



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Nº 1190.0871.19

Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais

26/6/2019



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
Auditoria-Geral

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Unidade Auditada: **Secretaria de Estado de Fazenda**

Município/UF: **Belo Horizonte - MG**

Ordem de Serviço: **07/2018**



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Missão da CGE

Exercer e fomentar o Controle Interno das ações governamentais, trabalhando essencialmente para agregar valor ao serviço Público e aprimorar a gestão pública estadual, tendo entre seus principais compromissos a prevenção e o combate à corrupção, o fortalecimento da integridade, a consolidação da transparência e a participação ativa do cidadão.



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliação de conformidade de processos de pagamento de despesas classificadas em “Outras Indenizações e Restituições” - elemento item da despesa 93-99 e com a especificação de “Trava de Domicílio Bancário” no histórico da Ordem de Pagamento. O principal critério utilizado para análise da conformidade foi o Parecer nº 15.554-A, de 21/01/2016, da Advocacia-Geral do Estado.

As despesas classificadas em “Outras Indenizações e Restituições” analisadas referem-se a pagamento de juros pelo Estado a fornecedores, a título de compensação pela contratação de empréstimo pelos mesmos com instituições financeiras no com base nos créditos a receber de contratos firmados com o Estado de Minas Gerais.

POR QUE A CGE REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em atendimento à demanda da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

Considerando o escopo de auditoria, destacam-se como as principais conclusões do trabalho: Inobservância das orientações preconizadas pelo Parecer da AGE nº 15.554-A, da Advocacia-Geral do Estado, que trata do Travamento de Domicílio Bancário de prestadores de serviços ou fornecedores, cujos pagamentos podem configurar operações de crédito.

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Diante dos exames realizados, recomenda-se à SEF, em interface com os órgãos e entidades, a adoção dos seguintes procedimentos, em relação aos processos de pagamento relacionados nos 1.022 Processos de Pagamento de Trava de Domicílio Bancária – elemento item da despesa 93 99, exercícios de 2016, 2017 e 2018):

- Solicitar ressarcimento aos cofres públicos dos valores integrais pagos aos fornecedores E F PROJETOS E ENGENHARIA, CONSTRUTORA SINARCO LTDA. e CONSTRUTORA ITAMARACA LTDA., no valor de R\$ 311.359,06, por não estar caracterizado e demonstrado o direito do credor em ser indenizado pelo Estado;
- Solicitar aos gestores dos contratos, parecer técnico sobre os processos de indenização efetuados pelo Estado aos contratados;
- Apurar os fatos e possíveis responsabilidades dos agentes que deram causa aos pagamentos irregulares de despesas de indenização, no valor total de R\$ 74.542.479,17;
- Solicitar parecer da Advocacia-Geral do Estado, para subsidiar as ações da SEF em desfavor dos fornecedores que receberam indevidamente.



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGE - Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais

COHAB - Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais

DEER - Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais

FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social

FEH - Fundo Estadual de Habitação

FES - Fundo Estadual de Saúde

FHEMIG - Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais

HEMOMINAS - Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEPHA - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IBGE

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

PCMG - Polícia Civil de Minas Gerais

PMMG - Polícia Militar de Minas Gerais

RP - Restos a Pagar

RPNP - Restos a Pagar Não Processados

RPP - Restos a Pagar Processados

SEAP - Secretaria de Estado de Administração Prisional

SEDA - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais

SEDESE - Secretaria de Estado de Trabalho Desenvolvimento Social

SEE - Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

SEF - Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais

SEGOV - Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais

SESP - Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais

SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais

UNIMONTES - Universidade Estadual de Montes Claros

UO - Unidade Orçamentária

UE - Unidade Executora



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CONTEXTUALIZAÇÃO	9
RESULTADO DOS EXAMES	11
1. Pagamentos Irregulares a fornecedores - E.F. Projetos e Engenharia, Construtora Sinarco Ltda. e Construtora Itamaracá Ltda., referentes a indenização de encargos financeiros, no valor total de R\$ 311.359,06	11
2. Indenização a fornecedores, no valor total de R\$ 74.542.479,17	16
1.1. Manifestação da Unidade Auditada	19
RECOMENDAÇÕES	19
CONCLUSÃO	21



INTRODUÇÃO

Trata-se de demanda encaminhada pela Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais, que versa sobre o pagamento privilegiado a fornecedores, a partir da contratação de empréstimo com instituições financeiras, no valor correspondente a créditos a receber de contratos firmados com o Estado, que iniciou a presente ação de controle que visou avaliar se as despesas com Outras Indenizações e Restituições referentes a “Travas de Domicílio Bancário”, estão sendo realizadas em consonância com as orientações contidas no Parecer nº 15.554-A, de 21/01/2016, da AGE, que trata da cessão fiduciária de crédito realizada entre instituição financeira e particular.

O trabalho teve como escopo analisar os dados do Sistema de Administração Financeira do Estado (SIAFI) das despesas classificadas no elemento 93 Indenizações e Restituições¹, item 99 Outras Indenizações e Restituições², dos exercícios de 2016 a 2018, e a regularidade dos três processos de pagamentos de Indenizações e Restituições, com registro no histórico da Nota de Empenho referente a trava de domicílio bancário.

No decorrer do trabalho de auditoria foram solicitados esclarecimentos à Secretaria de Estado de Fazenda, por meio do Ofício GAB/CGE nº 219/2017, de 14/6/2017, e Ofício CGE/GAB nº 51/2019, de 29/1/2019, e emitidos a Nota de Auditoria nº 1190.0240.18, de 18/03/2018, e o Relatório Preliminar nº 1190.1564.18, de 6/12/2018.

Nossos exames foram realizados consoantes normas e procedimentos de auditoria, incluindo, consequentemente, provas em registros e documentos correspondentes na extensão julgada necessária, segundo as circunstâncias, à obtenção das evidências e dos elementos de convicção sobre as ocorrências detectadas.

Foram impostas restrições ao trabalho de auditoria, em função de:

- Ausência de manifestação da SEF, em 2018, sobre os apontamentos contidos na Nota de Auditoria nº 1190.0240.18 e no Relatório Preliminar nº 11901564.18, a fim de que este pudesse apresentar suas considerações a respeito dos apontamentos efetuados pela equipe de auditoria;
- Intempestividade na disponibilização dos documentos e informações pelos órgãos e entidades;

¹ INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES - Elemento 93: Despesas orçamentárias com indenizações, exclusive as trabalhistas, e restituições, devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive devolução de receitas quando não for possível efetuar essa devolução mediante a compensação com a receita correspondente, bem como outras despesas de natureza indenizatória não classificadas em elementos de despesas específicos.

² Item 99 - OUTRAS INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES: Outras despesas não classificadas em itens anteriores.



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

- Complexidade e abrangência do trabalho, de execução demorada, mesmo se realizado por amostragem, devido ao volume de dados apresentados pela SEF em 2019: Documentos referentes à Trava de Domicílio Bancário e Planilhas de encargos *financeiros de 2015 a 2018, disponibilizadas por meio magnético pela SEF*, 15 volumes de documentos físicos relacionados às Travas Bancárias, que não foram objeto de análise pela SCAF e pela CGE-MG, e que se encontram sob a guarda e responsabilidade da SEF-MG.



CONTEXTUALIZAÇÃO

De acordo com pareceres exarados pela Advocacia-Geral, por meio da Nota Jurídica nº 8.570/2012, de 15/5/2012, e Parecer da AGE nº 15.554-A, de 21/01/2016, a cessão de crédito fiduciário consiste no oferecimento pelo fornecedores, em garantia a instituições financeiras, dos direitos emergentes dos contratos em que figuram como contratados do Estado e a trava de domicílio bancário consiste no contratado restringir futura alteração de domicílio bancário a expressa anuência da instituição financeira.

A cessão fiduciária de crédito realizada entre instituição financeira e particular, neste caso, o particular contratado por órgão público, que gera o travamento bancário, não constitui ilícito civil, penal ou administrativo, já que a Lei nº 10.931/04 apresentou nova sistemática ao incluir o art. 66-B na Lei nº 4.728/65. Trata-se meramente de operação financeira entre dois particulares, em que um deles detém uma relação contratual com a Administração, cujo o crédito é objeto de cessão fiduciária. Cabe ressaltar que o ajuste é válido, mesmo sendo um crédito de recebimento futuro, considerando que a propriedade somente será adquirida posteriormente, após o adimplemento contratual.

A possibilidade de o fornecedor realizar empréstimo ou cessão fiduciária com instituição bancária não altera a relação contratual estabelecida com a Administração Pública, conforme também afirma a Advocacia Geral do Estado, em sua Nota Jurídica nº 8.570/2012:

“Também, poder-se-ia objetar que a cessão fiduciária de crédito vai contra a natureza ‘intuito personae’ dos contratos administrativos. Contudo, o instituto analisado não confronta com este princípio. É que, no caso em tela, não se trata de cessão da posição contratual ou “cessão do contrato”; o licitante contratado continua sendo um dos polos da relação, e a ele cabe a tarefa do cumprimento das obrigações acordadas no contrato. Apenas o pagamento, que antes caberia a este, presta-se, agora, por vontade própria de contratado, à garantia de uma obrigação.”³

Por isso, o travamento de domicílio bancário não é vedado nas contratações em que figura como parte a Administração Pública. É de se frisar, no entanto, que não poderá a Administração Pública fazer parte das negociações entre os fornecedores e as instituições bancárias, nem mesmo ser obrigada ou responsabilizada por quaisquer encargos resultantes deste instituto. Nestes termos, o Parecer da AGE nº 15.554-A, de 21/01/2016, afirma que:

“(...) geralmente, há um contrato de cessão fiduciária dos direitos de crédito do contratado com a Administração Pública à instituição financeira, do qual o Estado não fará parte e, por consequência, não implica qualquer obrigação ou responsabilidade deste”.⁴

³ LOPES. Saulo de Freitas, Nota Jurídica Advocacia-Geral do Estado. Número 8.570, de 15 de maio de 2012. Pg. 9.

⁴ CASTRO. Danilo Antônio de Souza, Parecer Advocacia-Geral do Estado. Número 15.554-A, de 21 de janeiro de 2016. Pg. 2.



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

No que tange ao Travamento de Domicílio Bancário, de acordo com a AGE,

“o papel do Estado estaria restrito a comprometer-se a efetuar os pagamentos eventualmente devidos aos respectivos contratados segundo os dados bancários apontados. [...]. Subjacente a esse procedimento, geralmente, há um contrato de cessão fiduciária dos direitos de crédito do contratado da Administração Pública à instituição financeira, do qual o Estado não fará parte e, por consequência, não implica qualquer obrigação ou responsabilidade deste”.



RESULTADO DOS EXAMES

1. Pagamentos Irregulares a fornecedores - E.F. Projetos e Engenharia, Construtora Sinarco Ltda. e Construtora Itamaracá Ltda., referentes a indenização de encargos financeiros, no valor total de R\$ 311.359,06

Foram analisados três processos de pagamentos dos fornecedores E F PROJETOS E ENGENHARIA, CONSTRUTORA SINARCO LTDA. e CONSTRUTORA ITAMARACA LTDA., a considerando a premissa de que se tratavam de pagamento de encargos financeiros contratuais por atraso de pagamento por parte do Estado. Da análise efetuada verificou-se que:

- a) Quanto ao índice utilizado para cálculo dos juros moratórios: Utilização de índice distinto do estabelecido no termo contratual

Foram utilizados para cálculo dos juros moratórios, índices distintos do previsto nos contratos celebrados, diferentemente do preconizado pelo Parecer AGE nº 15.544-A. Como exemplo desta situação cita-se os contratos com as empresas E.F. PROJETOS E ENGENHARIA LTDA e a Construtora SINARCO LTDA.

O item 3.7 do Contrato nº 022/15, de 28/09/15, celebrado entre a empresa E.F. PROJETOS E ENGENHARIA LTDA e a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais – SETOP, estabelece o índice a ser utilizado nos casos de atraso de pagamento por parte da Administração Pública:

3.7. Em caso do não atendimento ao disposto no item 3.4, o valor da medição será atualizado monetariamente a partir do 1º (primeiro) dia do 2º (segundo) mês subsequente ao período medido, até o último dia do mês anterior ao do seu efetivo pagamento, mediante a utilização do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA”.

Portanto, deveria ter sido utilizado para cálculo dos juros moratórios devidos o IPCA. No entanto, conforme documentos encaminhados pelo DEER e demonstrado na tabela abaixo, utilizou-se o CDI – Certificado de Depósito Interbancário, como índice de correção.

Tabela 1

Demonstrativo do cálculo para apuração dos encargos – empresa EF PROJETOS E ENGENHARIA LTDA

Data Operação	Valor Operação	Correção CDI		Juros 0,8% a.m		Valor dos juros	IOF 0,38%	Valor encargos
29/08/16	920.211,22	1,05166197	49.952,18	1,04036878	39.164,31	89.116,49	3.496,80	92.613,29
05/10/16	85.562,14	1,04000445	3.422,87	1,03019472	2.686,87	6.109,74	325,14	6.434,88
15/12/16	135.955,40	1,01457317	1.981,30	1,01094934	1.510,32	3.491,62	516,63	4.008,25
15/12/16	138.856,89	1,01457317	2.023,59	1,01094934	1.542,54	3.566,13	527,66	4.093,79



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Data Operação	Valor Operação	Correção CDI		Juros 0,8% a.m		Valor dos juros	IOF 0,38%	Valor encargos
10/01/17	61.043,94	1,00535536	326,91	1,00399203	245,00	571,91	231,97	803,88
Subtotal	1.341.629,59		57.706,85		45.149,04	102.855,89	5.098,2	107.954,09

Evidenciou-se a mesma situação no contrato Nº 027/15, de 22/10/15, celebrado entre a Construtora SINARCO LTDA e o Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – DEOP/MG. O item 3.9 do referido contrato estabelece o IPCA como índice de correção a ser utilizado, no entanto, também foi utilizado o CDI, conforme documentos encaminhados pelo DEER.

3.9. Em caso do não atendimento ao disposto no item 24.3 do Edital, o valor da medição será atualizado monetariamente a partir do 1º (primeiro) dia do 2º (segundo) mês subsequente ao período medido, até o último dia do mês anterior ao do seu efetivo pagamento, mediante a utilização do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Tabela 2

Demonstrativo do cálculo para apuração dos encargos – empresa SINARCO ENGENHARIA LTDA

Data Operação	Valor Operação	Correção CDI		Juros 0,8% a.m		Valor dos juros	IOF 0,38%	Valor encargos
05/08/16	523.325,35	1,06316768	33.057,25	1,04702183	26.162,13	59.219,38	1.988,64	61.208,02
05/08/16	109.985,43	1,06316768	6.947,59	1,04702183	5.496,45	12.446,04	417,95	12.863,99
19/10/16	309.084,26	1,03510893	10.851,00	1,02637108	8.437,04	19.288,04	1.174,52	20.462,56
Subtotal	942.396,04		50.855,84		40.097,62	90.853,46	3.581,11	94.534,57

b) Quanto ao valor total pago: Pagamento a maior estimado em R\$ 143.772,69

Utilizando, como exemplo, os valores pagos como pagamento para a empresa CONSTRUTORA ITAMARACÁ LTDA, observou-se, inicialmente, descumprimento do Parecer AGE nº 15.544-A, quanto à necessidade de se utilizar os valores decorrentes dos encargos financeiros devidos por atrasos nos pagamentos, no cálculo do montante final a ser pago.

Conforme expresso no Contrato nº 138/13, de 17/10/13, os juros moratórios decorrentes dos atrasos dos pagamentos pela Administração Pública, devem ser calculados a partir do 1º (primeiro) dia do 2º (segundo) mês subsequente ao período medido.

“3.7. Em caso do não atendimento ao disposto no item 3.5, o valor da medição será atualizado monetariamente a partir do 1º (primeiro) dia do 2º (segundo) mês subsequente ao período medido, até a data do seu efetivo pagamento, mediante a utilização do INPC, ou outro índice oficial que vier a substituí-lo”.

As tabelas 03 e 04, a partir das informações e documentos encaminhados pela FHEMIG ilustram o momento em que ocorreram as medições, os valores e as respectivas notas fiscais.



Tabela 3
Valor das medições – Construtora Itamaracá Ltda.

Credor	Medições	Mês da medição	Nº Fiscal	Valor líquido (R\$)
CONSTRUTORA ITAMARACÁ LTDA	14ª med 1ª e 2ª ptes, 8ª med TA-03 1ª e 2ª ptes, 5ª med TA-04 e 1ª med TA-06	11/14	93/2015	221.773,25
CONSTRUTORA ITAMARACÁ LTDA	15ª med 1ª e 2ª ptes, 3ª med TA-02, 9ª med TA-03 1ª e 2ª ptes, 6ª med TA-04 e 2ª med TA-06	12/14	140/2015	474.474,42
Valor total líquido				696.247,67

Tabela 4
Valor das medições – Construtora Itamaracá Ltda.

Credor	Medições	Mês da medição	N. Fiscal	Valor líquido (R\$)
CONSTRUTORA ITAMARACÁ LTDA	16ª med 1ª e 2ª ptes, 10ª med TA-03, 7ª med TA-04, 3ª med (parte 01) (TA-06) e 3ª med TA-06 (parte 02)	09/15	175/2015	630.445,70
Valor total líquido				630.445,70

No entanto, analisando-se a tabela referente ao cálculo dos encargos financeiros, não há informações sobre a data de realização das medições, nem o tempo transcorrido entre essa e o efetivo pagamento. A informação constante na coluna, “data da operação”, da referida tabela, não apresenta relação com a data de realização das medições. Portanto, não é possível afirmar a correção do montante apurado como encargos e os montantes pagos em 25/01/2016.

Tabela 5
Pagamento de despesas de Outras Indenizações e Restituições – empresa
CONSTRUTORA ITAMARACÁ LTDA

Empresa: CONSTRUTORA ITAMARACÁ LTDA CNPJ: 23.971.203/0001-20									
Data Operação	Valor Operação	Correção CDI		Juros 0,6% a.m		Valor dos juros	IOF	IOF 0,38%	Valor encargos
19/08/15	696.247,67	1,05830166	40.592,39	1,03241878	23.887,46	64.479,65	4567,38	2.645,74	71.692,97
27/10/15	630.445,70	1,03253213	20.509,74	1,01831125	11.919,81	32.429,55	2.352,19	2.395,69	37.177,43
Subtotal	1.326.693,37		61.102,13		35.807,27	96.909,40	6.919,57	5.041,43	108.870,40

Em análise dos processos de pagamentos das empresas E F PROJETOS E ENGENHARIA, CONSTRUTORA SINARCO LTDA. E CONSTRUTORA ITAMARACA LTDA., verificou-se o pagamento a maior no montante de R\$ 143.772,69, conforme. O referido valor foi apurado a partir da Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil.



- c) Quanto à regularidade da despesa: Pagamento de encargo financeiro sem amparo legal e contratual

Nos três processos de indenização analisados não foram identificados documentos que demonstrem o direito adquirido pelo fornecedor, conforme previsto no art.63 da Lei nº 4.320/1964 e art.10 do Decreto Estadual nº 37.924/1996, para que o Ordenador de Despesas procedesse ao seu pagamento. Isso inclui a demonstração da origem e o objeto do que se deve pagar, tendo por base o pleito do fornecedor, os documentos comprobatórios relativos ao pleito e que os valores referentes aos encargos financeiros referentes ao atraso no pagamento estão corretos e possuem amparo legal, o parecer técnico do Gestor do contrato e a análise jurídica sobre o direito do credor de ser indenizado pelo Estado, de forma a assegurar a legalidade do pagamento da despesa.

Verifica-se que os documentos acostados aos processos de pagamento contemplam planilhas com os valores a pagar⁵. encargos financeiros (Correção com base no CDI, juros de 0,8% a.m e Imposto de Operações Financeiras, correspondência da empresa indicando para o Estado o domicílio bancário para pagamento da nota fiscal pendente, em sua maioria assinadas por gestores e ou dirigentes do órgão/entidade, afirmando que em negociações entre a empresa e o órgão ficou definido o dia de pagamento de notas fiscais pendentes de pagamento e que ao valor podem ser acrescentados os consectários contratuais e legais.

Acrescenta-se que no que se refere à correspondência de comunicação da SEF com os fornecedores, identificou-se a adoção do texto *“Informamos-vos que qualquer alteração referente ao domicílio bancário somente será procedida mediante a anuência da instituição financeira supra mencionada”*, que a AGE orientou que fosse excluído do texto de comunicação padrão aos fornecedores, em função de não ter utilidade para o objetivo do documento.

A definição da data de pagamento pelo Estado, em função da trava de domicílio bancário e a ausência, nos processos de indenização, das relevantes razões de interesse público e de prévia justificativa da autoridade competente, publicada no diário oficial do Estado, são indicativos de inobservância do art.5º da Lei nº 8.666/1993.

Sem adentrar na seara jurídica sobre a caracterização ou não de cessão de crédito fiduciário dos processos de indenização analisados, a partir da manifestação da SEF, do Parecer da AGE nº 15.554-A/2016 e da Nota Jurídica nº 8570/2012 da Procuradoria do DER, entende-se, preliminarmente, que os processos de pagamentos analisados não configuram cessão de crédito fiduciário, que é um negócio jurídico bilateral – fornecedor e banco – por meio do qual o fornecedor cede ao Banco a sua posição patrimonial, no

⁵ Nem todas as planilhas apresentam a demonstração do percentual e do valor correspondente aos juros.



caso, os créditos a receber do Estado, sem que isso gere uma nova situação jurídica⁶. Contudo, é importante que seja perquirido à AGE sobre os casos concretos.

Considerando a documentação que compõe os processos analisados, verifica-se que a justificativa apresentada pela SEF quando questionada sobre as indenizações, de que *“em relação aos fornecedores do Estado, que dão em garantia os créditos provenientes de pagamentos que eles têm a receber dos diversos órgãos e entidades do estado, foram efetivadas com base no parecer da AGE nº 15.554-A, de 21-0102016”* e que o critério de seleção do fornecedor *“decorre da situação de calamidade financeira, [...], e envolve a formação dos elementos de convicção necessários a determinar situação de ameaça ao interesse público, em face da necessária prestação de produtos e serviços essenciais para a população do nosso Estado, pelos diversos órgãos e entidades, especialmente nas áreas da saúde, educação e segurança pública”* não se sustenta em função do que se expõe a seguir:

As indenizações efetuadas pelos ordenadores de despesas, de ofício e referentes a juros não previstos contratualmente e contrariando o art.63 da Lei nº 4.320/1964 e art.10 do Decreto Estadual nº 37.924/1996, e as afirmativas de ajuste de data para pagamento de notas fiscais pendentes de pagamento, contidos nos documentos da SEF (*“INFO.SEF.GAB.STE [...]”*), em inobservância do art.5º da Lei nº 8.666/1993, vão em desconformidade com a orientação da AGE, de que o Estado não deve fazer parte da relação entre os fornecedores e as instituições bancárias, nem se responsabilizar por quaisquer encargos resultantes dessa relação e, no que tange a atraso de pagamento, a incidência da taxa SELIC nos atrasos, se não houver estipulação de modo expresso nos contratos, e os juros efetivamente pagos aos fornecedores.

Ademais, conforme exposto na Nota Jurídica nº 8570/2012, o Estado não é parte na relação contratual de empréstimo e, exatamente por isso, impossível haver alguma responsabilidade adicional, além daquela prevista no contrato com o fornecedor/empreiteiro/prestador de serviço, por eventual atraso no pagamento.

Acrescenta-se que o Parecer da AGE nº 15.554-A/2016 discorre sobre o travamento de domicílio bancário, que é o embasamento da justificativa registrada nos históricos de notas de empenho. Independente da relação entre o fornecedor e a instituição financeira envolver o direcionamento de crédito a domicílio bancário específico da conta do próprio fornecedor ou não (o art. 41 do Decreto nº 37.924/1996 reza que art. 41 – O pagamento de despesas será efetuado exclusivamente por meio de Ordem de Pagamento emitida a favor do credor, para crédito em conta corrente), o fato é que o Estado entrou na relação do fornecedor e a instituição financeira por meio do mecanismo de *“aceite”* por parte do estado, que tem a obrigação de pagamento pelos serviços prestados e materiais

⁶ Esclarecimento contido na Nota Jurídica nº 8570, de 15/05/2012, da Procuradoria do DER/MG e Parecer da Advocacia-Geral da União – Parecer nº 002/2017/CPLC/PGF/AGU, aprovado em 04/05/2017.



entregues, fixação da data de pagamento ao fornecedor e de indenização de juros incorridos pelo fornecedor na sua relação com a instituição financeira. A própria SEF informou no Ofício.SEF.Gab nº 823/2017 que o formato jurídico da “cessão fiduciária de crédito” pode variar, podendo ser utilizado nesse formato realizado pela SEF e outros órgãos.

O procedimento de indenizar fornecedores dos juros incorridos em operação financeira com instituições bancárias pode configurar operação de crédito, vedada pelo art. 37, incisos III e IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e consistiu em aumento de despesa para o Estado em inobservância do art.16 da mesma Lei. Conforme será exposto no item 2 deste relatório de auditoria, em 65% dos pagamentos efetuados não foram identificados os dados da instituição financeira, agência e conta corrente de crédito.

Acrescenta-se, ainda, que, questionada sobre o critério de seleção dos fornecedores, a SEF informou que o critério de seleção decorreu da situação de calamidade financeira, sob de que trata o Decreto Estadual nº 47.101, de 05/12/2016, e envolve a formação de elementos de convicção necessários a determinar situação de ameaça ao interesse público. Contudo, não foram identificadas nos processos de pagamentos as relevantes razões de interesse público e prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada., bem como as medidas que demonstrassem o atendimento ao art. 5º da Lei nº 8.666/1993.

Cabe registrar, ainda, que a atuação de ofício do Ordenador de Despesas em efetuar o pagamento de indenização a fornecedor demonstra o interesse do agente público de zelar por interesse privado, o que é incompatível com a austeridade de quem gere recursos públicos. De acordo com o Parecer da AGE, “a Administração Pública está obrigada a indenizar, caso efetivamente configurado, prejuízo não abrangido pelos juros moratórios e correção monetária, o que deve ser demonstrado exaustivamente em cada caso concreto, por meio de processo próprio, no qual se deve apurar os pressupostos pertinentes, em como as responsabilidades acaso incidentes”

2. Indenização a fornecedores, no valor total de R\$ 74.542.479,17

No período de 2016 e 2017 (até 4/4/2017), foram identificados e analisados os dados do no SIAFI de 86 pagamentos de indenização a fornecedores (elemento item da despesa 93-99), no valor total de R\$18.920.382,94, com as seguintes especificações contidas no campo “histórico” das notas de empenho:

- “encargos financeiros decorrentes de trava de domicílio bancário”;
- “trava de domicílio bancário”;



- “[...] para regularização de indenização conforme disposto na ementa da AGE/MG de 21 de janeiro de 2016”;
- “[...] indenização decorrente de operação bancária autorizada através do ofício [...], conforme planilha apresentada pela SEF e Parecer da AGE nº 15.554-a [...]”.

Verificou-se que as indenizações foram pagas pelos seguintes órgãos:

- Secretaria de Estado de Fazenda (Unidade Orçamentária – UO 1911; Unidade Executora 1910106);
- Fundação Ezequiel Dias (UO 2261; UE 2260005);
- Fundação Hospitalar de Minas Gerais (UO 2271; UE 2270030 e 2270001),
- Secretaria de Estado de Educação (UO 1261; UE 1260100),
- Secretaria de Estado de Obras Públicas (UO 1301; UE 1300002 e 1300003), e
- Fundo Estadual de Saúde (UO 4291; UE 1320043).

A instituição bancária do crédito do pagamento foi identificada em 30 (35%) pagamentos. São elas:

- Banco Intermedium S.A.;
- Banco Bonsucesso S.A.;
- Banco Siccob;
- Banco Semear S.A.;
- Banco BDMG S.A..

Em 56 (65%) pagamentos não foram identificados os dados da instituição financeira, agência e conta corrente de crédito utilizada para crédito do pagamento.

Para o prosseguimento da análise da denúncia foram solicitados à SES-MG 46 processos físicos de diversas despesas, sendo que 11 (onze) não foram encaminhados, sendo esses referentes às travas bancárias.

De acordo com a informação da Superintendência de Planejamento e Finanças da Secretaria de Estado de Saúde à Secretaria de Estado de Fazenda, tratam-se de:

“[...] processos dos encargos executados no FES em 2016 provenientes das cartas trava de 2015. Ocorre que não localizamos nenhum processo físico desse procedimento em nossos arquivos, apenas os registros no SIAFI dos empenhos, liquidações e ordens de pagamentos. Diante do fato, solicitamos a apuração de responsabilidade junto Unidade Setorial de Controle Interno da SES. Para acrescentarmos ao processo de apuração,



solicitamos cópia dos documentos enviados a época pela SEF para que a SES fizesse os registros desses encargos”.

De acordo com informação da Unidade de Controle Interno da SES, encontra-se em andamento as providências para apuração das responsabilidades em função dos fatos apurados (inexistência dos processos físicos e documentos comprobatórios) podem configurar descumprimento de deveres funcionais por parte de servidores, bem como em práticas de atos contra a Administração Pública, conforme art. 63 da Lei Federal nº 4320/1964.

No levantamento efetuado pela equipe de auditoria em 2019, dos pagamentos de indenizações referentes ao período de 2016 a 2018 (até 01/02/2019), foram identificados no SIAFI 1.022 processos, que totalizaram R\$ 74.542.479,17. O maior quantitativo e os valores mais expressivos foram executados na UO da SEF, responsável pelo pagamento de 95,33% dos processos de indenização registrados no SIAFI, conforme demonstrado a seguir.

Quadro 1
Quantitativo de processos de pagamento de despesas x Unidade Orçamentária

Unidade Orçamentária - Sigla	Quantidade processos pagamento	Valor Pago Financeiro	%
EGE-SEF	987	71.059.563,27	95,33
FES	13	2.026.701,20	2,72
FHEMIG	7	689.625,43	0,93
FUNED	1	32.387,22	0,04
SEE	9	634.195,97	0,85
SETOP	5	100.006,08	0,13
Soma	1022	74.542.479,17	

Fonte: Dados extraídos do Armazém SIAFI-MG (B.O) - Informações até o dia 01/02/2019.

Do montante de R\$ 74.542.479,17, R\$ 41.220.734,87 (55%) referem-se à indenização de 15 (7%) fornecedores do total de 206, conforme demonstrado na **Quadro 2**.

Quadro 2
Fornecedores que receberam os maiores valores de despesas de Outras Indenizações e Restituições

Qt.	Razão Social Credor	Valor Pago Financeiro
1	FCA FIAT CHRYSLER AUTOMOVEIS BRASIL LTDA.	7.833.000,70
2	POSITIVO TECNOLOGIA S.A.	6.405.606,09
3	CNH INDUSTRIAL BRASIL LTDA.	5.860.952,44
4	BIOHOSP PRODUTOS HOSPITALARES SA	3.935.928,52
5	POSITIVO TECNOLOGIA S.A	3.375.548,31
6	GEBRAMED - COMERCIO E REPRESENTACOES LTDA	1.826.562,39
7	TRUCKVAN INDUSTRIA E COMECIO LTDA	1.606.087,67
8	PROFARMA SPECIALTY S.A	1.536.427,67
9	HOSPFAR INDUSTRIA E COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES S.A	1.521.623,42
10	HOSPFAR INDUSTRIA E COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	1.363.284,65
11	AEC CENTRO DE CONTATOS S/A	1.317.421,47
12	MEDCOMERCE COMERCIAL DE MEDICAMENTOS E PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	1.225.397,05
13	COOK EMPREENDIMENTOS EM ALIMENTACAO COLETIVA LTDA.	1.204.554,99
14	SITRAN SINALIZACAO DE TRANSITO INDUSTRIAL LTDA	1.145.451,68



Qt.	Razão Social Credor	Valor Pago Financeiro
15	HELP FARMA PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA	1.062.887,82

Fonte: Relatório do Armazém SIAFI-MG (B.O) - Informações até o dia 01/02/2019.

Observa-se que cinco (2,43%) fornecedores - FCA FIAT CHRYSLER AUTOMOVEIS BRASIL LTDA., POSITIVO TECNOLOGIA S.A., CNH INDUSTRIAL BRASIL LTDA., BIOHOSP PRODUTOS HOSPITALARES S.A. e POSITIVO TECNOLOGIA S.A – receberam pagamentos acima de 3 milhões de reais a título de indenização.

Em análise do material disponibilizado em meio magnético pela SEF, em atendimento ao Ofício CGE/GAB nº 51/2019, verificou-se que o material contém informações sobre as “Cartas Travas” (documentos INFO.SEF.GAB.STE emitidos pelo Secretário de Estado da Fazenda e Subsecretário do Tesouro Estadual à época) destinadas às empresas, contendo os valores e os dados bancários para a quitação das notas fiscais) e planilhas de encargos (contendo a data, valor, índice de correção da operação), com as memórias de cálculos dos encargos referentes aos períodos de 2015 a 2018. Os documentos INFO.SEF.GAB.STE e as planilhas apresentam o mesmo padrão de formato e informação dos documentos acostados aos três processos analisados.

Os arquivos magnéticos possuem denominações, formatos e informações sobre inúmeros processos de indenização de fornecedores como forma de compensá-los por operação de crédito realizada com instituição financeira.

A maior parte dos arquivos magnéticos foi salva pelo Subsecretário do Tesouro Estadual da SEF, na gestão de 2015 a 2018.

Os 15 volumes de documentos físicos relacionados às Travas Bancárias, disponibilizados in loco pela SEF, não foram analisados pela equipe de auditoria e se encontram sob a guarda e responsabilidade do órgão.

1.1. Manifestação da Unidade Auditada

Não houve manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda no exercício de 2018.



RECOMENDAÇÕES

Em relação aos processos de pagamento relacionados a 86 processos de pagamentos de indenização a fornecedores, dos exercícios de 2016 e 2017 até 4/4/2017), no valor total de R\$ 18.920.382,94 e 936 Processos de Pagamento de Trava de Domicílio Bancária exercícios 2017 e 2018, 2019 (até 1/2/2019) no valor total de R\$ 55.622.096,23 e, considerando que grande parte das despesas demonstradas foram ordenadas pela Secretaria de Estado de Fazenda, recomenda-se à SEF:

- a) Solicitar o ressarcimento aos cofres públicos dos valores integrais pagos aos fornecedores E F PROJETOS E ENGENHARIA, CONSTRUTORA SINARCO LTDA. e CONSTRUTORA ITAMARACA LTDA., demonstrados nos apêndices VI a VIII, por não estar caracterizado e demonstrado o direito do credor em ser indenizado pelo Estado, conforme art.63 da Lei nº 4.320/1964 e art.10 do Decreto Estadual nº 37.924/1996;
- b) Solicitar aos gestores dos contratos, considerando a responsabilidade prevista no art.67 da Lei nº 8.666/1993, parecer técnico sobre os processos de indenização efetuados pelo Estado ao contratado a título de compensação da operação de crédito da empresa efetuada com instituição bancária, para apreciação pela área jurídica sobre a legalidade da indenização, com a finalidade de subsidiar medidas de ressarcimento aos cofres públicos, como as previstas no Decreto nº 46.830, de 14/10/2015, e no Decreto nº 46.668, de 15/12/2014.
- c) Apurar os fatos e possíveis responsabilidades dos agentes que deram causa aos pagamentos irregulares de despesas de indenização, a título de compensação da operação de crédito de empresas com instituições bancárias, por geraram prejuízo ao erário;
- d) Solicitar parecer da Advocacia-Geral do Estado, para subsidiar as ações da SEF em desfavor dos fornecedores que receberam indevidamente pagamentos a título de compensação do valor dos juros de operação de crédito com instituições financeira.



CONCLUSÃO

Diante do exposto, da análise efetuada dos processos de pagamentos decorrentes de trava de domicílio bancário da SEF, FHEMIG e DEER, no valor total de R\$ 311.359,06, associados aos documentos magnéticos apresentados pela SEF, conclui-se que foram realizadas, de ofício, indenizações irregulares a fornecedores por não terem amparo legal, e que não atenderam as orientações preconizadas pelo Parecer da AGE nº 15.554-A, da Advocacia-Geral do Estado.

Considerando a manifestação da SEF contida no ofício Ofício.SEF.Gab nº 823/2017, as especificações contidas no histórico das notas de empenho dos processos de indenização (exercícios de 2016 e 2017 - até 4/4/2017), no valor total de R\$ 18.920.382,94, a avaliação de três processos de indenização e as informações contidas nos arquivos magnéticos disponibilizados pela SEF, o risco do Estado ter adotado o mesmo procedimento para todos os processos de indenização identificados, na ordem de R\$ 74.542.479,17, em inobservância do art.63 da Lei nº 4.320/1964, art.10 do Decreto Estadual nº 37.924/1993 e artigos 16 e 37, incisos III e IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, e de priorização de fornecedores, em inobservância ao art.5º da Lei nº 8.666/1993, é alto, o que exige medidas para sua confirmação e de ressarcimento aos cofres públicos.

Ressalta-se que os achados de auditoria não esgotam a possibilidade de identificação de outros problemas e inconsistências significativas relativas ao objeto do trabalho, sendo competência primária das unidades e dos gestores das áreas envolvidas adotar processo contínuo para diagnosticá-los, bem como avaliar os riscos e as fragilidades do processo, devendo, também, implementar as medidas cabíveis (controles internos eficazes) em resposta aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento de políticas e procedimentos internos, a fim de garantir que as atividades estejam de acordo com as metas e os objetivos.

Propõe-se, ao final, a elaboração de Plano de Ação, no prazo de 15 dias úteis após o recebimento deste Relatório de Auditoria, explicitando as medidas que serão tomadas para atender às recomendações e/ou solucionar os problemas citados com vistas à implementação de ajustes, ao aprimoramento dos controles internos e ao saneamento dos problemas apontados.



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Os servidores listados a seguir que não assinaram este documento não estavam presentes, quando da geração deste, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuaram efetivamente como membros da equipe responsável pela ação de controle.

Belo Horizonte, 12 de julho de 2019.

Textos suprimidos com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018, e a Instrução Normativa CGE/AUGE nº 4/2020, tendo em vista menção de informações pessoais e jurídicas.

/doq.