



Governo do Estado do Rio de Janeiro

Controladoria Geral do Estado

Auditoria Geral do Estado

NOTA DE RECOMENDAÇÃO Nº 20200041/SUPINF/AGE/CGE

Unidade Auditada: Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro – CEASA-RJ

Modalidade de avaliação: Emissão de empenho de despesas não essenciais após a publicação do Decreto n.º 46.993, de 25 de março de 2020

Exercício: 2020

Nota de Identificação de Riscos: NIR n.º 20200075/SUPQUA/AGE/CGE

Ordem de Serviço: Ordem de Serviço CGE/AGE N.º 20200226, de 14/10/2020

1. INTRODUÇÃO

As atividades desta auditoria foram realizadas em atenção à Ordem de Serviço CGE/AGE N.º 20200226, de 14/10/2020, considerando o disposto no Decreto Estadual n.º 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 testes e amostragens, com o objetivo de examinar e comprovar a legalidade e legitimidade dos fatos e atos administrativos, avaliar os controles internos dos setores envolvidos 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. Porém, não identificam, necessariamente, todos os problemas ou ajustes aplicáveis às demonstrações contábeis e aos atos executados pelos gestores.

ESCOPO

O escopo desta auditoria refere-se à a emissão de empenho de despesas não essenciais **após a publicação do Decreto n.º 46.993, de 25/03/2020**, ou seja, à obrigação de suspender a realização de novas despesas de caráter não essencial no âmbito do poder executivo por tempo indeterminado, discriminadas de forma taxativa no Anexo do Decreto n.º 46.993, de 25/03/2020.

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 nº 47.039/2020, o qual determinou que a Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) realizasse avaliações sistemáticas em atos e despesas decorrentes do enfrentamento ao Covid-19.

Assim, a presente Nota atende especificamente ao Art. 7.º 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 seguinte Nota de Identificação de Riscos, anexa a presente Nota de Recomendação, referente ao contrato em tela, abordando os riscos identificados pela CGE, contendo as Solicitações de Auditoria 001 a 003, a saber:

ANEXO I – NIR 20200075 (documento SEI 5959316), encaminhada à Central de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro – CEASA-RJ, por intermédio do Ofício CGE/AGE SEI Nº 249, de 06/07/2020, conforme SEI-320001/001786/2020.

De posse de tais informações realizamos novas análises que deram origem às presentes recomendações estruturais realizadas por esta CGE que visam implementação e/ou readequação de controles com vistas à mitigação dos riscos apontados e, conseqüentemente 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 Recomendação foi exarada antes mesmo do apontamento de outras tendo em vista a relevância da constatação identificada e o alto impacto que representa 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, mediante apresentação das Constatações de Auditoria e respectivas Recomendações, enumeradas ao longo desta NR.

Inicialmente, em resposta às Solicitações de Auditoria 001 a 003, consta o SEI N.º 7606346, com as seguintes informações:

(...)

Assunto: Resposta aos questionamentos elencados na NIR 20200022 (**SIC**)/SUPQUA/AGE/CGE

Considerando a **solicitação de Auditoria 001**, cumpre informar que não disponibilizamos no SEI-RJ autorização do Secretário da Casa Civil para contratação mencionada na Tabela 1, pois as contratações mencionadas na Tabela 1 foram realizadas previamente ao § 2º, art. 2º do Decreto nº 46.993/2020.

Considerando a **solicitação de Auditoria 002**, é de se verificar que há apenas um processo de despesa não essencial (SEI-02/0004/00086/2020 – Aquisição de Papel A4 (PAM 0007/2020). (...).

Considerando a **solicitação de Auditoria 003**, convém ressaltar que a única contratação tocante as determinações do Decreto nº 46.993/2020 encontra-se disponível no sistema SEI-RJ através do processo nº SEI-020004/000086/2020.

O Decreto n.º 46.999, de 26/03/2020, que dispõe sobre a alteração do Decreto n.º 46.993/2020, incluiu no art. 1º do Decreto n.º 46.993/2020, o seguinte Parágrafo Único, deixando bem claro a suspensão de qualquer empenhamento relativo às despesas de caráter não essencial previstas em seu Anexo:

Art. 1º - Fica suspensa a realização de **novas despesas de caráter não essencial** no âmbito do poder executivo por tempo indeterminado.

Parágrafo Único - **Consideram-se novas despesas qualquer novo empenhamento** relativo as despesas constantes do Anexo.

Art. 2º - Para efeito deste decreto entende-se por **despesas não essenciais as despesas previstas no Anexo**.

(Grifos Nossos)

Com relação às Unidades Orçamentárias não citadas no §1º do art. 2º do Decreto n.º 46.993/2020 e suas alterações, o que é o caso da CEASA, que viesse a realizar atividades no Plano de Enfrentamento ao COVID-19 e dependesse da realização de despesas consideradas não essenciais, estas deveriam apresentar solicitação ao Secretário da Casa Civil e Governança que poderia autorizar a sua realização, conforme estabelecia o § 2º do art. 2º do Decreto em questão, vigente à época. No entanto, o Decreto n.º 47.163, de 10/07/2020, que dispõe sobre a alteração do Decreto n.º 46.993/2020, em seu art. 2º, revogou os §§ 1º e 2º do art. 2º do Decreto n.º 46.993/2020, porém foi dada nova redação ao art. 5º do Decreto n.º 46.993/2020, conforme disposto a seguir:

(...)

Art. 5º - O empenhamento de despesa suspensa pelo presente Decreto para a qual se verifique razão legítima, de interesse público, para sua realização, deverá ser precedido de juntada ao processo de *declaração justificada do titular da pasta* reconhecendo a *essencialidade da despesa* face às particularidades das atividades setoriais em conformidade com uma das hipóteses abaixo:

I - despesa decorrente diretamente de obrigação legal ou de ajuste celebrado com órgão de controle externo;

II - despesa diretamente relacionada à incremento na geração de receitas;

III - despesa diretamente relacionada à redução de despesas correntes;

IV - despesas cuja interrupção possa diretamente resultar em agravamento de vulnerabilidade econômico-social, tais como: demissão de número expressivo de funcionários ou interrupção de serviço assistencial ou de natureza semelhante;

V - despesa cuja interrupção possa resultar, diretamente, na interrupção de serviço essencial, considerando que não há outra forma menos onerosa de atingimento do mesmo objetivo;

VI - despesa cuja interrupção possa gerar prejuízo financeiro imediato e demonstrável, tais como multas e juros ou indenizações a terceiros.

(...)

Como se pode observar a resposta à Solicitação de Auditoria 001 não procede, tendo em vista que as notas de empenhos, referente às contratações listadas na *Tabela 1* (doc. SEI 5959316) foram emitidas nos meses de abril e maio, ou seja, após a emissão do Decreto n.º 46.993/2020, devendo ter ocorrido a autorização do

Secretário da Casa Civil e Governança, estabelecida no § 2º do art. 2º do Decreto n.º 46.993/2020, vigente à época.

Em relação às respostas às Solicitações de Auditoria 002 e 003 de que só há um (01) processo de despesa não essencial (SEI-020004/000086/2020 – aquisição de papel A4), cujo empenho (2020NE00676) ocorreu em 08/07/2020, também não procede tendo em vista, às diversas outras despesas de caráter não essencial emitidas após 25/03/2020, elencadas na Tabela 2 (doc. SEI 7789819), deixando ainda de ser apresentado o documento que vise o atendimento às determinações do Decreto n.º 46.993/20 e legislação correlata.

Em virtude do não atendimento às Solicitações de Auditoria contidas na Nota de Identificação de Riscos n.º 20200075 do processo SEI-320001/001786/2020 (doc. SEI 5959316), reiteramos por meio do Of.CGE/AGE SEI N.º 464, de 02 de setembro de 2020, as Solicitações de Auditoria 001 a 003.

Constatação 001: Não atendimento às Solicitações de Auditoria contidas na NIR 20200075

Em relação às Solicitações de Auditoria 001 a 003 foi solicitado a CEASA-RJ, o que segue:

Solicitação de Auditoria 001: Que a Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro - CEASA-RJ, (...), disponibilize no SEI-RJ **a autorização do Secretário da Casa Civil para cada uma das contratações mencionadas na Tabela 1** da Nota Técnica (doc. SEI 5959316), conforme estabelecia o § 2º, art. 2º do Decreto n.º 46.993/2020, vigente à época até 09/07/2020, tendo em vista que as notas de empenhos foram emitidas nos meses de abril e maio.

Solicitação de Auditoria 002: Que a Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro - CEASA-RJ, (...), **forneça a relação dos demais contratos de despesas não essenciais com emissão de empenho após a publicação do Decreto n.º 46.993, de 25 de março de 2020, que não foram selecionadas na amostragem da presente auditoria.** Para tanto, esta equipe solicita que sejam fornecidas, no mínimo, as informações (campos) presentes no **Anexo II**.

Solicitação de Auditoria 003: Que a Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro - CEASA-RJ, (...), **forneça cópia digitalizada da autorização do Secretário de Estado da Casa Civil para as realizações de despesas não essenciais da Tabela 2, com emissão de empenho compreendido no período de 26/03/2020 a 09/07/2020** (além da autorização para as contratações previstas na Tabela 2, de outras que vierem a ter empenhamento neste período, não discriminadas na referida tabela), visando o atendimento ao § 2º, art. 2º do Decreto n.º 46.993/2020, vigente à época e **após 10/07/2020, a declaração justificada do titular da pasta reconhecendo a essencialidade de cada despesa** face às particularidades das atividades setoriais em conformidade com uma das hipóteses elencadas nos incisos I a VI do art. 5º do Decreto 46.993/2020 alterado pelo Decreto 47.163/2020.

Em resposta às Solicitações de Auditoria 001 a 003, a CEASA anexou ao processo SEI-320001/001786/2020, o documento SEI 8520780, com as seguintes informações:

Em resposta à Solicitação de Auditoria 001, (...). Sendo assim, expostas todas as dificuldades geradas pelo reflexo da COVID-19, bem como os esforços para que não houvesse interrupção parcial ou total dos serviços prestados, **não houve requerimento de solicitação para o Secretário de Casa Civil a fim de autorizar as contratações objeto desta auditoria.** (Grifo Nosso)

(...)

Em resposta à Solicitação de Auditoria 002: a resposta da planilha referente ao Anexo II, encontra-se no Anexo (8520662)

Em resposta à Solicitação de Auditoria 003, (...). Sendo assim, expostas todas as dificuldades geradas pelo reflexo da COVID-19, bem como os esforços para que não houvesse interrupção parcial

ou total dos serviços prestados, não houve requerimento de solicitação para o Secretário de Casa Civil a fim de autorizar as contratações objeto desta auditoria. (Grifo Nosso)

(...)

Como se pode observar, as respostas às Solicitações de Auditoria 001 e 003 *não foram atendidas*, uma vez que não foram fornecidos os seguintes documentos quanto às **contratações**, atingidas pelas determinações do Decreto nº 46.993/2020, quais sejam:

- **autorização do Secretário da Casa Civil para cada uma das contratações mencionadas na Tabela 1**, visando o atendimento ao § 2º, art. 2º do Decreto n.º 46.993/2020, vigente à época;
- **autorização do Secretário de Estado da Casa Civil para a realização de cada despesa não essenciais listada na Tabela 2, com emissão de empenho compreendido no período de 26/03/2020 a 09/07/2020** (além da autorização para as contratações previstas na Tabela 2, de outras que vierem a ter empenhamento neste período, não discriminadas na referida tabela), visando o atendimento ao § 2º, art. 2º do Decreto n.º 46.993/2020, vigente à época;
- e, **após 10/07/2020, a declaração justificada do titular da pasta reconhecendo a essencialidade de cada despesa** face às particularidades das atividades setoriais em conformidade com uma das hipóteses elencadas nos incisos I a VI do art. 5º do Decreto 46.993/2020, alterado pelo art. 1º do Decreto 47.163/2020.

Diante do informado, consideramos não atendidas as Solicitações de Auditoria 001 e 003.

Em relação à resposta à Solicitação de Auditoria 002, consideramos atendida.

Assim, cabe recomendar à CEASA:

Recomendação 001: Que a Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro - CEASA-RJ, em casos análogos e futuro, atenda as determinações previstas em Decretos Estaduais;

Recomendação 002: Que a Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro - CEASA-RJ, no **prazo de 10 (dez) dias úteis** a contar do recebimento desta NR, no prazo de 10 (dez) dias úteis a contar do recebimento desta NR, **apresente pelo menos a declaração justificada do titular da pasta reconhecendo a essencialidade de cada despesa** listadas na Tabela 1 (doc. 5959316), Tabela 2 (doc. 7789819), no Anexo (doc. SEI 8520662) e na fl. 03 do Anexo (7606346), face às particularidades das atividades setoriais em conformidade com uma das hipóteses elencadas nos incisos I a VI do art. 5º do Decreto 46.993/2020, alterado pelo Decreto 47.163/2020.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com objetivo de conferir maior efetividade às ações de controle, esta CGE ainda admite manifestação da CEASA quanto à exequibilidade das recomendações exaradas pela presente Nota, no qual a Secretaria 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 manifestação que irá compor o Relatório de Recomendações Não Implementadas (RRNI).

Nos termos do art. 7º e art. 9º, parágrafo único, do Decreto n.º 47.039/2020, o RRNI, será remetido ao Sr. Governador e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ), se constatada a não implementação das

Recomendações expedidas por esta NR, as quais também serão objeto de 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 das Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro – CEASA-RJ



Documento assinado eletronicamente por **Mônica da Silva Coelho Leite, Auditora do Estado**, em 15/12/2020, às 08:00, 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 **11500608** e o código CRC **1ADE3E47**.

Referência: Processo nº SEI-320001/001786/2020

SEI nº 11500608

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