



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Controladoria Geral do Estado
Auditoria Geral do Estado

NOTA DE RECOMENDAÇÃO Nº 20200012/SUPSET/AGE/CGE

Unidade Auditada: Secretaria de Estado de Governo e Relações Institucionais – SEGOV (UG 140100)

Modalidade de avaliação: Avaliação de gastos emergenciais e de medidas de contenção de despesas decorrentes do Covid-19

Exercício: 2020

Processo Analisado: SEI-150001/1448/2020

Ordem de Serviço: Nº 20200165, 17 de junho de 2020

1. INTRODUÇÃO

As atividades desta auditoria foram realizadas no período compreendido entre 17/06/2020 e 31/07/2020, em atenção à Ordem de Serviço CGE/AGE Nº 20200165, 17 de junho de 2020, considerando o disposto no Decreto Estadual nº 47.039/2020, que determinou à Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) a realização de avaliações sistemática de atos e despesas decorrentes do enfrentamento ao Covid-19.

As análises foram realizadas por meio de exame documental, com o objetivo de examinar e comprovar a legalidade e legitimidade dos fatos e atos administrativos que ensejaram em gastos emergenciais e/ou inadequação às medidas de contenção de despesas decorrentes do Covid-19, a fim de verificar possíveis impropriedades existentes nos procedimentos internos que possam levar a uma malversação dos recursos públicos, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos dentre eles a eficiência, a eficácia e a economicidade.

Pretende também orientar e auxiliar os gestores na implantação e aperfeiçoamento dos procedimentos adequados às principais práticas de melhoria de governança, permitindo assim, que a entidade debruce sobre os seus principais objetivos e busque sustentar a melhora no seu desempenho e aumentar o grau satisfatório na entrega de resultados à sociedade.

Desta forma, as análises foram realizadas por meio de testes e amostragens, com o intuito de comprovar que os procedimentos administrativos se encontram em conformidade com as normas aplicáveis ao serviço público estadual. Porém, não identificam, necessariamente, todos os problemas ou ajustes aplicáveis aos atos executados pelos gestores.

Cabe registrar que não obstante a relevância dos resultados do trabalho realizado por esta CGE para apoiar a tomada de decisão dos gestores, nossa opinião limita-se à avaliação sistemática, sem adentrar em assunção de responsabilidade de competência da gestão ou qualquer gerência na gestão do Órgão ou Entidade.

Assim, o presente documento não se demonstra impeditivo para que as ações avaliadas como convenientes e oportunas, observados, pelo gestor, também os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, sejam empregadas pelo Órgão ou Entidade, conforme 4º, art. 11, do Decreto 46.873/2019.

Escopo

O escopo desta auditoria refere-se à contratação efetivada entre a Secretaria de Estado de Governo - SEGOV e a empresa Invicta Comércio e Distribuição Eireli, inscrita no CNPJ nº 19.639.422/0001-30, formalizada no Processo SEI-150001/001448/2020 objetivando a aquisição de 30.000 (trinta mil) unidades de álcool etílico, teor alcoólico 70% v/v, composição básica com emoliente, forma farmacêutica gel, para atender as demandas da Operação Segurança Presente da Secretaria de Estado de Governo e Relações Institucionais.

Limitações ao trabalho de auditoria

As limitações experimentadas nos testes executados por esta auditoria indicam os procedimentos omitidos e suas circunstâncias que determinaram a limitação dos testes executados, e das alternativas utilizadas pelos auditores para obter evidências de auditoria suficientes para uma conclusão satisfatória em relação aos procedimentos analíticos realizados.

Metodologia

A metodologia para elaboração da presente Nota considerou o rito previsto no Decreto Estadual nº47.039/2020, o qual determinou que a Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) realizasse avaliações sistemáticas em atos e despesas decorrentes do enfrentamento ao Covid-19.

Deste modo, a presente Nota atende especificamente ao art.7º do citado Decreto que dispôs que a CGE poderá emitir recomendações, por intermédio de Nota de Recomendação (NR), após emissão de Nota de Identificação de Riscos (NIR), mediante análise fundamentada das manifestações, informações e documentos encaminhados pelos Órgãos e Entidades em resposta às Solicitações formuladas quando da elaboração da NIR.

Assim, em cumprimento ao referido normativo, foi emitida a **Nota de Identificação de Risco nº 202000006**, encaminhada à SEGOV por intermédio do Ofício Of. CGE/AGE SEI Nº53, 07 de maio de 2020, conforme SEI-320001/001060/2020, abordando os riscos identificados pela CGE e contendo Solicitações de Auditoria.

A referida NIR foi respondida pelo Documento SEI nº 4644488, datada de 13 de maio de 2020, assinada pela chefia de gabinete da SEGOV. De posse das informações constantes no referido documento, efetuamos novas análises no qual foi identificada a necessidade de emitir reiteração das Solicitações já realizadas, bem como instar novas demandas através do Ofício Of. CGE/AGE SEI Nº279, de 10 de julho de 2020, que foi respondido através do Despacho de Encaminhamento de Processo SEGOV/DGAF Documento SEI nº 6378236 (processo SEI-320001/001060/2020) e também pelo processo SEI-150001/002641/2020.

Portanto, dispondo das informações obtidas através dos documentos citados, procedemos o exame que deu origem as presentes recomendações realizadas por esta CGE que visam a implementação e/ou a readequação de controles com vistas à mitigação dos riscos apontados e, consequentemente, propor as ações a serem tomadas pelo Gestor, no intuito de reduzir a fragilidade das contratações respeitando as ferramentas de fomento a integridade e a ética, pelos instrumentos de *compliance* disponibilizados no âmbito Federal e Estadual.

Não é demais mencionar que novas recomendações poderão ser emitidas acerca do mesmo objeto analisado, na medida em que novas análises forem concluídas, uma vez que a presente Nota Recomendação foi exarada antes mesmo do apontamento de outras tendo em vista a relevância das constatações identificadas e o alto impacto que pode representar para o Erário público e para sociedade, caso não seja executada tempestivamente.

2. RESULTADO DOS TRABALHOS

Os Resultados dos Trabalhos encontram-se disponibilizados nesta Nota de Recomendações (NR), mediante apresentação das Constatações de Auditoria e respectivas Recomendações, enumeradas ao longo.

Constatação 001: Aquisição de Álcool em Gel com valores menos econômicos que os adquiridos por outros entes da administração pública

O objetivo da análise foi identificar a adequação do preço na aquisição de 30 mil frascos de Álcool em Gel (500ml), por meio do Processo SEI-150001/001448/2020, efetivado através da Nota de Empenho nº 2020NE00356 e com registro do contrato no SIGA pelo nº 2020001892.

Verifica-se nos autos do processo, através da Petição Covid-19 - FTCOVID/MPRJ - de 28/04/2020 – Documento SEI nº 4379570, que a Secretaria de Governo já foi alvo de indagação acerca da referida despesa e, por consequência, encontra-se justificativa para a aquisição e para o preço contratado pela SEGOV. Tal Petição foi dirigida ao Promotor de Justiça Coordenador do Núcleo Executivo da Força Tarefa de Atuação Integrada na Fiscalização das Ações Estaduais e Municipais de Enfrentamento à Covid-19 (FTCOVID/MPRJ).

Apesar da explanação nos autos do Processo SEI-150001/001448/2020 sobre os motivos que levaram à SEGOV pagar pelo produto um custo unitário de R\$ 23,50 por frasco (500 ml), há de se destacar que ocorreram aquisições por outros órgãos, em período similar, que demonstraram ser possível adquirir o mesmo produto com preços inferiores.

A quantidade que foi contratada à época (30 mil frascos) tornou-se um fator limitante, pois havia escassez do produto no mercado, contudo, considera-se que, havendo disponibilidade do material, as compras em atacado permitiriam uma margem de negociação relevante com o fornecedor para maior redução do preço praticado.

Neste ponto, ressalta-se que não foi identificado nos autos do processo qualquer negociação da SEGOV para redução do valor unitário do produto, mesmo sendo uma compra em grande quantidade, o que deu origem à Solicitação de Auditoria 001 da NIR 20200006, em que foi requisitado ao órgão auditado as negociações com a empresa Invicta na busca de melhores preços a fim de observar o princípio da economicidade.

A SEGOV manifestou-se por meio do Despacho de Encaminhamento de Processo SEGOV/DGAF Documento SEI nº 6378236ao Processo SEI-320001/001060/2020, onde descreveu em suma, que o órgão procurou cumprir todos os requisitos legais para aquisição do objeto pelo menor preço, contudo, não apresentou evidências sobre essa negociação, tampouco que houve ou há em curso qualquer tratativa no sentido de exigir que o contratado comprove que os preços ofertados são compatíveis com os praticados no mercado pelo fornecedor contratado, contrariando o item 6.6, alínea (a) da Nota Técnica nº 001/2020TCE-RJ.

Cabe neste ponto enfatizar que a eventual contratação por preços acima dos praticados no mercado pode ocasionar responsabilização, inclusive e principalmente do fornecedor, como se observa no item 6 da Nota Técnica nº 001/2020, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), *in verbis*:

“6.2. Segundo salientado alhures, à Administração Pública, **premida** diante da **necessidade** de adotar medidas céleres para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, foi conferida a possibilidade de: (a) realizar pesquisa simplificada de preços (item 4.3); (b) celebrar contratação sem prévia pesquisa de preços (item 4.5); e, por fim, (c) contratar por preços superiores aos estimados (item 4.6). Em aplicação analógica do art.157, do Código Civil, a Administração celebra negócio jurídico sob potencial situação de lesão.

6.3. Esse cenário excepcional transfere ao particular o ônus de comprovar, ainda que posteriormente (visto que, nesse momento, o atendimento à população não pode ser obstado), que os preços ofertados à Administração são compatíveis com os praticados no mercado.

6.4. Com efeito, se, na conjuntura ordinária das contratações públicas, já há posicionamento jurisprudencial das Cortes de Contas no sentido de que o particular não pode se beneficiar dos preços orçados pela Administração que não estejam condizentes com os do mercado (art.43, IV, da Lei n.º 8.666/93), esse raciocínio, com muito mais razão em virtude do exposto nos itens 1.3 e 4.4 supra, se aplica às avenças firmadas com lastro na Lei n.º 13.979/2020.

6.5. A Lei Estadual n.º 8.769/2020, sancionada em 23/03/2020, que dispõe sobre medidas de proteção à população fluminense durante o plano de contingência do novo coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde, vai ao encontro desse entendimento. Em seu art.1º, a norma em tela **veda a majoração, sem justa causa, do preço de produtos ou serviços, durante o período em que estiver em vigor o Plano de Contingência do Novo Coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde.** Não há óbice à aplicação desse preceito aos contratos administrativos, visto que o seu destinatário-fim é a população fluminense.

6.6. Assim sendo, após a execução das avenças em questão, a Administração deve: 2020:

a) exigir que o **contratado comprove** que os preços ofertados são compatíveis com os praticados no mercado;

b) não sendo aceitas as justificativas apresentadas pelo contratado, **a autoridade competente deverá adotar as medidas administrativas necessárias para caracterização ou elisão do dano** (art.4º, caput, da Deliberação TCE-RJ n.º279/2017);

c) esgotadas as medidas administrativas acima referidas sem a elisão do dano, a autoridade competente providenciará, no prazo de 30 dias, **a instauração da tomada de contas**, mediante autuação de processo administrativo específico (art.5º, da Deliberação TCE-RJ n.º279/2017);

d) caso o valor do débito, atualizado monetariamente, for superior a 20.000 UFIR-RJ, a tomada de contas, devidamente instruída e concluída com todos os elementos previstos na Deliberação TCE-RJ n.º279/2017, **deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro** para julgamento (art.13, I, da Deliberação TCE-RJ n.º279/2017);

e) concomitantemente às medidas acima, a Administração deverá iniciar procedimento **visando à apuração de infração administrativa** pelo contratado, com fulcro no art.88, II e III, da Lei 8.666/93.

6.7. Acentua-se, por fim, que a responsabilidade dos agentes públicos não resta absolutamente afastada na medida em que esta poderá se verificar, em especial, tanto quando for apurado terem agido em conluio com o particular no escopo de fixar preços majorados, como nas hipóteses de ausência ou insuficiência das justificativas exigidas pela Lei n.º 13.979/2020.”

Sendo assim, para averiguar se o preço ofertado pela empresa Invicta condiz com a realidade do mercado, a equipe de auditoria utilizou os esclarecimentos contidos na resposta dada pelo órgão no Documento SEI nº 4644488, datada de 13 de maio de

2020, no Despacho de Encaminhamento de Processo SEGOV/DGAF Documento SEI nº 6378236, de 21 de julho de 2020, e em algumas peças do processo SEI-150001/001448/2020, tais como:

- E-mails de cotação (págs. 21 a 39);
- Relatório Analítico (págs. 46, 47);
- Relatório de Teste de Eficácia de Produto Antisséptico (pág. 57);
- Dossiê Eletrônico do Processo - 25351.225483/2020-56 (ANVISA) (pág. 86 a 88);
- Layout do Rótulo do Produto (pág. 91); e
- Mapa de Pesquisa de Preços (pág. 95).

Com as referências citadas, a equipe concluiu que a especificação do produto adquirido pela SEGOV foi **ÁLCOOL ETÍLICO, TEOR ALCOÓLICO 70% V/V, COMPOSIÇÃO BÁSICA COM EMOLIENTE, FORMA FARMACÊUTICA GEL, PRONTO PARA USAR (SEM DILUIR); EM EMBALAGEM PLÁSTICA -500 ML**, dados estes utilizados na pesquisa de preços realizada por esta auditoria no site “Painel de Preços”^[1].

Considerando as datas da cotação de preços efetuada pelo órgão nos dias 27 e 30 de março de 2020, às páginas 21 a 39 do Processo SEI-150001/001448/2020, a equipe de auditoria utilizou como referência preços praticados no período de 22 de março a 04 de abril, ou seja, até 5 (cinco) dias antes da primeira cotação e 5 (cinco) dias após a última data de cotação

Na Tabela 01, com os devidos esclarecimentos do distinto órgão, foi possível realizar pesquisa de preço do objeto com as especificações exatas na plataforma do Governo Federal (Painel de Preços). Sua análise permitiu que a equipe de auditores observasse que o percentual máximo de variação do custo de aquisição do produto passou de 75,7% da pesquisa, percentual apurado na Nota de Identificação de Riscos nº 202000006, para 81,70% nesta Nota de Recomendação, considerando a especificação exata do item adquirido, e que de um total de 29 contratações, apenas 3 obtiveram valores unitários superiores a R\$ 23,50 pago pela SEGOV, o valor médio das contratações pesquisadas é R\$ 15,28. Se o órgão realizasse a contratação pelo preçomédio estimado, **economizaria para os cofres públicos o valor de R\$ 246.558,62 no total da aquisição**, sendo R\$ 8,22 (oito reais e vinte e dois centavos) por unidade adquirida.

Tabela 01 – Pesquisa de Preços: Álcool Etílico, Teor Alcoólico:70% V/V, Composição Básica: Com Emoliente, Forma Farmacêutica: Gel, Frasco 500 ml

Código do CATMAT	Item	Unidade de Fornecimento	Quantidade Ofertada	Valor Unitário	Órgão	Data da Compra	Varição percentual do custo do produto adquirido pela SEGOV
380018	ÁLCOOL ETÍLICO, TEOR ALCOÓLICO:70% V/V, COMPOSIÇÃO BÁSICA:COM EMOLIENTE, FORMA FARMACÊUTICA:GEL	FRASCO 500,00 ML	250	R\$ 4,30	ESTADO DE SAO PAULO	23/03/2020	-81,70%
			100	R\$ 6,99	COMANDO DO EXERCITO 19 BATALHAO DE CACADORES	01/04/2020	-70,26%
			6000	R\$ 8,25	MINISTERIO DA SAUDE INSTITUTO NACIONAL DE CARDIOLOGIA	01/04/2020	-64,89%
			1.600	R\$ 10,20	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES	23/03/2020	-56,60%
			50	R\$ 11,36	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO FORUM DE CIENCIA E CULTURA DA UFRJ	01/04/2020	-51,66%
			1000	R\$ 11,54	COMANDO DO EXERCITO ESCOLA DE CMDO E ESTADO	01/04/2020	-50,89%
			120	R\$ 12,00	COMANDO DO EXERCITO	27/03/2020	-48,94%
			150	R\$ 12,00	MINISTERIO DA ECONOMIA	27/03/2020	-48,94%
			1200	R\$ 12,35	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL GERÊNCIA EXECUTIVA BELÉM/PA	01/04/2020	-47,45%
			200	R\$ 12,39	MINISTERIO DA ECONOMIA MF DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL JI	01/04/2020	-47,28%
			300	R\$ 12,47	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC. DO ESP.SANTO IFES	01/04/2020	-46,94%
			400	R\$ 12,50	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL GERÊNCIA	01/04/2020	-46,81%

				EXECUTIVA DOURADOS/MS		
200	R\$ 12,93			INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TECNOLOGIA DA BAHIA INST.FED.DE EDUC.TEC BAHIA/CAMPUS BARREIRAS	01/04/2020	-44,98%
500	R\$ 13,51			INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	03/04/2020	-42,51%
110	R\$ 14,00			COMANDO DO EXERCITO MEX/16.REGIMENTO DE CAVALARIA MECANIZADO/PB	01/04/2020	-40,43%
353	R\$ 14,35			COMANDO DO EXERCITO	01/04/2020	-38,95%
900	R\$ 14,50			COMANDO DA AERONAUTICA GRUPAMENTO DE APOIO DE SÃO PAULO	31/03/2020	-38,30%
2500	R\$ 14,50			COMANDO DA AERONAUTICA GRUPAMENTO DE APOIO DE SÃO PAULO	01/04/2020	-38,30%
180	R\$ 15,00			MINISTERIO DA ECONOMIA	26/03/2020	-36,17%
530	R\$ 16,00			COMANDO DA AERONAUTICA	24/03/2020	-31,91%
210	R\$ 16,00			COMANDO DA AERONAUTICA	31/03/2020	-31,91%
26	R\$ 18,04			COMANDO DA AERONAUTICA	31/03/2020	-23,23%
600	R\$ 18,50			MINISTERIO DA EDUCACAO	27/03/2020	-21,28%
135	R\$ 19,57			COMANDO DO EXERCITO	31/03/2020	-16,72%
24	R\$ 19,90			COMANDO DO EXERCITO	31/03/2020	-15,32%
100	R\$ 23,50			COMANDO DO EXERCITO ESCOLA DE SAUDE DO EXERCITO/RJ	01/04/2020	0,00%
120	R\$ 24,71			COMANDO DO EXERCITO	27/03/2020	5,14%
150	R\$ 29,50			DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL/MJ	03/04/2020	25,53%
250	R\$ 32,30			MINISTERIO DA ECONOMIA	27/03/2020	37,45%

Fonte: Painel de Preços / Ministério da Economia

*Item: 380018 - Descrição: Alcool etílico, teor alcoólico: 70% v.v, composição básica: com emoliente, forma farmacêutica: gel
(<https://siasgnet-consultas.siasgnet.estaleiro.serpro.gov.br/siasgnet-catalogo/#/siasgnet-catalogo/q>)

Por fim, na Tabela 02 a seguir, os auditores restringiram a análise dos preços as aquisições do produto efetuadas no Estado do Rio de Janeiro no mesmo período em que foi realizada a contratação pela SEGOV. Nesta, foi possível perceber que o menor preço praticado no período alcançou percentual de 64,89% abaixo do contratado de um total de 4 aquisições, nenhuma obteve valor superior ao ajustado, a média que é de R\$ 11,39, a economia por unidade do produto seria de R\$ 12,11, totalizando **uma economia total de R\$ 363.300,00 para esta aquisição.**

Tabela 02 – Pesquisa de Preços: Álcool Etilico, Teor Alcoólico:70% V/V, Composição Básica: Com Emoliente, Forma Farmacêutica: Gel, Frasco 500 ml

Código do CATMAT	Item	Unidade de Fornecimento	Quantidade Ofertada	Valor Unitário	Órgão	Data Licitação	Variação percentual do custo do produto adquirido pela SEGOV
380018	ÁLCOOL ETÍLICO, TEOR ALCOÓLICO 70% V/V, COMPOSIÇÃO BÁSICA COM EMOLIENTE, FORMAFARMACÊUTICA GEL	Frasco 500,00 ML	6000	R\$ 8,25	MINISTERIO DA SAUDE INSTITUTO NACIONAL DE CARDIOLOGIA	01/04/2020 00:00:00	-64,89%
			50	R\$ 11,36	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO FORUM DE CIENCIA E CULTURA DA UFRJ	01/04/2020 00:00:00	-51,66%
			1000	R\$ 11,54	COMANDO DO EXERCITO ESCOLA DE CMDO E ESTADO	01/04/2020 00:00:00	-50,89%
			200	R\$ 14,41	COMANDO DO EXERCITO 1 ESQUADRAO DE CAVALARIA LEVE	01/04/2020 00:00:00	-38,68%

Fonte: Painel de Preços / Ministério da Economia

*Item: 380018 - Descrição: Álcool etílico, teor alcoólico: 70% v.v, composição básica: com emoliente, forma farmacêutica: gel
(<https://siasgnet-consultas.siasgnet.estaleiro.serpro.gov.br/siasgnet-catalogo/#/siasgnet-catalogo/q>)

Convém esclarecer que as pesquisas realizadas nos Portais de Compras Governamentais são apenas referências de preços para o ente público elaborar seu orçamento estimativo de licitação, demonstrar a vantajosidade da contratação, entre outras funções, sendo de responsabilidade dos órgãos públicos mantenedores dos portais as informações ali inseridas. Ademais, esta CGE é regulada e disciplinada pelas melhores práticas de auditoria, por tanto, utiliza meios de pesquisa confiáveis e amplamente recomendados e sumulados pelas Cortes de Contas:

Na elaboração do orçamento estimativo da licitação, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços, **priorizadas as consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária e complementar.**

(Acórdão 3351/2015-Plenário TCU - Relator: ANDRÉ DE CARVALHO)

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não pode ter como único foco propostas solicitadas a fornecedores. Ela deve priorizar os parâmetros disponíveis no Pannel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e as contratações similares realizadas por entes públicos, em observância à IN-SLTI 5/2014.

(Boletim de Jurisprudência 213/2018 - Acórdão 718/2018 PlenárioTCU (Representação, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho) **[grifos nossos]**)

As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de **pesquisas diretas com fornecedores** ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, **sistemas de compras** (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.

(Boletim de Jurisprudência 104/2015 - Acórdão 2637/2015 Plenário - Representação, Relator Ministro Bruno Dantas)**[grifos nossos]**

Deste modo constatamos e ratificamos o Risco 001 da NIR 20200006, uma vez que não foi apresentado nenhum procedimento ou tratativa de negociação quanto aos preços contratados.

Recomendação 001: QueaSEGOV,noprazode10diasacontardorecebimentodestaNR,inicie um processo de negociação junto à empresa contratada, apresentando um questionamento quanto à incompatibilidade dos preços praticados no mercado com os ofertados à Administração, visando devolução dos valores pagos à maior ou apuração de infração administrativa pelo contratado, com fulcro no art.88, II e III, da Lei 8.666/93.

Recomendação 002: Que, noprazode20diasacontardorecebimentodestaNR,esta Secretaria encaminhe a CGE a avaliação conclusiva realizada pela SEGOV das justificativas apresentadas pela contratada quanto aos pontos questionados de custos praticados acima dos valores de mercado, e no caso de não aceitação da justificativa da contratada, a apresentação das medidas administrativas necessárias para a instauração de Tomada de Contas conforme preconiza a Deliberação do TCE-RJ nº 279/2017.

Constatação 002: Fragilidade no controle de entrega e destinação dos produtos

Verificou-se que no processo em análise a Nota Fiscalfoi atestada o recebimento de 100% do produto adquirido, porém não localizamos nos autos do processo a designação formal de servidores para fiscalizar a regular execução do contrato, contrariando o estabelecido no art. 6º do Decreto Estadual n.º 45.600/2016 e no item 10.1 do Termo de Referência. Tal fato, deu origem à Solicitação de Auditoria 002da NIR 20200006, em que foi requisitado a SEGOV que apresentasse a cópia da publicação em DOERJ, referente à designação formal de servidores para fiscalizar a regular execução do contrato.

A SEGOV manifestou-se por meio do Documento SEI N° 4644488, anexo ao Processo SEI-320001/001060/2020, nos seguintes termos:

[...]

Por fim, a Nota Técnica questionou a não designação de fiscal do contrato. Nesse particular, considerando que a transação se aperfeiçoou com a entrega da totalidade do produto adquirido, ocorrida em 03 de abril de 2020, tendo a fiscalização da quantidade e qualidade do produto sido verificada e atestada por dois servidores desta Secretaria de Governo nessa mesma data, amparada na mais recente razoável interpretação do art. 67, da Lei no 8.666/93, optou-se pela dispensa.

Sobre a exigência de designação de fiscais já é, como se disse, pacífico na doutrina o entendimento de que "... Haverá casos nos quais será dispensável a aplicação tão estrita do texto legal [do art. 67, da Lei de Licitações]. A regra será atendida quando a atividade de fiscalização puder realizar-se satisfatoriamente no momento da entrega da prestação. Em muitos casos, basta o controle de qualidade desenvolvido na ocasião do recebimento da prestação." (MARÇAL JUSTEN FILHO, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, São Paulo, 2010, p. 812)

Em atenção à Solicitação de Auditoria nº 002, entendemos que o fato de a liquidação ter sido realizada pela totalidade do produto adquirido não faculta ao gestor público o dever instituído em lei de designar fiscais, principalmente em se tratando de aquisição

com valor significativo.

Art.67. A execução do contrato **deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

(LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993)[grifo nosso]

Também é pacífico pelos Tribunais de Contas da União e do Estado do Rio de Janeiro o entendimento desta CGE quanto à obrigatoriedade de designação de fiscal, conforme:

O Manual de Licitações e Contratos – Quarta Edição do Tribunal de Contas da União (2010)

É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos, consoante o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Acompanhamento e fiscalização de contrato são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público.

Toda execução do contrato deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração.” (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2010, p.780).

Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos - Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União (pág. 10)

A fiscalização do contrato administrativo não é uma mera opção discricionária da autoridade administrativa. Trata-se de um poder-dever. A lei impõe a obrigação de acompanhamento e fiscalização da execução do ajuste por uma pessoa especialmente designada pela Administração.

Nota Técnica Nº 01 de 27 de março de 2020 do TCE-RJ

Fiscalização e Gestão

5.6. O art.4º D da Lei no 13.979/2020 evidencia a necessidade de que os contratos administrativos que a tenham como base devem ser objeto de fiscalização e gestão pelos agentes públicos especialmente designados pela Administração, nos termos do poder-dever constante do art. 58, III, da Lei no 8.666/93, e na forma do art.67 e seguintes do mesmo diploma legal.

5.7. A Lei no 13.979/2020, no escopo de promover o tempestivo enfrentamento dos efeitos da pandemia de COVID-19, simplificou o processo de contratação, inclusive minorando episodicamente diversos princípios, normas e obrigações que usualmente se exigem da Administração, justamente para que a população usufrua, o quanto antes, dos bens e serviços contratados. Nesse contexto, a escorreita fiscalização e gestão do contrato administrativo é etapa fundamental e que deve ser desincumbida de maneira irrepreensível.

Recomendação 003: Que a SEGOV apresente, no prazo de 20 dias a contar do recebimento desta NR, a formalização de um rito procedimental de controle interno para salvaguardar os bens adquiridos mediante recebimento por fiscal designado para exercer tal atribuição.

Para certificação da entrega ao usuário final, esta CGE demandou a SEGOV, via Solicitação de Auditoria nº 003, que apresentasse o plano de destinação final dos produtos adquiridos e o documento comprobatório de recebimento neste destino inicialmente planejado.

Em resposta, o órgão apresentou uma planilha contendo o controle gerencial da distribuição do produto adquirido para cada setor da entidade, sem, contudo, apresentar qualquer plano ou memória de cálculo formalizados que fundamentem que o quantitativo adquirido satisfaz a demanda do ente, tampouco sua formalização no Processo Administrativo de aquisição e comprovação formal do recebimento desses insumos pelos destinatários.

Recomendação 004: Que a SEGOV, no prazo de 10 dias a contar do recebimento desta NR, apresente plano formalizado de destinação de 30 mil unidades de álcool gel, juntamente com a documentação comprobatória de recebimento do item nos destinatários finais e adicione ao Processo Administrativo da aquisição realizada.

Recomendação 005: Que a SEGOV apresente, no prazo de 20 dias a contar do recebimento desta NR, a formalização de um rito procedimental de controle interno para estruturar a comprovação de quantitativos de insumos demandados, e seus respectivos destinos, antes da definição das compras para compor o Processo Administrativo de contratação e mitigar o risco de compras de produtos acima ou abaixo das necessidades reais do Órgão.

Constatação 003: Divergência entre o produto pactuado pela SEGOV e o descrito no Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica (DANFE) atestado

Com intuito de apurar se as especificações do produto licitado condizem com o material recebido e atestado, tendo como parâmetros:

- O Termo de Referência, págs. 3 a 7 do processo SEI-150001/001448/2020;

- Os e-mails de cotação (págs. 21 a 39);
- O Relatório Analítico (págs. 46, 47);
- O Relatório de Teste de Eficácia de Produto Antisséptico (pág. 57), todos do mesmo processo; e finalmente
- As respostas da entidade à Nota de Identificação de Riscos da Controladoria Geral do Estado (processo SEI-320001/001060/2020), documentos SEI N^{os}. 4644488 e 6378236

A equipe examinou o Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica (DANFE) (pág. 138) e sua cópia atestada (pág. 140) do Processo SEI-150001/001448/2020 especificamente no campo “DESCRIÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO” e concluiu que há indicação de recebimento de “MATERIAL DE LIMPEZA E PRODUÇÃO DE HIGIENIZAÇÃO”, o que caracteriza uma divergência entre o produto descrito no processo de contratação e o objeto entregue. Sobre o assunto identificamos às seguintes manifestações do Tribunal de Contas da União:

Enunciado:

A aceitação de equipamento diferente daquele constante da proposta do licitante e com características técnicas inferiores às especificações definidas no termo de referência afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 3º e 41 da Lei 8.666/1993) e o princípio da isonomia, diante da possibilidade de as diferenças técnicas entre os bens influenciar não só no valor das propostas, como também na intenção de potenciais licitantes em participar do certame.

(Acórdão 1033/2019 Plenário - Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Enunciado:

É dever do gestor público responsável pela condução e fiscalização de contrato administrativo a adoção de providências tempestivas a fim de suspender pagamentos ao primeiro sinal de incompatibilidade entre os produtos e serviços entregues pelo contratado e o objeto do contrato, cabendo-lhe ainda propor a formalização de alterações qualitativas quando de interesse da Administração, ou a rescisão da avença.

(Acórdão 1450/2011-Plenário)

Enunciado:

Na liquidação de despesas deve ser exigido nas notas fiscais fornecidas pelos contratados o detalhamento de todo material ou serviço adquirido, orientando-os para que não procedam a descrição genérica dos produtos.

(Acórdão 716/2010-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN)

Por se tratar de material de consumo, tornou-se imprescindível o registro dos atestantes quando do momento do recebimento do objeto comunicando divergências entre o produto entregue e o descrito na Nota Fiscal. Conforme apregoa o Acórdão 767/2009 Plenário TCU:

O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifesta-se toda a doutrina e jurisprudência.

Não há nenhuma inovação na exigência do acompanhamento da execução contratual. Inicialmente previsto no art. 57 do Decreto-lei 2.300/1986, revogado pela Lei 8.666/1993, que manteve a exigência em seu art. 67, esse registro é condição essencial à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor, conforme dispõe o art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964. A falta desse registro, desse acompanhamento *pari passu*, propicia efetiva possibilidade de lesão ao erário.

(Acórdão 767/2009 Plenário Tribunal de Contas da União - TCU (Voto do Ministro Relator)

No entanto, não foi identificado na cópia do Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica (DANFE) atestada, pág. 140 do processo SEI-150001/001448/2020, qualquer informação sobre a divergência suscitada no parágrafo anterior, o que não atesta, portanto que o insumo efetivamente recebido é antisséptico “degermante” para uso humano, conforme descrito no Documento SEI nº 4644488 do processo SEI-320001/001060/2020, e sim MATERIAL DE LIMPEZA E PRODUÇÃO DE HIGIENIZAÇÃO, de acordo com o DANFE atestado.

Em resposta exarada no documento SEI Nº 6378236, a SEGOV relata que a nota fiscal foi emitida em consonância com a Natureza da Despesa apresentada na nota de empenho, Materiais para Limpeza e Higiene – Conforme a ementa. - 3390.30.02, encontrada no Classificador da Receita e Despesa, de acordo com a Resolução Conjunta CGM/SMF nº 99, de 20 de fevereiro de 2020, publicada no D.O. Rio nº 232, de 27/02/2020. Neste ponto cabe alertar ao órgão que o Estado do Rio de Janeiro possui classificador próprio e atualizado, qual seja o Decreto nº 46.930, de 07 de fevereiro de 2020, mais especificamente em sua Tabela VII (por Natureza de Despesa), não havendo necessidade de órgão estadual se socorrer a Resoluções de Entes estranhos ao Estado.

Quanto a classificação por Natureza de Despesa o órgão está correto, entretanto a Solicitação de Auditoria refere-se ao devido registro dos atestantes advertindo sobre divergência entre o objeto entregue e o descrito na Nota Fiscal, como expresso no Acórdão 767/2009 Plenário TCU elucidado anteriormente. E ainda, o Termo de Referência do processo de aquisição SEI-150001/001448/2020, limita-se a informar que o objeto da contratação “*é a aquisição de 30.000 (trinta mil) frascos de álcool*”

etílico 70% v/v, de 500ml (quinhentos mililitros)”sem especificar a forma farmacêutica do produto: Gel ou líquido, fato que reforça a Solicitação de Auditoria nº 004 quanto ao registro dos fiscais com informações do produto recebido.

Recomendação 006: Que a SEGOV apresente, no prazo de 10 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, registro dos atestantes advertindo sobre divergência entre o objeto entregue e o descrito na Nota Fiscal ou documentação que comprove que o produto recebido foi o contratado.

Recomendação 007: Que a SEGOV apresente, no prazo de 20 dias a contar do recebimento desta NR, a formalização de um rito procedimental de controle interno para estruturar a comprovação dos atestos de recebimento de insumos com garantias de validação da descrição dos produtos entregues em consonância com os apresentados pelo processo de contratação, a fim de garantir também, a elaboração de documento formal redigida pelos atestantes apresentando as divergências encontradas entre o produto descrito no processo de contratação e o objeto entregue quando for o caso.

Constatação 004: Insuficiência de informações no preenchimento da Nota de Empenho (NE) no Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro – SIAFE-Rio.

Corroborando com a limitação de informações precisas geradas pela SEGOV já apontadas na NIR nº 202000006/SUPSET/AGE/CGE sobre a descrição do item objeto da contratação em análise, foi constatado que os documentos gerados no Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (Siafe-Rio) estão preenchidos de forma inadequada, especificamente a aba “produtos” da Nota de Empenho (NE) 2020NE00356.

Percebe-se também que, analisando a NE, não é possível identificar o produto, nem a sua descrição, além de ter a quantidade adquirida igual 1,00 o que não condiz com a realidade dos fatos.

O campo “observação” da referida Nota de Empenho, assim como a Nota de Liquidação (2020NL00309) e a Programação de Desembolso (2020PD00622), também não trazem nenhuma informação específica para que se possa identificar de maneira nítida o item que está sendo adquirido.

Foi verificada informações incompletas e ausência de informação mediante preenchimento por rasuras ao se inserir caracteres repetidos “xxxxx” nos campos “produto” e “descrição do produto” da Nota de Empenho. Tal fato caracteriza a falta de transparência e erros injustificados no processo de preenchimentos de documentos oficiais que são fundamentais para as ferramentas de controle do Estado.

A Nota de Empenho é um documento oficial do Siafe-Rio e deve ser registrado observando-se as características qualitativas da informação contábil, sendo elas: relevância, representação fidedigna, compreensibilidade, comparabilidade, tempestividade e verificabilidade (NBC TSP – Estrutura Conceitual).

Em resposta, a SEGOV apresentou o seguinte no Documento SEI nº 6378236 do processo SEI-320001/001060/2020:

[...] que os campos existentes no Siafe-Rio possuem quantidade de caracteres limitados e, por conta disso, são usados termos simplificados e genéricos, o que não caracteriza falta de transparência, uma vez que toda informação se encontra no processo, o qual é referenciado na nota de empenho.

Contudo, o entendimento dessa equipe de auditoria é de que, apesar do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro – SIAFE-Rio apresentar possíveis limitações em quantidades de caracteres, não existem limitações que recaiam em caracteres numéricos no sistema de registros contábeis do Estado do Rio de Janeiro.

Em uma segunda resposta sobre o mesmo tema, através do processo SEI-150001/002641/2020 ao documento SEI nº 6246733, a Subsecretaria de Administração informou que:

1. Após o preenchimento da Nota de Autorização de Despesa - NAD, e a sua respectiva aprovação pelo ordenador de despesas, no Sistema Integrado de Gestão de Aquisições - SIGA, a Nota de Empenho provisória migra para o SIAFE-RIO sempre com os campos "produto" e "descrição do produto" apresentando os caracteres "xxxxx", além da quantidade já previamente definida como "1,00" unidade. Importante frisar que este é o padrão apresentado pelo sistema, portanto os caracteres em questão NÃO foram preenchidos por esta COPLAN e, por conseguinte, não há o que se falar em rasura. De toda forma os campos supracitados podem ser modificados após a migração do SIGA para o SIAFE-RIO, todavia insta salientar que o sistema permite a contabilização do empenho sem que necessariamente os mesmos sejam alterados.

2. Ressalto que o produto em questão: aquisição de álcool em gel, consta devidamente descrito na observação do empenho, bem como a operação a que se destina o seu uso. Na classificação programática da despesa também pode ser verificado que a aquisição visa atender a Operação Segurança Presente, ademais a despesa encontra-se classificada corretamente no que diz respeito a classificação quanto a natureza de despesa: 33903002 - produtos de limpeza e produção de higienização.

3. Informo também que na aba "processo" da nota de empenho 2020NE00356 foi informado o processo SEI-150001/1448/2020, no qual estão presentes todos os documentos referentes a contratação da despesa, a disponibilidade orçamentária, a declaração de adequação da despesa com as diretrizes, objetivos e metas do PPA, além da autorização do ordenador de despesas para a execução do empenho.

4. Quanto ao questionamento feito em relação ao campo "observação" na Nota de Liquidação (2020NL00309) e na Programação de Desembolso (2020PD00622), não cabe a esta COPLAN apresentar qualquer tipo de explicação uma vez que as mesmas são emitidas pela SECC/Contabil e SECC/COFIN.

Sobre a explanação da Subsecretaria esta AGE entende que o preenchimento automático processado na integração entre o SIGA e o SIAFE-Rio não justifica a contabilização do documento Nota de Empenho com os caracteres "XXXXX", pois como bem observado no despacho constante do documento SEI 6246733, o SIAFE-Rio permite a alteração das informações, o que enseja a inserção dos dados reais e fidedignos para representar de maneira adequada a transação efetuada. Também se faz necessário inserir informações reais no que tange à quantidade e valor unitário do item adquirido.

Importante advertir que o documento Nota de Empenho é documentação oficial e idônea para o exercício das atividades de Controle, inclusive é documentação hábil para substituir o Instrumento de Contrato formal quando assim a lei permitir (artigo 62, Lei 8.666/93). As informações exigidas pela NE devem ser apresentadas de forma completa e com representação fidedigna do fenômeno que se propõe a representar, independentemente da indicação do processo que originou a contratação.

Apesar de constarem no processo SEI-150001/001448/2020 todos os documentos referentes a contratação da despesa, este fato não exime o órgão de ter o mesmo zelo ao realizar seus registros contábeis no SIAFE-Rio, informando, qual o produto com sua descrição, a quantidade adquirida, e valor unitário.

Recomendação 008: Que a SEGOV apresente, no prazo de 10 dias a contar do recebimento desta NR, o registro no SIAFE-Rio da Nota de Empenho com as devidas informações.

Recomendação 009: Que a SEGOV, no prazo de 20 dias a contar do recebimento desta NR, apresente instrução normativa a fim de formalizar os procedimentos de preenchimento correto de todos os registros contábeis, respeitando cada campo do documento oficial.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esclarecemos que esta Nota não visa indicar ou sugerir aos gestores qualquer fornecedor ou especificação de produtos a serem adquiridos pelo órgão, pautando-se apenas em alertar aos gestores quanto a possíveis impropriedades existentes nos procedimentos internos que possam levar a uma malversação dos recursos públicos, orientar e auxiliar na busca pelo aperfeiçoamento dos procedimentos adequados às principais práticas de melhoria de governança, permitindo assim, que a entidade debruçe sobre os seus principais objetivos e busque sustentar a melhora no seu desempenho e aumentar o grau satisfatório na entrega de resultados à sociedade.

Com objetivo de conferir maior efetividade às ações de controle, esta CGE ainda admite manifestação da SEGOV quanto à exequibilidade das recomendações exaradas pela presente Nota, no qual o órgão deverá apresentar as razões e ou justificativas da impossibilidade de implementação das recomendações a qualquer tempo até que o processo de monitoramento seja iniciado. Neste caso, esta equipe de auditoria fará uma avaliação dessa nova manifestação que poderá compor o Relatório de Recomendações Não Implementadas (RRNI).

Nos termos do art. 7º e art. 9º, parágrafo único, do Decreto nº 47.039/2020, o RRNI, será remetido ao Sr. Governador e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ), se constatado a não implementação injustificada das Recomendações expedidas por esta NR, as quais também serão objeto de novo monitoramento na Prestação de Contas Anual (PCA).

Por fim, o exposto neste documento tem o condão de agregar valor no aperfeiçoamento da gestão e a adoção de medidas corretivas no processo de controle e transparência da Secretaria de Estado de Governo e Relações Institucionais - SEGOV.

[1] <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/analise-materiais>.





Documento assinado eletronicamente por **Fábio Galvão Puccioni, Auditor do Estado**, em 03/08/2020, às 16:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Allan Costa dos Reis, Superintendente**, em 03/08/2020, às 17:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Viviane Miranda Silva do Nascimento, Auditor do Estado**, em 03/08/2020, às 17:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **6721518** e o código CRC **2F7A3F9B**.

Referência: Processo nº SEI-320001/001060/2020

SEI nº 6721518

Av. Erasmo Braga, 118, 13º andar - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20020-000
Telefone: (21) - 2333-1814