



TCE

447

TERCEIRA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO: TCE/013313/2014

NATUREZA: Inspeção

PERÍODO: 01/01 a 31/07/2014

UNIDADE: Diretoria Geral (Direg)

ORIGEM: Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (Seagri)

RESPONSÁVEIS: Eduardo Seixas Salles, Jucimara Rodrigues dos Santos, Wilson José Vasconcelos Dias e Ivan Leite Fontes

RELATÓRIO DE DILIGÊNCIA

I. INTRODUÇÃO

O presente processo trata da Inspeção realizada na Diretoria Geral Seagri, abrangendo o período de 01/01 a 31/07/2014.

Ao final dos trabalhos, a equipe técnica da 3ª Coordenadoria de Controle Externo emitiu Relatório de Auditoria (fls. 02 a 18), tendo o Conselheiro Relator determinado a notificação dos responsáveis (fls. 21) para que se manifestassem sobre o teor do relatório.

Os responsáveis apresentaram esclarecimentos acompanhados de documentos às fls. 55 a 442 dos autos.

Por fim, mediante despacho exarado às fls.445, o Conselheiro Relator determinou a remessa dos autos a essa Coordenadoria para análise das novas peças juntadas pelos responsáveis, especialmente (mas não exclusivamente) quanto aos itens 5.2, 5.2.1 e 5.2.1.1 do Relatório de Auditoria.

II. ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS

Todos os responsáveis à época responderam às notificações emitidas por este TCE/Ba, mediante os protocolos a seguir descritos:

1 – Sr. Eduardo Seixas Salles, Titular da Pasta da Seagri, TCE/003960/2015 (fls. 80 a 88);

2 – Sra. Jucimara Rodrigues dos Santos, Diretora Geral, TCE/001374/2015 (fls. 54 a 59);

3 – Sr. Wilson José Vasconcelos Dias, Superintendente de Agricultura Familiar, TCE/003992/2015 (fls. 92 a 98).



TERCEIRA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

Acrescente-se que o Sr. Ivan Leite Fontes colocou-se também como responsável, uma vez que no período da auditoria era Diretor de Apoio ao Desenvolvimento Territorial da Seagri, cabendo-lhe, nessa condição, o acompanhamento dos Contratos de Ater dessa Secretaria. Assim, a peça de defesa do Sr. Wilson José Vasconcelos Dias foi subscrita pelo Sr. Ivan Leite Fontes.

Preliminarmente, cumpre informar que foi aduzido pelo Titular da Pasta, Sr. Eduardo Seixas de Salles, e pela Diretora Geral, Sra. Jucimara Rodrigues dos Santos, que as repostas aos achados de auditoria pertinentes aos contratos de Ater foram encaminhadas pelo Sr. Wilson José Vasconcelos Dias, Superintendente de Agricultura Familiar, cujo teor foi ratificado pelos gestores inicialmente citados.

Ressalte-se que achados auditoriais relativos ao Parque de Exposições foram respondidos pelo Secretário da Agricultura e pela Diretora Geral, por serem de responsabilidade direta desses gestores.

5.2.1 Contratos de ATER

5.2.1.1 Ausência de comprovação do pagamento dos encargos trabalhistas dos funcionários contratados e do vínculo da equipe técnica contratada

A auditoria informou que não obteve evidências dos comprovantes de pagamento das obrigações trabalhistas e do vínculo da equipe técnica contratada referente aos processos de pagamento indicados no Quadro 02 do Relatório de Auditoria (fls. 07).

Em resposta à notificação deste TCE, o Superintendente de Agricultura Familiar, em conjunto com o Diretor de Apoio ao Desenvolvimento Territorial, encaminhou os comprovantes dos recolhimentos das obrigações legais apenas da Cooperativa de Trabalho da Região Sudoeste. Em relação às demais entidades, ou os comprovantes foram apresentados com pagamentos posteriores às datas da liquidação das despesas, ou não foram apresentados.

Com relação ao vínculo empregatício dos contratados das entidades executoras, a análise dos documentos apresentados revelou que, embora estas entidades sejam cooperativas de trabalho, a contratação dos prestadores de serviços efetivou-se por meio do regime celetista, o que reforça a necessidade do cumprimento das obrigações legais pelo empregador, consoante disposição contida nos artigos 90 e 91 da Lei nº 5.764/71, que define a Política Nacional de Cooperativismo:

Art. 90. Qualquer que seja o tipo de cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados.

Art. 91. As cooperativas igualam-se às demais empresas em relação aos seus empregados para os fins da legislação trabalhista e previdenciária.



Ainda sobre essa questão, foi informado que (fls. 94):

[...]

Quanto ao processo para liquidação da despesa, conforme previsto nos Contratos ATER, estes somente ocorrem quando da realização das atividades previstas para o período, sua análise e aprovação pela Fiscal de Contrato, após análise e verificação do documento comprobatório inserido no Sistema Informatizado de ATER (SIATER). Para ser gerado o processo de pagamento são apresentados pela Entidade Executora os seguintes documentos: 1-Cópia do Ofício SEAGRI/SUAF autorizando emissão de Nota Fiscal; 2-Relatório Consolidado de Atividades (emitido através do SIATER); 3-Fatura de Prestação de Serviços preenchida (conforme modelo SEAGRI/SUAF); 4-Nota Fiscal de Prestação de Serviços; 5-Laudo Técnico do/a Fiscal de Contrato; 6-Cronograma de Atividades; 7-Cópia do DAM referente ao recolhimento do ISS (ou cópia do documento de isenção); 8-Certidão Negativa de FGTS, INSS, Dívida Ativa com a União, Fazenda Estadual, Fazenda Municipal; 9-Cópia da RS (Requisição de Serviços) e APS (Autorização de Prestação de Serviços).

Cumulativamente, durante o processo de fiscalização dos contratos, de forma sistemática, é verificada a situação da equipe técnica, seu funcionamento, composição e capacidade técnica, levando-se em consideração, inclusive, o previsto no Artigo 154, item VIII, da Lei Estadual nº 9433, de 01 de março de 2005. Esse tema, dado sua relevância, recebe atenção de cada Fiscal de Contrato designado, fazendo com que sejam observados os itens acima descritos em cada visita.

Há de se considerar ainda que algumas das Entidades Executoras contratadas possuem personalidade jurídica distintas. Algumas delas, inclusive, são cooperativas de trabalho, o que, em alguns casos, faz com que a equipe técnica seja formada por cooperados, não tendo, portanto vínculo empregatício.

Ainda que os responsáveis tenham descrito de forma detalhada o processo de liquidação de despesa, na prática, ficou evidenciado que os pagamentos examinados pela auditoria não estavam devidamente suportados por todos os documentos legalmente exigidos. Tal situação pode ensejar a responsabilização subsidiária do erário estadual.

Por outro lado, foi também alegado pelos responsáveis que:

[...]

[...] a SEAGRI, bem como, outros órgãos de Estado, solidariamente, enfrentam os problemas decorrentes das restrições orçamentárias e financeiras, além de contingenciamentos determinados por problemas fiscais enfrentados nos anos de 2013 e 2014. Posto isso, inevitavelmente, houve reflexos no cumprimento das obrigações financeiras assumidas pela SEAGRI neste período, imputando, diretamente, grandes problemas a fornecedores e prestadores de serviços contratados por toda a Secretaria. Os Contratos de ATER, apesar de integrarem uma estratégia fundamental para promoção do desenvolvimento rural sustentável, sua relevância e seu caráter obrigatório de serviço continuado, **sofreram inúmeros atrasos nos pagamentos**, prejudicando a qualidade dos serviços que chegam ao agricultor familiar atendido e seu acesso a políticas públicas complementares.



450

Diante deste cenário, conseqüentemente, **as Entidades Executoras de serviços de ATER contratadas sofreram, recorrentemente, atrasos no recebimento das faturas de prestação de serviços apresentadas.** Tal situação imputou graves penalidades à boa e necessária manutenção das equipes de técnicos, tendo inclusive gerando demissões de integrantes dessas equipes. (grifamos)

Os responsáveis reconhecem a ocorrência de atrasos nos repasses da SEAGRI para as entidades executoras, em decorrência, segundo os mesmos, de restrições orçamentárias e financeiras do Estado, por problemas fiscais enfrentados nos anos de 2013 e 2014. Não obstante essas informações, não foi juntado qualquer documento que comprovasse essas alegações.

5.2.1.2 Contrato de ATER nº 081/2012

a) Composição da equipe técnica em desacordo com o previsto na proposta técnica apresentada pela Contratada

A auditoria apontou que a composição prevista na Proposta Técnica do Contrato estava incompleta. Ao responder à notificação deste Tribunal (fls.96), os responsáveis encaminharam cópias dos currículos da equipe técnica contratada (fls. 295 à 368).

Também foi informado que:

No período tratado na Notificação a Entidade Executora manteve regularidade quanto à manutenção da equipe técnica mínima necessária, faltando apenas a inserção dos dados no Sistema Informatizado de ATER (SIATER).

Os argumentos apresentados pela Entidade Executora para a solicitação de substituição de membros da equipe técnica está assentado nos fatos já relatados de atraso nos pagamentos pelos serviços prestados por parte da SEAGRI, fato esse que imputou a impossibilidade de arcar com custos salariais de seus contratados face as dificuldades financeiras.

De acordo com o estabelecido nas Chamadas Públicas para contratação de serviços de ATER, reconhece-se como possível a substituição de membros da equipe técnica contratada. Para tanto, é necessária solicitação de autorização da Entidade Executora, que será analisado pelo Fiscal de Contrato, que observará a pertinência da substituição, bem como, equivalência da capacidade técnica e de formação do técnico substituído pelo novo indicado.



TERCEIRA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

Como se pode depreender da resposta apresentada, foi confirmado que as atividades executadas não estavam em consonância com a proposta técnica, em virtude da manutenção de equipe técnica com o número mínimo necessário. Tal circunstância, ainda segundo a defesa, decorreu dos atrasos nos pagamentos da Seagri às Entidades Executoras, ocasionando dificuldades financeiras para arcar com custos salariais, impactando na dinâmica operacional do contrato.

Os argumentos apresentados já foram objeto de análise no item anterior, não sendo, pelos motivos expostos anteriormente, aceitos como saneadores da falha apontada.

Deve-se registrar que a diminuição dos serviços prestados aos beneficiários prejudica a ação governamental, na medida em que limita o acesso às políticas públicas implementadas pelo governo, de forma plena, conforme prevê a Lei de ATER nº 12.188/2010.

b) Inconformidades constantes no relatório de fiscalização.

A Auditoria identificou falhas no relatório de fiscalização do contrato em questão, e ainda no curso dos trabalhos, recebeu o Of. DIREG nº 127, de 13/11/2014, com justificativas do Gestor, tendo a auditoria recomendado que fosse intensificado o acompanhamento das atividades realizadas pela contratada (COOADM), a fim de verificar se as irregularidades detectadas estavam sendo sanadas.

Em resposta à notificação deste TCE, a defesa alegou que (fls. 96):

[...]

[...] a Entidade Executora Cooperativa Agroindustrial da Agricultura Familiar e Reforma Agrária LTDA (COOADM) foi devidamente alertada pela SEAGRI, após ser observado pelo Fiscal do Contrato responsável pelo acompanhamento do Contrato de ATER as irregularidades nas condições de acompanhamento de documentos, estrutura administrativa e desvio de funções do corpo técnico.

Após esta constatação de irregularidades, a Entidade Executora COOADM tomou providências para sanar as irregularidades constatadas. Entretanto, esta vem sendo acompanhada de forma diferenciada por parte da SEAGRI visando garantir que se mantenha as condições necessárias, no campo administrativo e gerencial, de modo a não prejudicar os serviços de ATER.

O acompanhamento diferenciado por parte da SEAGRI resultou na realização de 03 visitas de acompanhamento por parte do Fiscal de Contrato, no período subsequente à constatação das irregularidades.

Não obstante as declarações apresentadas, não foi fornecido qualquer documento que comprovasse o saneamento das irregularidades elencadas pela auditoria, bem como, não foi juntada à resposta a comprovação da realização das três visitas de acompanhamento indicadas pela defesa.



c) Permanência de falhas apontadas pela comissão avaliadora da prorrogação do Contrato de ATER.

Foi apontado que a entidade executora COOADMÍ não vinha apresentando resultados satisfatórios no 2º ano de contrato. Tal situação motivou seu enquadramento no nível "B" (recomendação para prorrogação, com acompanhamento técnico especial).

É importante salientar que a SUAF/SEAGRI, no esclarecimento prestado mediante Of. DIREG nº 127, de 13/11/2014, declarou (fls. 11):

[...]

O enquadramento da Entidade Executora no Nível "B", impõe à SEAGRI/SUAF, o acompanhamento especial da Contratada, que será feito e apresentado, inclusive, à 3ª Coordenadoria.

Apesar dessa declaração, até a presente data, não foi apresentado à auditoria nenhum documento pertinente a esse procedimento referido pela Seagri.

Já em resposta à notificação deste TCE, foi informado às fls.97, que:

[...]

Cabe aqui ressaltar que a constatação final quanto a um novo "enquadramento" da Entidade executora somente se dará num novo processo de renovação, onde será emitido novo parecer da Comissão Avaliadora de Contratos e avaliação/aprovação final por reunião plenária do CERDS.

Sendo que, somente neste momento, será constatada a mudança ou não de enquadramento, decorrendo disso as sanções previstas na referida Resolução CERDS. Conforme ainda previsto na mesma Resolução, a SEAGRI firmou com Entidade Executora um Termo de Ajuste, buscando com isso, obrigar a Entidade a qualificar sua organização e qualidade dos serviços prestados.

Ainda assim, diante dos fatos expostos, está neste momento sendo analisada pela SEAGRI as condições legais para rescisão do Contrato ATER 081/2012 diante das persistências das condições constatadas na renovação do referido Contrato ATER.

Consta nos autos o Termo de Ajuste indicado pelos responsáveis, datado de 21/10/2014 (fls. 369 e 370). Nesse documento foram elencadas as obrigatoriedades que devem ser observadas pela COOADMÍ, em busca do seu enquadramento de avaliação para o nível "A".

Não obstante as providências adotadas, o fato é que, até a presente data, ainda não há qualquer evidência de que as falhas apontadas tenham sido corrigidas pela entidade executora, concluindo-se que a operacionalidade do contrato apresentou deficiências que afetaram o correto cumprimento do seu objeto.



d) Participação de pessoas em atividades de ATER não previstas na relação de beneficiários assistidos pela COOADM.

A auditoria constatou, após exame da lista de presença do evento "Troca de experiência e socialização de conhecimentos teóricos e práticos", que 40,50% dos participantes não comprovaram a condição de beneficiários assistidos pela COOADM.

Em sua resposta à notificação deste TCE (fls.97), o responsável assim se posicionou:

Em resposta às inconsistências elencadas, remete-se a este Tribunal relatório emitido pelo Sistema Informatizado de ATER, onde consta o nome dos agricultores beneficiários do Contrato de ATER e participantes de atividade realizada nos dias 24 e 25 de março de 2014, denominado evento "Troca de Experiências e Socialização de Conhecimentos Teóricos e práticos".

Fica constatado que esta atividade contou com a participação comprovada, conforme Lista de presença, de 83 participantes.

[...]

Feita uma análise comparativa entre o público participante da referida atividade e a relação de agricultores prioritários (os beneficiários do Contrato ATER), constata-se que ocorreu a participação de 45 agricultores beneficiários, número mínimo estipulado para essa atividade coletiva.

Complementarmente, seguem cópia da Declaração de Aptidão (DAP), destes 45 agricultores familiares, documento este que comprova a categoria do segmento social, determinado pela Lei Federal 12.188, de 11/01/2010, que estabelece e caracteriza as condições necessárias para enquadramento destes agricultores.

Após exame da documentação apresentada, constatou-se que os documentos apresentados (fls. 375 a 442) foram capazes de elidir a falha apontada pela Auditoria, uma vez que foi comprovada a condição de participantes de 45 beneficiários do programa.

5.3.3) Continuidade da utilização irregular de área do Parque de Exposições, por empresa privada, no evento denominado "Feira do Automóvel", com existência de débito de R\$800.000,00.

Sobre essa ocorrência, a Seagri, mediante o documento nº TCE/000839/2015 (fls. 30 a 48), já havia informado acerca da propositura de Ação Judicial pertinente às questões pendentes que envolvem o Parque de Exposições. Nessa oportunidade, foi novamente informado, desta vez pelo Secretário da Pasta (fls.83) e pela Diretora Geral (fls.55) que esse foi "[...] o único meio encontrado para reintegrar a posse da área [...]."



TERCEIRA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

Ainda que tomadas as providências legais cabíveis, verifica-se a continuidade na utilização irregular de área do Parque de Exposições por empresa privada no evento denominado "Feira do Automóvel", além da permanência de débito da Empresa POWER CAR Corretagem e Locação de Veículos Ltda., cujo valor à época era de R\$800.000,00.

III. EXAME DA CRONOLOGIA DOS REPASSES À SEAGRI

Em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator às fls. 445, procedeu-se ao exame da cronologia dos repasses financeiros à Seagri.

Foram levantados, em consulta ao Sistema Fiplan, os valores disponibilizados à Seagri para sua execução financeira. A análise ateu-se à destinação dos recursos nas fonte de recurso previstas no Termo Contratual, de modo a evidenciar se a disponibilização das cotas financeiras estavam condizentes com a previsão orçamentária.

Cumprir destacar que, na Administração Direta, o órgão só pode realizar o empenho de suas despesas a partir da liberação da respectiva cota financeira.

A tabela a seguir demonstra a execução da Seagri no período auditado.

Tabela 01 – Repasses financeiros e execução orçamentária nas fontes previstas no Termo Contratual

MÊS	ORÇADO ATUAL		COTAS RECEBIDAS		EMPENHO	
	FONTE 100	FONTE 128	FONTE 100	FONTE 128	FONTE 100	FONTE 128
JAN	82.429.000,00	46.513.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FEV	82.429.000,00	46.513.000,00	12.165.922,60	0,00	12.413.552,80	93.382,14
MAR	82.429.000,00	46.513.000,00	1.488.122,11	3.904.100,00	1.013.039,00	1.021.164,04
ABRIL	82.429.000,00	46.513.000,00	68.136.404,88	35.670.200,00	11.199.717,13	2.397.737,19
MAIO	84.479.000,00	53.527.000,00	4.276.257,02	17.393.000,00	7.281.662,33	16.398.979,41
JUN	84.510.000,00	60.507.000,00	5.465.977,07	5.000.000,00	6.996.372,87	5.414.565,86
JUL	84.493.000,00	60.385.000,00	13.641.942,06	5.887.000,00	9.186.346,98	8.265.402,25
Total	583.198.000,00	360.471.000,00	105.174.625,74	67.854.300,00	48.090.691,11	33.591.230,89

Fonte: Demonstrativos do Fiplan



TCE

TERCEIRA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

Constata-se, a partir da análise dos números apresentados, que, de fato, os recursos disponibilizados à Seagri (cotas recebidas), no período auditado, estavam bastante abaixo das previsões orçamentárias. Do montante total de R\$943.669.000,00, previsto nas duas fontes, foi disponibilizado para essa Secretaria o valor de R\$173.028.952,74, correspondente à 18,33%.

Não obstante ter havido uma grande defasagem entre a previsão orçamentária e os recursos efetivamente disponibilizados para empenho, observou-se que em alguns meses não houve a utilização total destes valores pela Seagri. Nesse sentido, chama a atenção o mês de abril, quando a execução orçamentária (empenho) foi de cerca de 13% das cotas disponibilizadas.

IV. CONCLUSÃO

Concluída a análise das justificativas e documentos acostados pelos notificados em resposta às notificações deste Tribunal e contempladas, no item II deste Parecer, as análises/informações pelo Relator do feito, nos termos do despacho de fls. 445, entendemos que foi saneada, em sua plenitude, a ocorrência denominada **"Participação de pessoas em atividades de ATER não previstas na relação de beneficiários assistidos pela COOADMÍ"**.

Em relação aos demais apontamentos, entendemos que persistem as ocorrências consignadas no Relatório de Auditoria. Entretanto, merece destaque o fato de que, em relação às questões pendentes do Parque de Exposições, embora ainda não tenham sido solucionadas, foram tomadas as providências administrativas e judiciais cabíveis pelos responsáveis.

III.1 Responsabilização

Achado/Item do Relatório	Responsável	Multa (R\$)	Valor passível de devolução (R\$)
1) Ausência de comprovação do pagamento dos encargos trabalhistas dos funcionários contratados e do vínculo da equipe técnica contratada (Item 5.2.1.1);	Wilson Vasconcelos e Ivan Leite Fontes José Dias		
2) Composição da equipe técnica em desacordo com o previsto na proposta técnica apresentada pela Contratada (Item 5.2.1.2.a);	Wilson Vasconcelos e Ivan Leite Fontes José Dias		
3) Inconformidades constantes no relatório de fiscalização (Item 5.2.1.2.b);	Wilson Vasconcelos e Ivan Leite Fontes José Dias		

455

4) Permanência de falhas apontadas pela comissão avaliadora da prorrogação do Contrato de ATER (Item 5.2.1.2.c).	Wilson Vasconcelos José Dias e Ivan Leite Fontes		
--	--	--	--

3ª CCE, em 07 de dezembro de 2015.


Mariza Santos de Andrade
Auditor Estadual de Controle Externo


Yuri Moises Martins Alves
Gerente de Auditoria


Juliana Rocha Santiago
Coordenadora de Controle Externo