEFAZ, com foco específico nos problemas identificados, de modo que a própria equipe interna possa realizar os ajustes necessários.

Por último, a Secretaria manifesta-se acerca do valor passível de devolução, entendendo que a recomendação desta Auditoria deveria ser reavaliada, por indicar a devolução do valor da integralidade de 2 (dois) anos de cessão de uso. Contudo, a SEFAZ entende que o sistema teria sido efetivamente disponibilizado sem interrupções para a utilização pelos seus usuários, o que caracterizaria o cumprimento do contrato. Ressalta, ainda, que eventual imputação de devolução de valores seja aplicada tão somente à KPMG, por entender que “os servidores indicados na matriz de responsabilização não receberam qualquer montante que pudesse ser passível de devolução, além de não terem praticado qualquer ato que ilhe impusesse tal obrigação”.

Em que pesem todos os argumentos fornecidos pela Secretaria, o entendimento consolidado na Matriz de Responsabilização (Ref.2937644-3) foi no sentido de que a responsabilização dos fiscais do contrato pela não atualização do Portal PPP Bahia ocorreu a partir de **08/02/2021**, data de lançamento do mesmo e que se aproximou do momento da aposentadoria do fiscal designado na subcláusula 12.2, Sr. Rogério de Faria Princhak³. Nesse sentido, ressalta-se que o dever de diligenciar a indicação de novo(s) fiscal(is) recaía sobre o Secretário da Fazenda e da gestora do contrato, já indicados na referida Matriz. A designação, que se alega ter ocorrido somente em 04/10/2022 (Ref.2984198-9), reforça, portanto, a fragilidade a que expuseram o ajuste, aspecto que corrobora a necessidade de que os fiscais então designados manifestem-se nestes autos.

Ressalta-se, em relação à conduta desses agentes, que não foram apresentados documentos novos capazes de afastar sua responsabilização. Dessa forma, o Secretário foi o responsável pela assinatura do contrato com a KPMG Consultoria LTDA., pelo qual se autorizou o dispêndio de recursos para implantação e manutenção de ferramenta de gestão e sítio eletrônico de PPPs, bem como do respectivo aditivo, neste caso, em 11/02/2022, data na qual já era possível aferir a inadequação da ferramenta aos objetivos para os quais foi adquirida. Já a gestora e fiscais do contrato foram responsáveis pelo não

3 Conforme Portaria nº 00262316, publicada no Diário Oficial do Estado da Bahia em 09 de fevereiro de 2021.

diligenciamento da atualização do Portal PPP Bahia após o seu lançamento, em que pese a capacitação dos servidores estaduais pela empresa contratada.

Por outro lado, é obrigação da contratada orientar os responsáveis para executarem a atualização do portal web, a teor das cláusulas 6.1 e 10.1 do contrato⁴, e a argumentação da Secretaria revela que o treinamento dado pela KPMG não foi adequado aos fins propostos, além de que o conhecimento acerca do sistema e sua atualização não foi transferido de forma satisfatória.

Nesse sentido, durante a execução do contrato, eventos de PPPs ocorreram sem nenhuma menção no site desativado, como aqueles referentes ao Hospital Metropolitano, que chegou a ser licitado como uma PPP, mas cujo certame foi deserto. Por outro lado, o Relatório de Auditoria (Ref.2937605-15) já ressaltou que a cláusula 4.1 do contrato previu que, durante a cessão de uso do sistema, caberiam melhorias na ferramenta, mas a SEFAZ não apresentou registro de tratativa de que tentou efetuar-las.

Além disso, a reciclagem que a KPMG comprometeu-se a dar para a atual equipe técnica da SEFAZ, conforme relata a Secretaria (Ref.2984198-9), não se mostrará efetiva, ante a decisão do órgão de não mais utilizar a plataforma adquirida, exceto se as partes celebrarem novo ajuste com objeto similar.

Por fim, quanto ao valor do débito por descumprimento contratual, acata-se parcialmente a argumentação da Secretaria, pois, entre 14/02/2021 e 13/02/2022, o site ficou disponível, mas sem melhorias que permitissem sua constante atualização, tanto por inação da contratante como da contratada, e em detrimento do princípio da transparência. Nesse sentido, o valor proposto para devolução, relacionado ao período, fica reduzido em 50% e ajustado para R\$136.499,91. Quanto ao ano contratado por força de aditivo, mantém-se a proposta de restituição do valor integral, pois sua assinatura não se justificava, ante o conhecimento prévio das limitações da ferramenta, como já sustentado neste parecer. Feitas estas considerações, o valor total passível de devolução corresponde a **R\$409.499,73**.

Ante o exposto, tendo havido o término da vigência do contrato e do seu aditivo, que prorrogou o prazo do ajuste até 13/02/2023, a determinação restou parcialmente prejudicada por perda do objeto. Dessa forma, sendo inviável a modificação do Portal PPP Bahia para atualizações, conclui-se que a responsabilização dos agentes indicados na Matriz deverá ser mantida, considerado o novo valor de devolução proposto. Ademais, conforme exposto na Matriz de Responsabilização (Ref.2937644-3), sugere-se a notificação dos fiscais de contrato designados, Sr. Cláudio José Mascarenhas Ferreira e Sra. Lara Dourado Vasconcelos Nascimento, bem como da Sra. Priscila Romano

4 6.1: Constituem obrigações da CONTRATADA, além de outras previstas neste Contrato e na legislação pertinente, as seguintes:

a) orientar tecnicamente os responsáveis pela execução dos serviços, fornecendo os esclarecimentos necessários ao seu perfeito funcionamento;

10.1: A CONTRATADA prestará suporte técnico para as equipes do CONTRATANTE ou a quem ele indicar, desde início do projeto até o encerramento do contrato, de modo que, ao final, essas equipes estejam aptas a manter o sistema implantado, incluindo todos os aplicativos, banco de dados, servidores, softwares de apoio e tudo mais que a ele se relacionar, em pleno funcionamento com seus próprios recursos. As especificações para o atendimento referente ao SUPORTE TÉCNICO, bem como o ACORDO DE NÍVEL DE SERVIÇO (SLA — SERVICE LEVEL AGREEMENT), na forma prevista no item 5, do ANEXO UNICO de presente contrato.

Pinheiro, indicada como gestora contratual, já que as respectivas manifestações não foram identificadas nestes autos.

3 CONCLUSÃO

Considerada a análise da manifestação do gestor, em relação às deliberações a que se refere o Relatório de Auditoria (Ref.2937605), registra-se que:

- a) as deliberações propostas nos itens 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2 e 2.3 da Seção 9 do Relatório de Auditoria, já referenciadas no item 2 da presente manifestação, foram objeto de considerações que não geraram alterações quanto ao mérito dos achados, razão pela qual ficam mantidas;
- b) a deliberação contida no item 2.4 perdeu o seu objeto, ante o término da vigência do contrato e seu aditivo, sem prejuízo da conclusão auditorial e da respectiva proposta de responsabilização;
- c) sugere-se a notificação dos fiscais de contrato designados, Sr. Cláudio José Mascarenhas Ferreira e Sra. Lara Dourado Vasconcelos Nascimento, bem como da Sra. Priscila Romano Pinheiro, indicada como gestora contratual, já que as respectivas manifestações não foram identificadas nestes autos;
- d) propõe-se alteração do valor total passível de devolução, informado na Matriz de Responsabilização (Ref.2937644), para o montante de **R\$409.499,73**.

Salvador, 18 de abril de 2023.

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcos Andre Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 18/04/2023

Delza Maria Teixeira Matos
Gerente de Auditoria - Assinado em 18/04/2023

Marcio Maia Valois Costa
Líder de Auditoria - Assinado em 18/04/2023

Liziane Moreira Lisboa Dorea
Líder de Auditoria - Assinado em 18/04/2023

Naila de Souza Nachef
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 18/04/2023



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: A2MZG3ODEW