TCE

TERCEIRA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO: TCE/008986/2020
NATUREZA: Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira
ORIGEM: Secretaria de Turismo do Estado da Bahia
PERÍODO: 01/01 a 31/08/2020
Responsáveis: Fausto de Abreu Franco e outros

RELATÓRIO DE DILIGÊNCIA

I. INTRODUÇÃO

Cuidam os autos da Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira relativa ao período de 01/01 a 31/08/2020, realizada na SETUR.

Ao final dos trabalhos, a equipe técnica desta 3ª Coordenadoria de Controle Externo (3ª CCE) emitiu relatório de auditoria, destacando em sua conclusão os achados e fatos significativos observados (Ref.2518294-30).

Em seguida, o Relator determinou a notificação dos responsáveis, elencados a seguir, sobre os achados da auditoria (Ref.2519175):

- Suelene Santos Silva (Diretoria Geral da Setur);
- Antônio Fernando Pereira dos Santos (Superintendência de Investimentos em Zonas Turísticas – Suinvest);
- Márcio Franco (Superintendência de Serviços Turísticos);
- Diogo Rodrigues Medrado (Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia – Bahiatursa); e
- Ângela Fucs (Diretora Administrativa Financeira)

Por fim, o Gabinete do Relator impulsionou o presente processo a esta 3ª CCE (Ref. 2590636), “tendo em vista o atendimento das notificações solicitadas”.

II. DA ANÁLISE

De início, cabe informar que, concluídos os trabalhos, a Auditoria registrou os seguintes achados para a Bahiatursa:

1) Pagamento por indenização sem caracterização de circunstância emergencial;

2) Pagamento por indenização sem responsabilização de quem deu causa a realização da despesa;

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: MZMDGXNZM2
Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.

3) Ausência de elementos necessários à inscrição das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA); e

4) Antecipação indevida de pagamento em contrato de apoio a eventos.

Também foram pontuadas as seguintes observações para a Suinvest:

1) Ausência de apresentação de justificativa plausível para registro de despesas em DEA; e

2) Fragilidades no cumprimento de atribuições do Gerente do Contrato.

Registre-se que, dos notificados, apenas os Senhores Márcio Franco (Superintendência de Promoção e Serviços Turísticos) e Antônio Fernando Pereira dos Santos (Superintendência de Investimentos em Zonas Turísticas - Suinvest) apresentaram contrarrazões (Ref.2557590-1/2 e Ref.2560050-1).

Os Srs. Suelene Santos Silva (Diretora Geral da Setur), Diogo Rodrigues Medrado (Superintendente da Bahiatursa) e Ângela Fucs (Diretora Administrativa Financeira da Bahiatursa) não se pronunciaram em atenção às notificações deste Tribunal, inclusive expedidas por Edital (Ref. 2571226, Ref.2571225 e 2571227).

Apresentamos, na sequência, os resultados do cotejo entre os pontos de auditoria e as respectivas defesas trazidas aos autos.

Ao responder à notificação deste Tribunal, o Superintendente de Promoção e Serviços Turísticos, Sr. Márcio Franco, manifestou-se declarando que (Ref.2557590-2):

> […]
>
> Esta Superintendência e suas respectivas diretorias reuniu esforços de manter os 133 municípios turísticos unidos e alinhados, através de reuniões por videoconferências sempre com o intuito de compartilhar informações, artigos e possíveis protocolos, visando quando possível a retomada segura das atividades turísticas.
>
> Concomitante a isso, esta Superintendência finalizou em 18 de Março de 2020 a participação na Coordenação Geral do PRODETUR Nacional Bahia, importante programa de desenvolvimento do turismo náutico e cultural na Baía de Todos-os-Santos, programa este auditado por este Tribunal, emitindo opinião sem ressalvas.
>
> Tendo em vista que o presente relatório não menciona achados de responsabilidade desta Superintendência, informo que continuo à inteira disposição deste Tribunal para os esclarecimentos e/ou informações que porventura entenderem ser necessário.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: MZMDGXNZM2

Registre-se que o Sr. Márcio Franco não se encontra arrolado na Matriz de Responsabilização como responsável pelos achados ali elencados, bem como o mesmo não é citado em momento algum no relatório de auditoria. Assim, esta Auditoria entende que a Superintendência de Promoção e Serviços Turísticos não deve ser responsabilizada pelos achados auditoriais presentes no respectivo relatório.

Quanto ao Sr. Antônio Fernando Pereira dos Santos, gestor da Suinvest, o mesmo reportou-se em sua manifestação (Ref.2560050) aos apontamentos relacionados a essa Superintendência, que se encontram contidos no Relatório de Auditoria.

Cabe informar que os resultados do cotejo entre os apontamentos auditoriais e as defesas trazidas pelo, Sr. Antônio Fernando Pereira dos Santos, apresentados a seguir, já foram contemplados no relatório de auditoria das contas da Setur do exercício de 2020 (processo n.º TCE/001159/2020).

1. Ausência de apresentação de justificativa plausível para registro em DEA

A Auditoria verificou que dois processos de pagamento relativos a despesas de exercícios anteriores, as quais somaram a quantia de R$1.277.692,29, foram enquadrados no inciso I do parágrafo único do art. 1º do Decreto Estadual n° 181-A/1991, no entanto, não obedeceram à formalidade exigida nos inciso I, alínea b, do art. 3º, tendo em vista que, dos expedientes assinados pelo Ordenador de Despesa reconhecendo a dívida, não se extrai as razões pelas quais as despesas não foram empenhadas no exercício de origem.

Ademais, foi constatado que os pagamentos decorreram de contratos em plena vigência, não se justificando o seu não reconhecimento no momento da sua ocorrência.

Naquela oportunidade, em resposta aos questionamentos da Auditoria, a Suinvest informou que as informações relativas aos valores a serem pagos no exercício de 2019 foram levantadas pela Gerenciadora, e que sem o recebimento destas informações ficou impossibilitado o prévio empenho da despesa, ocasionando o pagamento por DEA.

A justificativa apresentada pelo Gestor, de forma sucinta e desprovida de evidências, não modificou o posicionamento daquela auditoria, que contra-argumentou alegando que, dada a relevância do empenho tempestivo, se a empresa contratada pela Setur para auxiliar no gerenciamento o Programa Prodetur negligenciou as suas atribuições resultando em pagamentos por DEA, caberia advertência aos responsáveis no momento oportuno e a comprovação de tal procedimento à auditoria, a fim de evidenciar atitudes de austeridade no controle orçamentário/financeiro da Unidade.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: MZMDGXNZM2

Em resposta à notificação desta Casa, o Superintendente da Suinvest apresentou os seguintes argumentos (Ref.2560050-2/4):

> [...]
>
> Destaca ainda que, os processos foram enquadrados no inciso I do parágrafo único do art. 1º do Decreto Estadual n° 181-A/1991, posto que se tratavam de despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendêlas, que não se tenham processado na época própria. Portanto, tratavam-se de despesas que poderão ser pagas por dotações para Despesas de Exercícios Anteriores. Insta esclarecer ainda que os expedientes foram assinados pelo Ordenador de Despesa reconhecendo a dívida, observando a existência de saldo contratual, o que ensejaram as liquidações efetuadas, constando no processo 032.8091.2020.0000326-14, as notas fiscais nºs: 136, 418 e 1507(00015244637, 00015244645 e 00015244648) atestadas/declaradas pelo responsável, Nota Técnica (ID 00015244635) da SETUR assinada pelo fiscal do contrato aprovando os produtos (ID 00015244601, 00015244609, 00015244620 e 00015244625) e o e-mail de não objeção do BID (ID 00015244627).
>
> De igual modo, no processo 032.8091.2020.0000839-44, restou efetuada a liquidação, após ter sido verificada a regularidade fiscal do credor e declaro/atesto da Nota fiscal pelo fiscal do Contrato nº 25/2018.
>
> No entanto, diante do posicionamento da auditoria, esclarece que se porventura ocorrer igual situação por parte da empresa gerenciadora contratada, de modo a negligenciar as suas atribuições resultando em pagamentos por DEA, que irá advertir os responsáveis no momento oportuno, a fim de evidenciar atitudes de austeridade no controle orçamentário/financeiro da Unidade.

O questionado pela Auditoria foi apenas o não cumprimento do inciso I, alínea b, do art. 3º do Decreto Estadual n° 181-A/1991, que determina que o ordenador de despesa deve fundamentar no seu despacho de reconhecimento de débito as razões pelas quais as despesas não foram empenhadas no exercício de origem. Desse modo, as novas alegações apresentadas pelo Gestor, quanto aos demais procedimentos para processamento da despesa não esclarecem o ponto, não elidindo, portanto, a falha apontada pela equipe naquela auditoria.

Contudo, a Unidade acata a recomendação da Auditoria no sentido de atentar para atitudes de austeridade no controle orçamentário/financeiro da Unidade. Assim, o TCE deve acompanhar esses procedimentos nas próximas auditorias.

2. Fragilidade no cumprimento de atribuições do Gerente do Contrato

Contrato nº 055/2019

Na Auditoria, foram examinados processos de pagamento referentes às medições de março a junho/2020 do Contrato nº 055/2019, firmado por meio do consórcio

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: MZMDGXNZM2

Engenho Freguesia para execução de obras civis de restauração do Museu do Recôncavo Wanderley Pinho e urbanização de seu entorno, no Município de Candeias/BA.

Do exame, foi relatado que, nos meses em questão, a meta prevista não foi alcançada e, embora constassem nos relatórios mensais de acompanhamento da empresa fiscalizadora da obra a declaração de que foi solicitado ao consórcio Engenho Freguesia o plano de ação para atingir a meta do cronograma, a Auditoria não identificou respostas ao requerido nos processos de pagamento, nem pronunciamento do gerente do contrato sobre a questão, considerando que ele era o representante da Setur especialmente designado para fiscalizar a obra.

O item 27.2 das Condições Gerais do Contrato (CGC) e dos Dados do Contrato (DDC) estabelece que o cronograma de implementação das obras deverá ser atualizado mensalmente, bem como, o item 32.1 das CGC determina que o contratado deverá alertar, com antecedência, o gerente do contrato quanto aos eventos ou circunstâncias futuras que possam afetar adversamente a qualidade da obra, aumentar o preço do contrato ou provocar atraso na execução das obras e ainda prevê que o gerente do contrato poderá solicitar ao contratado que apresente, com brevidade, a estimativa dos efeitos dos referidos eventos ou circunstâncias futuras no preço do contrato e na data prevista para a conclusão.

Diante disso, considerando que no cronograma físico-financeiro, anexo a cada processo, não constavam alterações em relação ao apresentado no mês anterior e que a Auditoria não identificou, nos processos de pagamento, qualquer manifestação do gerente do contrato a respeito das justificativas eventualmente apresentadas pelo consórcio para o atraso das obras, foram solicitados esclarecimentos e documentação comprobatória das medidas adotadas pelo gerente no que concerne a não pontualidade no cumprimento do cronograma de março a junho/2020.

Naquela ocasião, o Superintendente, mediante documentação comprobatória, demonstrou o seu empenho em exigir o cumprimento do pactuado, entretanto, o ex gerente do contrato, responsável pelo acompanhamento de sua execução e o consequente questionamento da auditoria, limitou-se em pontuar e justificar os principais entraves da obra, sem apresentar elementos comprobatórios dos argumentos. Além disso, em sua resposta demonstrou um entendimento equivocado sobre as reais atribuições do fiscal do contrato.

Em resposta à notificação, o Superintendente da Suinvest reiterou as alegações apresentadas anteriormente (Ref.2560050-6/7), isto é, a comprovação do empenho do Superintendente em resolver a questão do descumprimento de cláusulas contratuais citadas já havia sido apresentada durante a auditoria anterior e mencionada no respectivo relatório. Todavia, a falta de evidências das ações do responsável direto pela fiscalização do contrato persiste, pois as novas alegações não trouxeram elementos que modificassem o entendimento da Auditoria.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: MZMDGXNZM2

Assim, tendo em vista que compete ao referido Superintendente as responsabilidades mais abrangentes na Unidade e ao responsável pelo acompanhamento dos contratos as obrigações mais específicas, recomenda-se que o fiscal do contrato atente para as suas atribuições como representante da Administração especialmente designado para a tarefa, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados e informando a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência, conforme previsto na Lei Federal de Licitações.

b) Contratos nº 057/2019

Assim como no contrato anterior, também houve atraso na execução e a ausência da atualização mensal do cronograma de implementação das obras, que foram verificados pela Auditoria nos processos de pagamentos das medições dos meses de abril a junho do contrato nº 057/2019, para construção da Base Náutica de Salinas da Margarida e requalificação urbanística e paisagística do seu entorno, firmado com a empresa PJ Construções e Terraplanagem Ltda, descumprindo o item 27.2 das Condições Gerais do Contrato (CGC) e dos Dados do Contrato (DDC), bem como o item 32.1 das CGC.

Quando solicitados esclarecimentos na Auditoria, por meio de correio eletrônico, em 05/11/2020, quanto à ausência de posicionamento do fiscal do contrato nos processos examinados, bem como à possibilidade de cobrança de multa e ao atraso na execução da obra, em resposta, o mesmo limitou-se em pontuar e justificar os entraves da obra.

O fiscal do contrato também informou naquela oportunidade que:

> A SETUR, por ser uma Secretaria e não ter corpo técnico para fiscalização dessas grandes obras do PRODETUR contratou uma empresa Fiscalizadora, Consórcio EICOMNOR com quadro de Engenheiros capacitados, topógrafos e técnicos para ser o braço direito da SETUR nas obras. A SETUR cobra mensalmente tanto a Fiscalizadora quanto as Construtoras, o cumprimento dos Cronogramas de todas as obras. Além disso, eu solicitava que sempre anotassem no Diário de Obras todas estas intercorrências para registro.

Apesar da informação do fiscal do contrato de que a obra de Salinas estava recuperando seu ritmo, conforme o relatório de acompanhamento da empresa fiscalizadora da obra referente à medição 04 (mês de junho), o acumulado previsto para execução era de 48,66%, contudo, somente 13,07% tinha sido executado até o período.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: MZMDGXNZM2

Quanto aos atrasos na execução da obra, assim como da ausência da atualização mensal do cronograma de implementação das obras, não houve comprovação do posicionamento do fiscal do contrato junto à empresa contratada.

Em resposta à notificação deste TCE (Ref.2560050-7), o Superintendente da Suinvest reiterou as informações já apresentadas na referida Auditoria, as quais foram relatadas anteriormente.

c) Contrato nº 043/2019

Na Auditoria, foi constatada a baixa execução da obra e a ausência da atualização mensal do cronograma de implementação das obras nos processos de pagamentos das medições dos meses de maio e junho do contrato nº 043/2019, para reforma e recuperação da Marina de Itaparica, com a empresa Belov Obras Portuárias Ltda.

De acordo com o relatório da Eicomnor, empresa fiscalizadora do projeto, o previsto para o acumulado até o mês de junho era de 12,13%, porém, foi entregue apenas 2,96% da obra.

Ademais, nos pagamentos analisados referentes a este contrato, também não houve posicionamento do fiscal junto à empresa contratada, quanto aos atrasos na execução da obra e quanto à ausência da atualização mensal do cronograma de implementação das obras descumprindo o item 27.2 das Condições Gerais do Contrato (CGC) e dos Dados do Contrato (DDC), bem como o item 32.1 das CGC.

Em resposta à notificação desta Casa, o Superintendente da Suinvest apresentou os seguintes esclarecimentos (Ref.2560050-2/4):

> Do mesmo modo, em referência a constatação pela Auditoria da "baixa execução da obra e a ausência da atualização mensal do cronograma de implementação das obras nos processos de pagamentos das medições dos meses de maio e junho do contrato nº 043/2019, para reforma e recuperação da Marina de Itaparica", e que "não houve posicionamento do fiscal do contrato junto à empresa contratada quanto aos atrasos na execução da obra, assim como da ausência da atualização mensal do cronograma de implementação das obras.", reitera o quanto informado na última resposta.

Cabe informar que o gestor reiterou a resposta apresentada para o contrato nº 57/2019, descrita no item anterior.

Ressalte-se que a Auditoria do PRODETUR - Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia (OS 07/2021), ao analisar os processos de pagamentos relativos a 6ª, 7ª e 8ª medições (meses de setembro a novembro de 2020) referentes a este Termo, verificou ter havido posicionamento do fiscal do contrato junto à empresa Belov Obras Portuárias Ltda sobre os atrasos no cronograma de execução da obra.

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: MZMDGXNZM2
Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.

d) Contrato nº 027/2019

Para o contrato nº 027/2019, firmado com o consórcio Requalificação Marina da Penha, a Auditoria identificou baixa execução para as medições referentes aos meses de janeiro a maio (medições 01 a 05). Da mesma forma, constatou-se a ausência de atualização mensal do cronograma físico-financeiro da obra para as medições 02 e 03, que é uma exigência do item 27.2 das Condições Gerais do Contrato (CGC) combinado com os Dados do Contrato (DDC) e tem o objetivo de possibilitar o efetivo planejamento e controle das atividades do projeto.

No mês de abril (medição 04) houve uma nova atualização do cronograma, na qual se estendeu o prazo da obra, que inicialmente era de 240 dias corridos, por mais 203 dias corridos[6], em decorrência dos atrasos verificados nas medições anteriores.

Apesar dos ajustes realizados, a baixa execução manteve-se para as medições 04 e 05. O novo cronograma passou a ser atendido somente na medição 06 (referente ao mês de junho), em que houve uma execução acima do planejado para o período (12% acima do previsto para o acumulado da obra).

Embora tenha se observado o cumprimento do cronograma na última medição, é importante frisar que os atrasos iniciais impactaram significativamente o planejamento original da obra, ocasionando uma dilação de 84,5% no prazo inicialmente previsto para a conclusão do projeto.

Em resposta à notificação nº 279/2021, o Superintendente da Superintendência de Investimentos em Zonas Turísticas reiterou a justificativa já apresentada durante a inspeção, na qual alegou que os atrasos decorreram da pandemia do vírus COVID-19, que dificultou os trâmites entre as Secretarias envolvidas para a liberação de licenças ambientais, de construção e terraplanagem e afetou diretamente o cronograma físico da obra.

Naquela oportunidade, a Auditoria registrou que, apesar de ter indicado as causas para a ocorrência dos atrasos iniciais, a unidade não apresentou documentação comprobatória referente à atuação conjunta das partes para contornar tais circunstâncias, como é previsto no item 32 das Condições Gerais do Contrato (CGC), que atribui à contratada a responsabilidade de alertar o gerente do contrato sobre eventos que possam provocar atrasos na execução das obras, e no art. 67. da lei nº 8.666/93, que dispõe sobre o dever do gerente do contrato em determinar as medidas necessárias para regularizar as faltas ou defeitos observados na execução do contrato.

Na conclusão de sua defesa, o gestor comunicou que atenderá a recomendação emitida pela Auditoria:

> Diante das situações observadas pela Auditoria nos supracitados contratos, informo que recomendarei que haja a atuação mais efetiva do Gerente do

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: MZMDGXNZM2

> Contrato da Setur na fiscalização do cumprimento das cláusulas contratuais, em especial no que se refere à atualização do cronograma físico/financeiro, visto que, conforme informado, a atualização mensal do Cronograma Físico Financeiro viabiliza a aferição técnica mais precisa acerca do cumprimento do contrato.

Dessa forma, mesmo justificado, considerou inobservância aos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/94, os quais exigem a verificação do direito adquirido pelo credor e, posteriormente, a regular liquidação da despesa antes de se efetuar o pagamento recomendando, à Bahiatursa, observar os dispositivos da Lei atinentes às etapas da liquidação e do pagamento da despesa, bem como as orientações do TCU, nos casos em que seja realmente necessário proceder à antecipação do pagamento.

VI. CONCLUSÃO

Concluído o cotejamento e considerando a inexistência de elementos supervenientes capazes de alterar o entendimento já externado por esta 3ª CCE, ficam integralmente mantidos os achados elencados no relatório de auditoria, bem como as responsabilizações atribuídas ao **Superintendente de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia, Sr. Diogo Rodrigues Medrado e à Diretora Administrativa Financeira, Sra. Angela Fucs,** os quais foram notificados para apresentarem esclarecimentos a este Tribunal na forma determinada no art. 21, § 5º, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, e no art.145, § 3º, do Regimento Interno desta Casa, contudo, não exerceram esse direito, conforme se verifica nos autos.

3ª CCE, em 11 de agosto de 2021

Mariza Santos de Andrade
Auditor Estadual de Controle Externo

Christiane Grisi Pessoa Silva
Gerente de Auditoria

Yuri Moisés Martins Alves
Coordenador de Controle Externo

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: MZMDGXNZM2

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Yuri Moises Martins Alves
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 11/08/2021

Christiane Grisi Pessoa Silva
Gerente de Auditoria - Assinado em 11/08/2021

Mariza Santos de Andrade
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 11/08/2021

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: MZMDGXNZM2