



RELATÓRIO DE AUDITORIA: ACOMPANHAMENTO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS
EMPRESA BAIANA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA S.A. (EBDA)
PERÍODO: DE 01/01/2012 A 31/07/2012

ÍNDICE

ITEM	PÁG.	
I	INFORMAÇÕES	3
	I.1 NATUREZA DO TRABALHO	3
	I.2 IDENTIFICAÇÃO DA ENTIDADE	3
	I.3 IDENTIFICAÇÃO DOS GESTORES	3
II	INTRODUÇÃO	4
	II.1 OBJETIVO	4
	II.2 ALCANCE	4
	II.3 FONTES DE CRITÉRIO	5
	II.4 PROCEDIMENTOS	5
	II.5 LIMITAÇÕES	6
III	RESULTADO DA AUDITORIA	6
	III.1 ANÁLISE FINANCEIRA	7
	III.2 ANÁLISE JURÍDICA	17
	III.3 PRONUNCIAMENTO DOS GESTORES	23
IV	CONCLUSÃO	23

RELATÓRIO DE AUDITORIA

I INFORMAÇÕES

I.1 NATUREZA DO TRABALHO

Tipo: Inspeção
Ordem de Serviço: 0173/2012
Período Auditado: 01/01/2012 a 31/07/2012

I.2 IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE

DENOMINAÇÃO: Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. (EBDA)
VINCULAÇÃO: Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI)
NATUREZA: Empresa Pública
FINALIDADE: Coordenar e executar as atividades de pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, classificação de produtos vegetais, fomento, produção, comercialização e outros serviços que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do meio rural do Estado, em consonância com as diretrizes governamentais.

I.3 IDENTIFICAÇÃO DOS GESTORES

Diretor Presidente: Elionaldo Faro Teles
Período: A partir de 28/06/2011
Endereço: Salvador/Ba

Diretor Executivo de Pecuária: Marcelo Vieira Matos da Paz
Período: A partir de 28/06/2011
Endereço: Rua Amazonas – Edifício Verdes Mares, nº 664 – Ap. 602 – Pituba – CEP – 41830-380, Salvador/Ba

Diretor Executivo de Agricultura: João Bosco Cavalcanti Ramalho
Período: A partir de 19/09/2011
Endereço: Estrada do Coco, Km 11,5 – Condomínio Recanto de Abrantes – Vila de Abrantes, nº 21 - CEP – 42840-000 – Camaçari/Ba

Diretor Executivo de Administração: Luiz Mario Avena Filho
Período: A partir de 14/09/2010
Endereço: Av. Santa Luzia, Edifício Bosque Itália, nº
149 – Ap. 2302 – Horto Florestal Itaigara,
CEP: 40.295-050, Salvador/Ba

I.3.2. Conselho Consultivo

Eduardo Salles
Elionaldo de Faro Teles
Gerson Soares Alves Barreto
Ney Jorge Campello
Carlos Alberto da Silva Batista
Décio Ferreira de Amorim
Vera Lúcia da Cruz Barbosa

I.3.3. Conselho Fiscal

Marcelo do Amaral Santana
Uirá Menezes de Azevedo
Jairo Alfredo Oliveira Carneiro

II INTRODUÇÃO

II.1 OBJETIVO

Em cumprimento à Programação Anual aprovada e de acordo com a Ordem de Serviço nº 0173/2012, de 18/09/2012, expedida pela 3ª Coordenadoria de Controle Externo, procedeu-se ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira do período compreendido entre janeiro e julho de 2012 e análise formal de contratos e respectivos termos aditivos correspondentes aos desembolsos analisados, bem como foram examinadas licitações, dispensas e inexigibilidades homologadas no referido período, verificando a adequação dos procedimentos e termos resultantes à Lei Federal 8.666/93 e Lei Estadual n.º 9.433/05.

II.2 ALCANCE

Os exames foram conduzidos de acordo com a metodologia indicada no Manual de Auditoria deste Tribunal, aprovado pelo Ato nº 313/00, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria governamental estabelecidos pela Organização Internacional das Instituições Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), e compreenderam: (a) o planejamento dos trabalhos; (b) a constatação, com base em testes, das evidências e dos registros que suportam os valores e as informações apresentadas e (c) a verificação da observância às normas legais aplicáveis.

Foram examinadas as despesas, licitações, dispensas, inexigibilidades e contratos, cujas irregularidades encontradas estão apresentadas no item III Resultado da Auditoria.

II.3 FONTES DE CRITÉRIOS

Na execução desta auditoria foram utilizadas, principalmente, as seguintes fontes de critérios:

- a) Constituição Federal de 1988;
- b) Constituição Estadual de 1989;
- c) Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal;
- d) Lei Complementar Federal nº 123/06 - Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte;
- e) Lei Federal nº 4.320/64 – estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do DF;
- f) Lei Federal nº 6.404/76 – dispõe sobre a sociedade por ações;
- g) Lei Federal nº 8.666/93 – institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- h) Lei Federal nº 11.638/07 – altera e revoga dispositivos da Lei Federal nº 6.404/76;
- i) Lei Complementar nº 005/91 – Lei Orgânica do TCE/BA;
- j) Lei Estadual nº 2.322/66 – disciplina a administração financeira, patrimonial e de material do Estado;
- k) Lei Estadual nº 9.433/05 – institui normas para licitações e contratos da Administração Pública Estadual;
- l) Lei Estadual nº 12.504/2011 – Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual para o período de 2012 – 2015 (PPA / 2012 – 2015);
- m) Lei Estadual nº 12.222/2011 – Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012 (LDO/2012);
- n) Lei Estadual nº 12.503/2011 – Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2012 (LOA/2012);
- o) Decreto nº 181-A - Dispõe sobre o processamento de despesas de exercícios encerrados e dá outras providências.
- p) Resolução nº 012/93 – estabelece normas de procedimento para o controle externo da Administração Pública pelo TCE/BA;
- q) Estatuto Social e Regimento Interno da EBDA.

II.4 PROCEDIMENTOS

Os principais procedimentos de auditoria utilizados foram os seguintes:

- a) exame de procedimentos licitatórios e contratos;
- b) análise dos processos de pagamentos; e

c) entrevistas com dirigentes e servidores da empresa.

II.5 LIMITAÇÕES

No transcurso dos trabalhos não foram impostas limitações no tocante ao escopo.

III RESULTADO DA AUDITORIA

Da análise da execução da despesa da EBDA, depreende-se que, do montante da despesa paga no período auditado (R\$65.900.894,18), R\$46.787.878,47 referem-se a gastos com pessoal e encargos sociais e R\$19.113.015,71 às demais despesas.

Foram examinados processos de pagamento que totalizam R\$7.137.497,51, correspondentes a 37,34% das despesas não relacionadas a pessoal, especificadas por elemento conforme tabela a seguir:

Tabela 01 – RELAÇÃO DAS DESPESAS EXAMINADAS

Em R\$1,00

ELEMENTO DE DESPESAS		DESEMBOLSO		
CÓD	DESCRIÇÃO	TOTAL	ANALISADO	%
14	Diárias – Civil	1.720.758,00		
18	Auxílio Financeiro a Estudantes	2.200,00		
30	Material de Consumo	570.825,58		
32	Material, Bens ou Serv. p/ Distribuição Gratuita	2.089.960,00	2.089.960,00	100
33	Passagens e Despesas com Locomoção	120.632,18		
36	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	1.528.486,71		
37	Locação de Mão de Obra	3.082.771,44	2.372.958,54	76,97
39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	5.895.263,24	1.896.842,70	32,18
41	Contribuições	2.316.968,40		
47	Obrigações Tributárias e Contributivas	419.795,48		
52	Equipamentos e Material Permanente	848.196,37	676.700,68	79,78
90	Comunicação de Governo-Public. Legal Obrigatória	48.951,00		
92	Despesas de Exercícios Anteriores	246.199,22	12.000,00	4,87
93	Indenizações e Restituições	16.876,03		
96	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	42.680,38		
98	Comunicação de Governo	162.451,68	89.035,59	54,81
TOTAL		19.113.015,71	7.137.497,51	37,34

Fonte: Relatório Execução da Despesa Orçamentária, extraído do SICOF Gerencial – Unidade Gestora.

^(a) Período de janeiro a julho de 2012.

Concluídos os trabalhos de auditoria, são apresentados os comentários e observações a seguir descritos:

III.1 ANÁLISE FINANCEIRA

Na análise dos processos de pagamentos, observou-se que em 2012 a EBDA vem repetindo as falhas já verificadas nas auditorias de prestação de contas de exercícios anteriores.

A. Realização de despesa sem prévio empenho e falha na liquidação

Houve pagamentos sem o prévio empenho da despesa nos contratos celebrados com as seguintes empresas no período auditado: Engenhonovo Comunicação Ltda. (Contrato nº AD1001PS09025); Brit Soluções Integradas de Tecnologia Ltda. – EPP (Contrato nº AC1001PS120122); Bahia Solo Comercial de Produtos Agropecuários Ltda. (Pregão Eletrônico nº 46/2011); Jóia Sementes Ltda. (Pregão Eletrônico nº 46/2011); Fernando João Prezzotto (Pregão Eletrônico nº 46/2011); Cadeira e Cia. Indústria e Comércio de Móveis Ltda. (Pregão Eletrônico nº 037/2011); Nutricash Serviços Ltda. (APS nº 10800.00002/2010); e RAAC Auditores e Consultores Independentes (Contrato nº 155/2008).

Os empenhos foram emitidos posteriormente à emissão das notas fiscais, conforme evidenciado nas tabelas a seguir:

Tabela 02 – Contrato nº AD1001PS09025 – Engenhonovo Comunicação Ltda.

Em R\$1,00

EMPENHO			NOTA FISCAL CORRESPONDENTE		
NUMERO	DATA	VALOR	NUMERO	DATA	VALOR
11118	24/04/12	36.375,00	2012445	13/02/12	12.125,00
			2012667	05/03/12	12.125,00
			2012906	15/03/12	12.125,00
14004	10/05/12	12.125,00	20121084	26/03/12	12.125,00
23253	04/07/12	12.125,00	20121650	07/05/12	12.125,00
23273	04/07/12	12.125,00	20122217	11/06/12	12.125,00

Fonte: Processos de Pagamento.

Tabela 03 – Contrato nº AC1001PS120122 – Brit Soluções Integradas de Tecnologia Ltda. – EPP

Em R\$1,00

EMPENHO			NOTA FISCAL CORRESPONDENTE		
NUMERO	DATA	VALOR	NUMERO	DATA	VALOR
17483	01/06/12	21.400,00	201221	19/03/12	16.400,00
			201222	19/03/12	5.000,00

Fonte: Processos de Pagamento.

Tabela 04 – Pregão Eletrônico nº 46/2011 – Bahia Solo Comercial de Produtos Agropecuários

Em R\$1,00

EMPENHO			NOTA FISCAL CORRESPONDENTE		
NUMERO	DATA	VALOR	NUMERO	DATA	VALOR
5083	20/03/12	591.480,00	446	31/01/12	105.400,00
			448	31/01/12	80.600,00
			458	03/02/12	223.200,00
			459	03/02/12	37.200,00
			466	06/02/12	49.600,00
			472	08/02/12	93.000,00
			503	27/02/12	2.480,00
			5131	20/03/12	592.720,00
465	06/02/12	93.000,00			
461	03/02/12	93.000,00			
450	01/02/12	93.000,00			
502	27/02/12	34.720,00			
464	06/02/12	186.000,00			

Fonte: Processos de Pagamento.

Tabela 05 – Pregão Eletrônico nº 46/2011 – Jóia Sementes Ltda.

Em R\$1,00

EMPENHO			NOTA FISCAL CORRESPONDENTE		
NUMERO	DATA	VALOR	NUMERO	DATA	VALOR
7030	29/03/12	660.450,00	674	22/02/12	132.090,00
			672	22/02/12	257.890,00
			673	22/02/12	270.470,00

Fonte: Processos de Pagamento.

Tabela 06 – Pregão Eletrônico nº 46/2011 – Fernando João Prezzotto

Em R\$1,00

EMPENHO			NOTA FISCAL CORRESPONDENTE		
NUMERO	DATA	VALOR	NUMERO	DATA	VALOR
7029	29/03/12	245.310,00	2121	24/02/12	245.310,00

Fonte: Processos de Pagamento.

Tabela 07 – Pregão Eletrônico nº 037/2011 – Cadeira e Cia Indústria e Comércio de Móveis Ltda.

Em R\$1,00

EMPENHO			NOTA FISCAL CORRESPONDENTE		
NUMERO	DATA	VALOR	NUMERO	DATA	VALOR
5104	20/03/12	111.188,88	569	22/02/12	111.188,88

Fonte: Processos de Pagamento.

Tabela 08 – Contrato nº APS nº 10800.00002/2010 – Nutricash Serviços Ltda.

Em R\$1,00

EMPENHO			NOTA FISCAL CORRESPONDENTE		
NUMERO	DATA	VALOR	NUMERO	DATA	VALOR
25159	13/07/2012	13.951,13	201211579	27/06/2012	13.951,13
1852	29/02/2012	36.048,31	20122914	30/01/2012	36.048,31
25288	18/07/2012	147.989,80	201211578	20/06/2012	147.989,80
6130	23/03/2012	124.908,50	20125164	29/02/2012	124.908,50
9803	17/04/2012	132.120,21	20126226	31/03/2012	132.120,21
9805	17/04/2012	8.146,00	20126220	31/03/2012	8.146,00
9831	17/04/2012	39.447,31	20126221	31/03/2012	39.447,31
14880	16/05/2012	47.547,56	20128275	30/04/2012	47.547,56
14888	16/05/2012	134.368,09	20128273	30/04/2012	134.368,09
14889	16/05/2012	16.721,94	20128274	30/04/2012	16.721,94
19407	13/06/2012	25.497,54	20129671	30/05/2012	25.497,54
20129	18/06/2012	13.015,34	20129665	30/05/2012	13.015,34
20378	19/06/2012	136.231,93	20129664	30/05/2012	136.231,93
25174	13/07/2012	30.332,77	201211580	27/06/2012	30.332,77
6131	23/03/2012	304,64	20123988	29/02/2012	304,64

Fonte: Processos de Pagamento.

Tabela 09 – Contrato Nº 155/2008 – Empresa RAAC Auditores Independentes

Em R\$1,00

EMPENHO			NOTA FISCAL CORRESPONDENTE		
NUMERO	DATA	VALOR	NUMERO	DATA	VALOR
23142	04/07/2012	50.824,58	201257	12/06/2012	50.824,58
17448	01/06/2012	50.824,58	201246	10/05/2012	50.824,58
11233	24/04/2012	49.677,87	201240	13/04/2012	49.677,87
6158	23/03/2012	54.581,85	201223	20/03/2012	54.581,85
3722	12/03/2012	54.581,85	201213	09/02/2012	54.581,85
226	06/02/2012	1.710,16	2011108	16/12/2011	1.710,16
225	06/02/2012	54.581,85	20125	11/01/2012	54.581,85

Fonte: Processos de Pagamento.

A Lei nº 2.322/66 veda a realização de despesa sem prévio empenho. Observou-se também que em muitos empenhos, nos processos de pagamento, não havia as assinaturas dos servidores responsáveis pela autorização e liquidação dos processos. Tais ocorrências configuram descumprimento da Lei nº 2.322/66, que determina nos artigos 35 e 36:

Art. 35 - **É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.**

§ 1º - Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 2º - É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento.

Art. 36 - Para cada empenho, será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará:

[...]

V - **data e assinatura da autoridade emitente** (grifos nosso)

Ressalte-se que esta falha foi apontada nos relatórios das auditorias dos exercícios anteriores. Foram solicitados esclarecimentos para esse fato e, em 29/11/2012, através de correio eletrônico, a EBDA respondeu: “Estamos providenciando aperfeiçoar os controles internos da EBDA de forma a recebermos os contratos para registro e empenho no SICOF antes da emissão das Notas Fiscais.”

Em relação à ausência das assinaturas nos empenhos emitidos, a empresa respondeu que está providenciando as assinaturas no momento da finalização dos processos de pagamento.

O empenho é o compromisso formal perante os credores e deve ser realizado conforme determinação legal. Dessa forma, a EBDA deve obedecer às normas pertinentes e empenhar as despesas antes da sua realização.

B. Pagamento de multa e juros por atraso em conta de consumo

Houve a incidência de multa e juros por atraso em pagamentos efetuados à Telemar Norte Leste S.A, que firmou com a EBDA o contrato nº 11/2008 AO1001PS0803008, onerando a despesa da Empresa em R\$10.943,07 no período auditado, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 10 – Multas pagas à Empresa Telemar Norte Leste S.A.

Em R\$1,00

EMPENHO			NOTA FISCAL					
NÚMERO	DATA	VALOR	VALOR	ENCARGOS	CRÉDITOS	JUROS	MULTA	VALOR TOTAL
795	13/02/12	20.304,59	19.692,56	612,03	0,00	0,00	0,00	20.304,59
798	13/02/12	48.015,22	46.618,91	30,00	0,00	461,46	904,85	48.015,22
8396	10/04/12	46.908,42	45.555,73	0,00	-44,95	471,81	925,83	46.908,42
8397	10/04/12	23.913,81	23.261,98	651,83	0,00	0,00	0,00	23.913,81
9557	16/04/12	23.335,30	13.821,67	0,00	0,00	416,82	555,97	14.794,46
			7.950,50	0,00	0,00	254,73	335,61	8.540,84
10201	18/04/12	73.046,43	48.789,83	86,92	-8,99	960,30	942,20	50.770,26
			21.472,10	804,07	0,00	0,00	0,00	22.276,17
13231	07/05/12	23.894,74	8.286,83	0,00	0,00	248,59	331,46	8.866,88
			13.914,70	0,00	0,00	556,58	556,58	15.027,86
14037	10/05/12	68.640,97	19.818,75	531,75	0,00	0,00	0,00	20.350,50
			46.957,03	0,00	0,00	444,48	888,96	48.290,47
20135	18/06/12	74.025,85	20.509,69	1.847,36	-182,44	0,00	0,00	22.174,61
			48.020,08	0,00	0,00	1.914,95	1.916,21	51.851,24
20332	18/06/12	18.353,98	10.911,18	0,00	-8.286,83	339,08	329,83	3.293,26
			13.914,70	0,00	0,00	582,97	563,05	15.060,72
		420.439,31	409.496,24	4.563,96	-8.523,21	6.651,77	8.250,55	420.439,31

Fonte: Processos de pagamento.

Foram solicitados esclarecimentos para esse fato e, em 29/11/2012, através de correio eletrônico, a EBDA respondeu: "Registramos que as contas na maioria das vezes chegam para pagamento vencidas ou vencendo na data de entrada no DOF, o que impossibilita o pagamento sem multas e juros."

A empresa ao longo dos últimos exercícios não tem demonstrado avanços na correção desta fragilidade. O fato de haver, rotineiramente, pagamentos em atraso pela EBDA, deixa evidenciada a falta de planejamento da Empresa, o que causa despesas desnecessárias ao Erário.

Recomenda-se que a EBDA desenvolva controles e procedimentos destinados à melhor programação de suas despesas, além de articular-se com a SEFAZ e informá-la, com antecedência e de forma documentada, sobre as suas necessidades de recursos, para prevenir a reincidência desses custos financeiros antieconômicos e desnecessários para o Estado.

C. Pagamento de multa e juros sobre a contribuição para o INSS recolhida fora do prazo

Houve a incidência de multa e juros no recolhimento da contribuição para o INSS em relação aos contratos celebrados com as empresas Estrela Serviços de Segurança Ltda. (contrato nº AO1001PS09019/2009) e LC Empreendimentos e Serviços Ltda. (Pregão Eletrônico nº 007/2011). Por conta desses encargos, a despesa da EBDA foi onerada em R\$22.186,17, conforme demonstrado nas tabelas a seguir:

TABELA 11 – Contrato Nº A01001PS09019/2009 – Estrela Serviços de Segurança Ltda.

Em R\$1,00

EMPENHO	DATA	NÚMERO NF	VALOR MULTA	RECOLHIMENTO	TOTAL PAGO
0002635/01	15/03/12	201226	3.463,17	29.126,84	32.590,01
0013946/01	05/04/12	201273 e 201274	4.039,88	29.126,84	33.166,72
0008080/02	11/05/12	202130	3.299,05	29.377,17	32.676,22
0017459/01	04/06/12	202185	2.790,34	29.126,84	31.917,18
Total			13.592,43	116.757,70	130.350,13

Fonte: processos de pagamento.

TABELA 12 – Pregão Eletrônico nº 007/2011 – LC Empreendimentos e Serviços Ltda

Em R\$1,00

EMPENHO	DATA	NÚMERO NF	VALOR MULTA	RECOLHIMENTO	TOTAL PAGO
13423	08/05/12	201211	520,97	2.312,36	2.833,33
14759	15/05/12	2012120	502,01	2.312,36	2.814,37
21816	27/06/12	2012369	314,75	2.216,62	2.531,37
23167	04/07/12	2012496	134,59	2.143,19	2.277,78
26967	25/07/12	2012610	63,65	2.143,19	2.206,84
14966	16/05/12	2012271	307,43	2.216,62	2.524,05
11865 (*)	27/04/12	201218	389,81	1.786,53	2.176,34
18084	05/06/12	2012376	164,16	1.713,71	1.877,87
23354	05/07/12	2012503	104,26	1.660,31	1.764,57
26976	25/07/12	2012617	49,31	1.660,31	1.709,62
14739	15/05/12	2012127	387,84	1.786,53	2.174,37
18088	11/06/12	2012374	140,41	1.465,78	1.606,19
14970	16/05/12	2012276	203,29	1.465,78	1.669,07
14749	15/05/12	2012125	329,30	1.516,85	1.846,15
11865 (*)	27/04/12	201216	330,97	1.516,85	1.847,82
14974	16/05/12	2012278	237,68	1.713,71	1.951,39
26985	25/07/12	2012615	42,42	1.428,33	1.470,75
11865 (*)	27/04/12	201213	283,54	1.299,49	1.583,03
14755	15/05/12	2012122	282,11	1.299,49	1.581,60
17849	04/06/12	2012273	246,68	1.261,22	1.507,90
18089	05/06/12	2012371	120,82	1.261,22	1.382,04
23170	04/07/12	2012498	77,44	1.233,16	1.310,60
22698	03/07/12	2012501	89,69	1.428,33	1.518,02
18085	05/06/12	2012378	140,74	1.469,18	1.609,92
22704	03/07/12	2012505	90,54	1.441,93	1.532,47
26970	25/07/12	2012619	42,82	1.441,93	1.484,75
14758	15/05/12	2012129	327,02	1.506,35	1.833,37
11865 (*)	27/04/12	201220	328,68	1.506,35	1.835,03
14961	16/05/12	2012280	203,77	1.469,18	1.672,95
26982	25/07/12	2012612	36,62	1.233,16	1.269,78
Total			8.593,74	48.910,02	57.503,76

Fonte: processos de pagamento.

(*) O empenho foi utilizado para pagamento de multa de diversas notas fiscais.

Foram solicitados esclarecimentos para esse fato e, em 29/11/2012, através de correio eletrônico, a EBDA respondeu: "Deve-se ao atraso na liberação de recursos bem como atraso na tramitação interna dos processos."

Como já foi observado, pagamentos em atraso ocorrem rotineiramente na EBDA, o que evidencia a falta de planejamento da Empresa e causa despesas desnecessárias e danos ao Erário.

Recomenda-se que a EBDA desenvolva controles e procedimentos destinados à melhor programação de suas despesas, além de articular-se com a SEFAZ e informá-la, com antecedência e de forma documentada, sobre as suas necessidades de recursos para prevenir a reincidência desses custos financeiros antieconômicos e desnecessários para o Estado.

D. Incorreta classificação orçamentária da despesa

Verificou-se que foram empenhadas e pagas no exercício de 2012 despesas que ocorreram em 2011. Entretanto, os empenhos foram incorretamente classificados no Elemento 98 – Comunicação de Governo, quando deveriam ser classificados no Elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores.

Segundo o art. 37 da Lei nº 4.320/64:

As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Esse mesmo artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 62.115/68, o qual, no seu art. 1º, determina que:

Poderão ser pagas por dotação para "despesas de exercícios anteriores", constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Os pagamentos foram feitos à empresa Engenhonovo Comunicação Ltda., conforme demonstrado a seguir:

Tabela 13 – Despesas classificadas incorretamente

EMPENHO			NOTA FISCAL				PAGAMENTO
NUMERO	DATA	VALOR	NUMERO	DATA	VALOR	PERIODO	DATA DA OBE
5097	20/03/12	5.326,68	20115651	23/12/11	5.326,68	30/10 a 06/11/11	21/03/12
11118	24/04/12	36.375,00	2012445	13/02/12	12.125,00	dezembro/2011	07/05/12

Fonte: processos de pagamento.

Foram solicitados esclarecimentos para esse fato e, em 29/11/2012, através de correio eletrônico, a EBDA respondeu: “Identificamos a inconsistência e estamos regularizando junto a DICOP”.

A resposta apresentada pela EBDA é insuficiente para esclarecer o motivo para haver rotineiramente registros incorretos de despesas em suas contas contábeis. No caso sob análise, como se trata de despesas de exercícios anteriores, sabe-se que existe conta específica para a contabilização de tais gastos, procedimento que não foi adotado pela empresa.

Recomenda-se que a EBDA observe a correta classificação contábil ao registrar seus gastos, visto que a classificação incorreta de uma despesa pode modificar resultados contábeis, impactando na apuração do lucro ou prejuízo do exercício.

E. Não apresentação pelas empresas contratadas da garantia contratual

Na cláusula décima quarta do contrato para aquisição e instalação de antivírus, assinado entre a EBDA e a empresa Brit Soluções Integradas de Tecnologia Ltda., consta que a contratada deveria ter apresentado, no ato da assinatura, garantia correspondente a 5% do valor estimado do serviço.

O contrato foi assinado em 08/02/2012, com prazo de execução de 15 dias e vigência até **07/02/2014**. A contratada executou o serviço e apresentou nota fiscal em 19/03/2012.

Foram pedidas as cópias dos documentos comprobatórios da apresentação da garantia, tendo em vista a vigência do contrato se estender até 07/02/2014, entretanto, foi entregue apenas um ofício datado de 29/10/2012, no qual a EBDA solicitou que a referida empresa apresentasse a garantia contratual. Restou evidenciado, portanto, que, no ato da assinatura do contrato, a referida garantia não havia sido exigida.

F. Retenção e recolhimento incorreto de impostos

Foi assinado o contrato entre a EBDA e a Empresa Imagem Geosistemas e Comércio Ltda. para licenciamento de uso de softwares, treinamentos e serviços especializados de consultoria com valores específicos para cada uma das fases.

Na análise da despesa deste contrato, verificou-se que, o valor referente à fase de treinamento foi de R\$79.470,36. Contudo, em vez de utilizar o valor bruto da fatura (R\$79.470,36) ao realizar os cálculos dos recolhimentos e do valor líquido pago ao credor, a EBDA considerou indevidamente o valor líquido informado na nota fiscal (já abatido os impostos e contribuições), de R\$74.582,95. Desta forma, os recolhimentos do Imposto de Renda e PIS/COFINS/CSSL foram a menor em R\$73,31 e R\$227,26, respectivamente. Além disso, o pagamento efetuado à contratada, que deveria ter sido de R\$74.582,95, foi de R\$69.996,10, deixando a Geosistemas de receber R\$4.586,85.

Comunicada sobre o ocorrido a EBDA comprometeu-se a retificar os recolhimentos, porém, até o final dos trabalhos não apresentou nenhum documento que comprovasse que foram efetuados os ajustes.

G Falta de padronização dos processos de pagamento

Da análise dos processos de pagamento, observou-se ausência de padronização na sua autuação. Dentre outras formalidades, verificou-se que, embora haja capa na maioria dos processos, esta não tem sido utilizada para a sua finalidade, que é apresentar os dados resumidos do processo, visto que não costuma ser posta à frente de todos os documentos, mas dobrada e grampeada junto às demais peças, prática que dificulta a rápida identificação do órgão, empresa credora, mês de referência, número do processo etc. Além disso, observou-se que não há numeração sequencial das páginas dos processos. Também observa-se a colocação desnecessária de cópia do contrato gerador das obrigações em muitos desses processos, o que só contribui para aumento do volume e desperdício de papel. Sugere-se que, para fins de acompanhamento, seja afixado no processo um breve resumo das principais cláusulas contratuais.

A formalização dos processos de pagamento é vital para o controle das obrigações da entidade, pois esses ritos, principalmente a apresentação da capa e a adoção de numeração sequencial, garantem maior segurança, organizam e facilitam a localização dos processos e ainda dificultam a retirada de peças dos autos.

Na auditoria das contas da EBDA referentes ao exercício 2011, foi realizada uma reunião com os chefes do Departamento de Serviços Materiais (DSM) e do Setor de Pagamento (DOF) em que foram expostas as constatações do TCE, tendo sido sugerido que EBDA editasse norma própria de elaboração e tramite de processos, que vinculasse todos os setores, para que, com isso, houvesse uma formalização mais adequada e maior controle dos processos de pagamento.

Também foi sugerido que, se não se adotasse esta medida, fosse utilizada a Instrução nº 009/2006 da SAEB, que orienta os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual quanto aos procedimentos referentes a abertura, trâmite, controle e encerramento de processos, junto ao Sistema Estadual de Protocolo – SEP, pois, muito embora não seja vinculante quanto ao caso específico dos processos de pagamento da EBDA, suas normas podem ser de grande auxílio para uma melhor apresentação e organização desses processos.

Durante a realização dos trabalhos de inspeção, não foi possível observar se medidas saneadoras das falhas apontadas foram adotadas.

III.2. ANÁLISE JURÍDICA

A auditoria selecionou para exame, utilizando-se dos critérios de relevância e materialidade, sete procedimentos homologados no período sob análise, sendo três pregões, duas inexigibilidades e duas dispensas, cujas contratações perfazem o montante de R\$1.050.564,27, conforme a seguir indicadas:

TABELA 04 – Procedimentos examinados por modalidade

Modalidade	Valor	Em R\$
		Quantidade
Pregão	509.806,35	3
Inexigibilidade	432.000,00	2
Dispensa	108.757,92	2
Total	1.050.564,27	7

Fonte: Mirante - Agosto de 2012.

Da análise realizada, foi verificada a regularidade formal dos processos, visto que se encontravam de acordo com as exigências previstas na Lei Estadual nº 9.433/2005, exceto quanto ao indicado a seguir:

A) Dispensa nº 10/2012 – Palmeiras de Dendê da Bahia – PALDENBA

i) Contratação por meio de dispensa sem a devida justificativa de preço e consulta aos preços de mercado.

Por meio da Dispensa de Licitação nº 10/2012, fundamentada no inciso IV do art. 59 da Lei Estadual nº 9.433, a EBDA contratou a empresa Palmeiras de Dendê da Bahia – PALDENBA para prestar o serviço de transporte, carregamento e descarregamento de 11.000 (onze mil) mudas de dendê para os assentamentos da reforma agrária localizados nos municípios de Camamu, Nilo Peçanha e Valença, pagando-se pelos serviços o valor de R\$27.500,00.

A mencionada dispensa de licitação foi realizada sem a devida justificativa de preço e consulta aos preços de mercado, contrariando as determinações contidas na Lei Estadual nº 9.433/05, *in verbis*:

Art. 65 [...] § 3º - O processo de dispensa e de inexigibilidade será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
[...]

VIII - **justificativa do preço**, inclusive com apresentação de orçamentos ou da **consulta aos preços de mercado**; (grifo nosso)

Foram requeridos esclarecimentos ao Gestor mediante Solicitação nº IGSR 01/2012, que se manifestou nos seguintes termos, conforme correio eletrônico datado de 27/11/2012:

Não houve empresas aptas com a expertise em transporte destas mudas sem causar danos e prejuízos às mudas, além de não conseguir empresas com toda a documentação exigida, incluindo não só o frete, como também o carregamento e descarregamento no local contratado, pagamento do motorista e despesas de manutenção do veículo.

Lembramos do volume que estas mudas ocupam e peso, o que houve uma necessidade de várias viagens para o cumprimento do contratado e encarecendo assim o valor do transporte.

Não obstante a resposta apresentada, não restaram demonstradas nos autos as assertivas ofertadas pelo Gestor. Além do mais, o valor dos serviços prestados não foi apresentado com detalhamento descritivo e quantitativo dos custos e da formação dos preços do objeto contratado, visando demonstrar a compatibilidade do valor proposto. A simples declaração de que não foi possível fazer cotação ou a informação de que o preço é viável sem apresentação de elementos probatórios não atende aos preceitos legais.

O esforço do Gestor deve ser sempre no sentido de escolher a forma mais econômica dentre as possíveis para a Administração Pública, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, sobretudo no âmbito das contratações diretas, haja vista o grande relevo que adquire o princípio da economicidade na gestão dos recursos públicos.

No âmbito federal, a importância desse procedimento conduziu a Advocacia-Geral da União a expedir a Orientação Normativa nº 17/09, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos, nos seguintes termos:

É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.

Faltam no processo elementos aptos para comprovar que o preço pactuado se encontra compatível com aqueles praticados no mercado e que permitam aferir se a despesa efetuada observou os princípios fundamentais e indispensáveis da economicidade e da razoabilidade.

ii) Ausência de publicação da declaração da dispensa de licitação.

No exame do procedimento que formalizou a contratação direta da empresa Palmeiras de Dendê da Bahia – PALDENBA, não foi encontrada documentação que evidenciasse a publicação na imprensa oficial da declaração da dispensa em análise.

De acordo com o §2º do art. 65 da Lei nº 9.433/2005, as dispensas previstas nos incisos III a XXIII do art. 59, necessariamente justificadas, deverão ser publicadas na imprensa oficial, no prazo de 05 dias, como condição para eficácia da contratação realizada.

Questionado acerca do assunto, o Gestor não se manifestou.

A publicação pelo gestor público, de seus atos, tem o condão de assegurar à sociedade a transparência da contratação a ser realizada e afastar possíveis condutas arbitrárias por parte da Administração Pública. A prática de não publicar as dispensas realizadas viola o princípio constitucional da publicidade e fere as disposições contidas no art. 65 da Lei Estadual nº 9.433/05, além de causar prejuízo efetivo ao controle da contratação direta ainda na sua fase preparatória

Cabe ressaltar que a essa mesma conduta do Gestor foi apontada no relatório de exame da prestação de contas da EBDA referente ao exercício de 2011.

B) Inexigibilidade nº 021/2011 – Indústria de Software e Soluções Ltda - STARSOFT

i) Ausência da regular deflagração do processo de contratação direta e de celebração de ajuste contratual, gerando pagamento por indenização.

Por meio do Protocolo Interno nº 80399 a EBDA iniciou os procedimentos para contratação direta da empresa Indústria de Software e Soluções Ltda – STARSOFT, com a finalidade de gerar e enviar arquivo digital à Receita Federal do Brasil – RFB nos moldes do Sistema Público de Escrituração Digital – Sped Contábil, em observância ao quanto determina a Instrução Normativa RFB nº 787/07.

A citada Instrução determina que o prazo para envio do arquivo digital contendo as informações contábeis será até o último dia útil do mês de junho do ano seguinte ao ano-calendário a que se refira a escrituração.

No parecer datado de 08/06/2011, a Divisão de Informática da EBDA alegou que em razão do sistema contábil em uso na EDDBA, há mais de 12 anos, ter sido desenvolvido pela STARSOFT, somente ela estaria apta para ler os dados do Siscorp e preparar arquivos para envio à Receita Federal.

Após reunião realizada em 07/06/2011, entre a EDDBA e a STARSOFT, quando se iniciou as tratativas para envio à Receita Federal do arquivo Sped Contábil referente ao exercício de 2010, a contratada apresentou proposta para prestação do serviço no valor de R\$12.000,00, que foi aceita pela EBDA.

Em 26/08/2011, o chefe da contabilidade emitiu parecer informando que o serviço de transmissão de dados à Receita Federal foi prestado com sucesso pela STARSOFT, bem como recomendou que fosse providenciado o pagamento do valor ajustado.

O entendimento da assessoria jurídica da EBDA foi pela possibilidade da contratação por inexigibilidade, fundamentada no *caput* do art. 60 da Lei Estadual nº 9.433/05, conforme parecer datado 01/09/2011.

Ocorre que, após a prestação do serviço, a STARSOFT se recusou a fornecer as certidões negativas necessárias à formalização do processo de inexigibilidade, arguindo que a EBDA era devedora de parcelas de outro contrato celebrado anteriormente pelas partes, gerando inclusive protesto dos títulos vencidos, conforme informação da Divisão de Informática da EBDA, em 13/12/2011.

Em 02/01/2012, a assessoria jurídica emitiu parecer informando que, ainda que não tenha havido a regular deflagração do processo de contratação, o valor deve ser pago mediante a rubrica indenizatória com posterior instauração, se necessário, de sindicância para apurar a responsabilidade de quem deu causa ao fato. Salienta, por fim, que o processo de inexigibilidade deveria ter sido instruído com os elementos previstos em lei.

Diante do exposto, mediante Solicitação nº IGRS 01/2012, requeremos a manifestação do Gestor acerca do assunto, inclusive o encaminhamento de documentação prevista no § 3º do art. 65 da Lei Estadual de Licitação, necessária a formalização do processo, em especial:

- a) caracterização da circunstância de fato que autorizou a providência;
- b) autorização do ordenador de despesa;
- c) indicação dos recursos orçamentários próprios para a despesa;
- d) razões da escolha do contratado;
- e) consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado da Bahia;
- f) justificativa do preço, inclusive com apresentação de orçamentos ou da consulta aos preços de mercado;
- g) documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados;
- h) prova de regularidade para com as fazendas Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede da empresa, bem como de regularidade para com a Fazenda do Estado da Bahia;
- i) prova de regularidade relativa à Seguridade Social (INSS), mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos/CND e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mediante a apresentação do Certificado de Regularidade de Situação/CRS.
- j) numeração sequencial do processo;

Até o final dos trabalhos, não obtivemos resposta do Gestor.

Além do mais, como condição para eficácia dos atos da contratação direta, não foi demonstrado que houve publicação na imprensa oficial de ato formal fundamentado da autoridade competente determinando a contratação da empresa STARSOFT, por meio de inexigibilidade, descumprindo o quanto determina o art. 65 e §§ 1º e 2º da Lei nº 9.433/05.

A publicação dos atos da autoridade competente tem o condão de assegurar à sociedade a transparência da contratação que está sendo realizada e de afastar possíveis condutas arbitrárias por parte da Administração Pública. A prática de não publicar os atos de contratação direta viola o princípio constitucional da publicidade e fere as disposições contidas no art. 65 da Lei Estadual nº 9.433/05, além de causar prejuízo efetivo ao controle dos órgãos de fiscalização.

Em 06/05/2012, seguindo orientação da assessoria jurídica, a EBDA promoveu o pagamento de R\$12.000,00 a STARFOT, por meio da rubrica indenizatória, haja vista que não houve a celebração do contrato entre as partes.

O Gestor também não se manifestou acerca da abertura de processo de sindicância para apurar a responsabilidade de quem deu causa ao fato.

ii) Ausência de inviabilidade de competição em contratação direta.

Do exame do processo em referência, verificou-se que o dispositivo invocado para fundamentar a inexigibilidade foi o *caput* do art. 60 da Lei Estadual nº 9.433/05, que se aplica às situações em que fica caracterizada a impossibilidade da competição.

A argumentação trazida pela Divisão de Informática da EBDA é a de que o Siscorp, em uso pela EBDA por mais de 12 anos, teria sido desenvolvido pela STARSOFT, razão pela qual entendia que somente ela estaria apta para ler os dados do sistema e preparar arquivos para envio à Receita Federal.

Entretanto, em 29/02/2012, o departamento de orçamento e finanças, após manter contatos com o departamento de informática, informa a diretoria executiva que:

Conforme entendimento com a DIN e SOB informamos que a empresa Star Soft é a única **capaz de gerar, em tempo hábil**, o Sped Contábil da EBDA, por se tratar de uma empresa que tem os arquivos tratados no sistema. Segundo a DIN para uma cotação de preços por outra empresa, a mesma teria de conhecer e avaliar nossos arquivos o que demandaria mais tempo e custo e que **devido a urgência dos prazos** do Sped ficaria inviável o cumprimento do envio, comprometendo os trabalhos da EBDA. (grifo nosso)

O professor Anderson Rosa Vaz apresenta o conceito de inviabilidade de competição:

A inviabilidade de competição, essencial à inexigibilidade de licitação, quer dizer que esse pressuposto - disputa entre alternativas possíveis - não está presente. Não é possível licitação porque não existem alternativas. O que existe é uma única opção!"

Da análise da manifestação acima transcrita, aduz-se que os serviços contratados não está presente a inviabilidade de competição, não havendo motivos para que a EBDA não realizasse o devido processo licitatório. Apenas o fato de a Star Soft ser a desenvolvedora do Siscorp não é suficiente para justificar a inobservância do princípio insculpido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que prescreve, como regra, a licitação, como também o de não haver tempo hábil para tratar os arquivos do Siscorp, comprometendo o prazo de envio dos dados à Receita Federal.

A Instrução Normativa RFB nº 787/07, de 19/11/2007, estabeleceu que as informações contábeis seriam transmitidas anualmente ao Sped até o último dia útil do mês de junho do ano seguinte ao ano-calendário a que se refira a escrituração. Dessa forma, a partir do ano-base de 2008 a EBDA já tinha a obrigatoriedade de transmissão dos dados à Receita Federal, o que afasta as hipóteses de ausência de tempo hábil e urgência de envio das informações.

Ressalte-se que a EBDA, para a transmissão das informações contábeis do exercício de 2011, também contratou por inexigibilidade a empresa Indústria de Software e Soluções Ltda – STARSOFT, com fundamento no inciso II do art. 60 da Lei 9.433/2005, pagando-se pelos serviços prestados o valor de R\$18.000,00, conforme demonstrativo encaminhado a auditoria.

III.3 PRONUNCIAMENTO DOS GESTORES

Os Gestores da EBDA foram informados sobre os pontos levantados pela auditoria, por meio de expedientes administrativos, quando também foram requeridas justificativas e/ou esclarecimentos quanto às questões identificadas durante os exames. As justificativas e os esclarecimentos apresentados pela Entidade foram considerados no item III.1 – Constatações da Auditoria.

IV. CONCLUSÃO

Concluídos a inspeção de Acompanhamento das Licitações, Contratos e Convênios da EBDA, relativa ao período de 01/01/2012 a 31/07/2012, e considerados os esclarecimentos trazidos pela Entidade, destacam-se as ocorrências listadas a seguir, para as quais as justificativas apresentadas não alteraram a opinião da auditoria:

- a) Realização de despesa sem prévio empenho e falhas na liquidação (Item III.1.A);
- b) Pagamento de multa e juros por atraso em contas de consumo (Item III.1.B);
- c) Pagamento de multa e juros sobre o INSS recolhido fora do prazo (Item III.1.C);
- d) Incorreta classificação orçamentária da despesa (item III.1.D);
- e) Não apresentação pelas empresas da garantia contratual (item III.1.E);
- f) Retenção e recolhimento incorreto de impostos (item III.1.F);
- g) Falta de padronização dos processos de pagamento (Item III.1 G);
- h) Falhas no processo de Dispensa nº 10/2012 (Item III.2.A);
 - h.1) Contratação por meio de dispensa sem a devida justificativa de preço e consulta aos preços de mercado (Item III.2.a.i);
 - h.2) Ausência de publicação da declaração da dispensa de licitação (Item III.2.a.ii);
- i) Falhas no processo de Inexigibilidade nº 021/2011 (Item III.2.B);
 - i.1) Ausência da regular deflagração do processo de contratação direta e de celebração de ajuste contratual, gerando pagamento por indenização (Item III.2.b.i);
 - i.2) Ausência de inviabilidade de competição em contratação direta (Item III.2.b.ii).

Gerência de Auditoria 3-C, 11 de dezembro de 2012.

Florípedes Conceição Almeida
Técnico de Nível Médio

Iornilson Guimarães Soares
Analista de Controle Externo

Léa Sylvia de Souza Cruz
Analista de Controle Externo

Maria da Conceição A. da Fonseca
Agente de Controle Externo

Oswaldo do Rosário do Vale
Agente de Controle Externo

Uilce Almeida de Campos Vieira
Analista de Controle Externo

Simone Souza da Silva
Gerente de Auditoria

José Raimundo Bastos de Aguiar
Coordenador