

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Banco do Empreendedor
Instituto Social Divino Espírito Santo - PRODIVINO

MARÇO-MAIO/2015

J.
2015
Paulo Luciani

Tipo de Auditoria:	REGULARIDADE
Processo/CGE:	2015/09040/000036
Demandante:	CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
Órgão Auditado:	BANCO DO EMPREENDEDOR
Objetivo:	Realizar auditoria no âmbito do Instituto Social Divino Espírito Santo – PRODIVINO, atual Banco do Empreendedor, com o intuito de verificar a legalidade e regularidade das despesas administrativas em andamento, bem como a concessão de empréstimos com recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES, no período de 2011 a 2014, visando apurar e prevenir danos ao erário.
Período de realização:	17/03/2015 a 06/05/2015

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 080/2015
SGD N.º 2015/09049/002253

1 – INTRODUÇÃO

O presente Relatório trata dos achados na auditoria realizada em cumprimento à **Portaria CGE nº 30, de 13 de março de 2015**, que determina sua instauração, a fim de verificar a legalidade e regularidade das despesas administrativas em andamento no Banco do Empreendedor, extinto PRODIVINO, bem como a concessão de empréstimos com recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES, no período de 2011 a 2014, visando apurar e prevenir danos ao erário.

Os trabalhos foram conduzidos em estrita observância às normas de auditoria aplicável ao setor público, objetivando o exame dos fatos ou situações considerados relevantes aos processos analisados, utilizando como método de obtenção de dados a análise documental, entrevistas, conferência de cálculos, com o fim de apresentar a situação real dos contratos já firmados entre o PRODIVINO e os prestadores de serviços/fornecedores, tanto quanto à



possibilidade de continuidade dos mesmos, como também, do pagamento de despesas de exercício anterior. Observando ainda possíveis falhas gerenciais e insegurança das informações de tecnologia da informação e a eficiência do controle nas concessões e das inadimplências nos contratos de mútuo do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES.

Os resultados estão apresentados na conformidade do que foi previsto no Projeto de Auditoria e na Matriz de Planejamento, às fls.14/17, sendo que os exames realizados resultaram na identificação dos principais problemas do Banco do Empreendedor, os quais demonstram falhas reais no planejamento das compras, na fiscalização dos contratos, no estimativo dos preços, falhas nos sistemas operacionais informatizados e descontrole nas concessões de empréstimos, por descumprimento às normas pertinentes, dentre outros, sendo estes detalhados nas constatações.

A Equipe de Auditoria desenvolveu os trabalhos no período de 17/03/2015 a 06/05/2015, com fundamento nos art. 2º, *caput*, e inciso VI, art. 3º da Lei nº 2.735/2013, que estabelecem regras para as auditorias nos órgãos sob sua jurisdição.

2 – METODOLOGIA E ABRANGÊNCIA

A metodologia baseou-se na análise de processos administrativos, sistemas operacionais informatizados e contratos de mútuo do PRODIVINO, à época. Foram aplicados métodos de análise de dados contemplando os conteúdos dos processos de despesas, dos relatórios gerenciais, dos sistemas informatizados de concessão e controle de empréstimos em uso, dos respectivos processos de concessão, entrevistas e comparação de dados, verificando se foram obedecidos os critérios normativos vigentes à época, bem como, investigação às medidas adotadas para recuperação dos créditos inadimplentes, conforme solicitação do gestor da pasta, por intermédio dos Ofícios nº 25 e 120/2015, de 05 de março de 2015, às fls. 04/05.

Assim, a abrangência dos trabalhos valeu-se da análise em 05 (cinco) processos de reconhecimento de dívida, das relações de empréstimos, na modalidade microcrédito e consignado, liberados durante os exercícios de 2011 a 2014 e seu devido controle de recebimento, tendo como escopo os relatórios fornecidos e o exame documental de todas as peças componentes dos autos, numa amostra de 73 contratos com indícios de irregularidade, e ainda, quanto a eficiência e segurança dos sistemas "SISCAD6.3"; "SISCOB6.0" e "SICAE". Contudo, como previsto na Matriz de Planejamento, houve limitações em relação à análise das concessões/cobrança de empréstimos e da metodologia de trabalho adotada pela gestão, tendo



em vista que as informações quanto ao último pagamento na relação dos empréstimos consignados, Relação das inadimplências referente aos consignados, Relação das inscrições nos órgãos de proteção ao crédito dos empréstimos consignados, alguns processos de concessão de empréstimos e Questionário - Entrevista de Auditoria, requeridas no item "d", "e" e "f" do OFÍCIO/AUDITORIA/Nº 001, Nº 002 e Nº 004, às fls. 24/26/29, respectivamente, não foram disponibilizadas a esta Comissão. Todavia, tal limitação não impediu a análise conclusiva da gestão.

Os trabalhos foram realizados na sede do Banco do Empreendedor, em Palmas/TO.

3 – FUNDAMENTAÇÕES

Constituição Federal;

Constituição Estadual;

Lei nº 8.666/1993 - Licitações e Contratos Administrativos;

Lei nº 10.520/2002 – Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns;

Lei nº 4.320/1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços;

Lei nº 1.818/2007 - Estatuto do Servidor Público do Estado do Tocantins;

Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

Decreto de Execução Orçamentária;

MTO - Manual Técnico Orçamentário;

MTA - Manual Técnico de Auditoria (IN. nº 01-CGE de 09/06/05);

Plano Plurianual;

Lei de Diretrizes Orçamentárias;

Lei Orçamentária;

Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins nº 1.284/2001;

Lei nº 2.735/2013 - Dispõe sobre o controle interno do Poder Executivo Estadual, e adota outras providências.



Legislação específica

Decreto nº 3.945/2010 – Regulamenta a política de microcrédito do Estado, na conformidade do art.1º da Lei nº 1.197 de 13 de dezembro de 2000, e suas alterações;

IN nº 01/2010 – Fixa critérios técnicos para concessão de empréstimos e financiamentos na modalidade de microcrédito, conforme Decreto Estadual Nº 3.945 de 20 de janeiro de 2010 e adota outras providências;

IN nº 001/2011 – Fixa os novos critérios de concessão do Programa de Assistência Financeira ao Servidor Público e dá outras providências;

IN nº 001/2011 – Fixa os novos critérios de concessão do crédito Nossa Oportunidade e dá outras providências;

IN nº 01/2013 – Cria nova linha de crédito para atendimento a eventos sazonais e fixa novos critérios de concessão.

4 – CONSTATAÇÕES

No período compreendido entre 17/03/2015 a 06/05/2015, foram realizados os trabalhos referentes à verificação da legalidade e regularidade de 05 (cinco) processos, dos quais constavam processos de licitação que foram iniciados na gestão anterior com pagamentos pendentes.

Os processos analisados tratava-se de atas de registro de preços para locação de veículos, aquisição de material permanente, serviços de cópias e impressões, e dispensa de licitação para a locação da unidade sede do PRODIVINO, nesta capital.

Os achados levaram à emissão de 05 (cinco) Solicitações de Ações Corretivas – SAC, anexas às fls. 567/577, das quais, em sua maioria, houve ilegalidade substancial nos atos praticados durante a formalização processual e execução da despesa.

Quanto à eficiência e segurança dos sistemas informatizados de concessão e controle de mútuos, identificamos insuficiência de segurança nos dados registrados, deficiência na emissão de relatórios gerenciais e ausência de critérios na concessão dos empréstimos.

Referente aos contratos de mútuo, consta da relação de concessões nos anos de 2011 a 2014 o total de 22.322 contratos na modalidade microcrédito e 2.172 processos de empréstimo na



forma de consignado. Após cálculos e comparações feitas entre os relatórios entregues identificamos os indícios de irregularidade na forma dos quadros abaixo:

Empréstimos de mútuo na modalidade microcrédito (Qtde Total Contratos 22.322):

Qtde Total contratos concedidos: 22.322	Concessão com Insc. SPC	Inadimp. Sem Insc. SPC	Acima 5.000,00 Nossa Oport.	Acima 10.000,00 Microcréd.	Primeiro Acima 1.000,00	Empréstimo Andamento Antes	Com Inadimp. Anterior	Valor Acima Múltiplo 1.000,00
Qtde Contrato c/ indicio Irregularid:	21	8.190	3	0	2.402	78	13	71
% Contrato c/ indicio:	0,09%	36,69%	0,01%	0,00%	10,76%	0,35%	0,06%	0,32%
Qtde Contrato c/ indicio Solicitados:	7	10	3	0	20	5	2	5
Qtde Contrato c/ indicio Analisados:	5	8	3	0	19	5	1	4
Qtde Contrato Irregular Constatado:	5	8	0	0	19	5	1	4

Empréstimos a servidores na modalidade consignados (Qtde Total Contratos 2.172):

Qtde contratos com Tx 0,98% e 0,73%	%	Valor Concedido	Valor c/ Tx 0,98% e 0,73%	%
1.313	60,45%	21.262.949,94	13.047.569,94	61,36%

Qtde Emprést. em Excesso (acima de R\$ 20.000,00)	%	Valor Emprést.	Valor Emprést. em Excesso (acima de 20.000,00)	%
165	7,60%	21.262.949,94	2.212.800,00	10,41%

Diante dos indícios identificados acima, selecionamos para análise processual, 64 contratos de mútuo na modalidade de microcrédito para confirmar indícios em 52, como também 27 consignados para confrontação de 19 com indícios, onde observamos que, dos processos analisados, apenas 03 microcréditos foram liberados conforme as normas aplicáveis, ou seja, 97% da amostra contém irregularidades.

4.1 – Falhas na formalização e execução dos processos de despesa

Dentre os processos analisados foram detectadas impropriedades na fase de formalização, contratação e execução das despesas, segundo as SAC's, às fls. 566/576, conforme demonstrado a seguir:

4.1.1 Apontamentos processos



SAC : 180/2015
PROCESSO : 2012 1011 000421
UNIDADE : Banco do Empreendedor
CREDOR : Locavel Serviços Ltda.
MODALIDADE: Pregão Eletrônico com Registro de Preços
VALOR : R\$ 469.680,00 (quatrocentos e sessenta e nove mil e seiscentos e oitenta reais)
ASSUNTO : Locação de veículos
FONTE : 0240

- ✓ Verificou-se divergência entre o valor total constante na minuta contratual, fls. 74 e no parecer jurídico às fls. 81;
- ✓ O 1º Termo Aditivo, que trata do acréscimo de **01** veículo aos serviços de locação já prestados, extrapola os 25% estipulados pela Lei nº 8.666/93, contudo, o parecer jurídico às fls. 111, justifica a legalidade do ato na excepcionalidade do caso, baseado na Decisão 215/1999 do Tribunal de Contas da União, porém, a referida Decisão trata de contexto distinto ao aditivo aqui requerido. Ao formular o pedido para o 2º Termo Aditivo, devido ao término do prazo contratado, a entidade solicita ainda, a locação de mais **01** veículo, fls. 163, acréscimo que não foi analisado pela assessoria jurídica no que diz respeito aos limites estipulados pela Lei de Licitações e Contratos;
- ✓ Não foram insertos aos autos a publicação dos extratos de contrato e do 1º e 2º aditivos ao mesmo, medida que assegura a eficácia dos referidos termos, consoante Parágrafo único do art. 61 da Lei 8.666/93. Ressalta-se que, às fls. 130 e 306 consta solicitação de publicação intempestiva, que não supre a lacuna citada anteriormente e, às fls. 314, observa-se publicação do 3º termo aditivo em torno de 6 meses após a assinatura, descumprindo do mesmo modo a legislação citada;
- ✓ O parecer jurídico, às fls. 274, sobre o 3º Termo Aditivo, não faz referência quanto ao reequilíbrio econômico-financeiro, solicitado pelo prestador à fl. 256, como também, assinado impropriamente pelo Diretor de Linhas de Financiamento, cujas atribuições não condizem com a análise e emissão da peça em questão, que deve ser efetuada por assessor jurídico nomeado para tal fim, como se observa da leitura do Parágrafo único do art. 38 da Lei Nº 8.666/93;



Paulo Lucena

- ✓ Não houve designação do fiscal de contrato desde o início de sua execução, ocorrendo somente em 13 de março de 2015, descumprindo o art. 67 da Lei nº 8.666/93;
- ✓ Verificou-se a designação de somente 01 suplente para substituição de 09 fiscais de outros contratos. Ressalta-se que a medida encontra-se inapropriada, tendo em vista que a atribuição de fiscal é cumulada com as demais responsabilidades do servidor, que encontrará dificuldades caso ocorra à ausência simultânea de alguns fiscais, podendo assim, ocorrer falhas na fiscalização dos mesmos.
- ✓ A nota fiscal nº 4651, fls. 310, referente à prestação de serviços no período de 01 a 31 de janeiro de 2015, encontra-se sem o atesto do responsável pelo recebimento dos serviços na entidade, bem como ratificação do mesmo pelo órgão interveniente – Secretaria da Administração, contrariando o art. 63 da Lei nº 4.320/64 e item 7.1.13 do edital à fl. 09;

SAC : 181/2015
PROCESSO : 2013 10130 000047
UNIDADE : Banco do Empreendedor
CREDOR : Caderode Móveis para Escritório Ltda
ASSUNTO : Aquisição de material permanente
MODALIDADE : Ata de Registro de Preços nº 01/2013 (carona)
VALOR : R\$ 226.050,65
FONTE : 240 e 100

- ✓ O processo encontra-se com seus documentos fora da ordem cronológica, em desconformidade com o Decreto de Execução Orçamentário – Financeira vigente à época;
- ✓ A Solicitação de Compras/Serviços, às fls. 03, não possui assinatura do Secretário de Planejamento e Modernização, contrariando o Decreto de Execução Orçamentário – Financeira vigente à época;
- ✓ Não houve ampla pesquisa de mercado, haja vista que apenas duas cotações são insuficientes para demonstrar se os preços estão de acordo com os praticados no mercado, em desacordo ao art. 7º c/c inc. V, art. 15 da Lei nº 8.666/93;



- ✓ Cabe destacar que consta nos autos, às fls. 233/243/245/253, documentos da empresa MB Escritórios Ltda., estranha ao processo licitatório, não estando anexado a certidão de falência e concordata, contrato social e o balanço contábil da vencedora;
- ✓ Não foi designada a comissão para recebimento e aceitação dos bens, tampouco as notas fiscais nº 041270 e 047131, às fls. 276 e 299, foram devidamente atestadas por três membros, em desacordo ao disposto no § 8º, art. 15 da Lei nº 8.666/93;
- ✓ Não consta nos autos parecer da Assessoria Jurídica quanto à possibilidade da adesão, descumprindo o art. 38 da Lei Nº 8.666/93;
- ✓ Não consta nos autos o comprovante de publicação do extrato do Contrato, não atendendo o que preconiza o art. 61, Parágrafo único da Lei nº 8.666/93;
- ✓ A NE e a PD, às fls. 266 e 297, não estão devidamente assinadas pelo ordenador ou responsável plenipotenciário pelo setor de Administração e Finanças, contrariando o que determina o art. 23 do Decreto Estadual Nº 4.576/2012 e 5.014/2014;
- ✓ Os procedimentos de adesão à ata de registro de preços não cumpriram o requisito de análise prévia da Controladoria Geral do Estado, não observando a Instrução Normativa nº 001/2013.

SAC : 182/2015
PROCESSO : 2013/1013/000003
UNIDADE : Banco do Empreendedor
CREDOR : Exata Copiadora e Assistência Técnica Ltda.
ASSUNTO : Prestação de Serviços de Cópias e Impressões – Outsourcing para Adesão à Ata de Registro de Preços 055/2012.
MODALIDADE : Ata de Registro de Preços
VALOR : R\$ 120.000,00 (Cento e vinte mil reais)
FONTE : 0240

- ✓ O processo em questão encontra-se fora da ordem cronológica, sem carimbo de paginação, nem assinatura às fls. nº 277, em desacordo ao previsto no Decreto de Execução Orçamentário-Financeira vigente;



- ✓ Não consta nos autos ato de designação de Fiscal do Contrato, assim como, nenhum relatório de acompanhamento do fiscal, em desacordo ao art. 67, § 1º da Lei Nº 8.666/93;
- ✓ Está ausente a publicação resumida do instrumento de contrato, às fls. 101, 1º Termo Aditivo, às fls. 230 e 2º Termo Aditivo, às fls. 359/360, contrariando o art. 61, Parágrafo único da Lei nº 8.666/1993;
- ✓ Falta atender a Cláusula Quarta, Parágrafo Primeiro, alíneas "a" e "b", do Contrato nº 002/2013, fls. 101, haja vista não se constar nos autos relatório geral com o número do contador inicial e final de cada máquina e nenhum relatório de ocorrências, em impresso próprio, produzido segundo orientação do fiscal do contrato, mesmo que não haja ocorrências;
- ✓ Às fls. 111, 363 e 364, constam as notas fiscais de nº 2124, 383 e 801, sem o devido atesto com data;
- ✓ As NEs e PDs, às fls. 109, 113, 121, 140, 143, 152, 159, 160, 189, 190, 206, 207, 242, 243, 262, 263, 279, 280, 292, 293, 307, 308, 326, 327, não estão devidamente assinadas pelo ordenador ou responsável plenipotenciário pelo setor de Administração e Finanças, contrariando o que determina o art. 23 do Decreto Estadual Nº 4.576/2012 e 5.014/2014.

SAC : 183/2015

PROCESSO : 2012 1011 00017

UNIDADE : Banco do Empreendedor

CREDOR : Quality Aluguel de Veículos Ltda.

MODALIDADE: Adesão à Ata de Registro de Preços

VALOR : R\$ 126.019,11 (cento e vinte e seis mil, dezenove reais e onze centavos)

ASSUNTO : Locação de veículos

FONTE : 0240



- ✓ Não houve pesquisa de mercado de modo a demonstrar a vantajosidade na adesão à ata de registro de preços, tampouco, consulta aos preços praticados por outros órgãos da administração pública, em desacordo com o preconizado no art. 15, inciso V da Lei Nº 8.666/93;
- ✓ Não foi comprovada a estrutura de representação da sede da empresa em Palmas, consoante cláusulas 3.10 e 3.10.1 do contrato, através de escritura do imóvel ou contrato de aluguel, fotografia das instalações e alvará de licença da empresa, consoante fls. 71;
- ✓ Ausência de relatório de acompanhamento do fiscal do contrato demonstrando que os serviços foram prestados de acordo com o Edital/Termo de Referência, bem como manifestação de que a prorrogação do ajuste seja vantajosa para o órgão;
- ✓ Não houve comprovação prévia sobre a disponibilidade orçamentária para o 1º Termo Aditivo, à fl. 215, mediante Nota de Dotação, bem como da aprovação do ordenador de despesa e Secretário do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública, através da Solicitação de Compras e Serviços, sendo tal exigência, cumprida após a assinatura do Termo, conforme fls. 227/228;
- ✓ Os procedimentos de adesão à ata de registro de preços não cumpriram o requisito de análise prévia da Controladoria Geral do Estado, não observando a Instrução Normativa nº 001/2013;
- ✓ As notas fiscais de número, 23885, fls. 317 e 23888, fls. 320, não possuem data do atesto, tampouco, assinatura no mesmo, em desconformidade ao art. 63 da Lei 4.320/64
- ✓ A solicitação de Compras e Serviços – Anexo IV ao Decreto nº 5.014/2014, anexada aos autos, é referente a despesas para pagamento com recursos da cota de custeio, contudo, as liquidações estão sendo efetuadas com recursos extra-cota, conforme se verifica das Autorizações de Pagamento expedidas pelo gestor da Pasta;
- ✓ Observou-se que houve ratificação do atesto na nota fiscal pela Secretaria da Administração somente nas NF-es: 000.024.213, fls 347, 000. 024.366, fls. 349 e 000.024.505, fls. 351, não ocorrendo nas demais notas fiscais, em desconformidade ao item 7.16 do contrato, à fl. 75.



J. A. J.
Bulo Lucini

SAC : 235/2015
PROCESSO : 2011/1013/00004
UNIDADE : Banco do Empreendedor
CREDOR : PRÉ- LAR Incorporadora de Imóvel Ltda.
ASSUNTO : Locação de Imóvel da Sede do Prodivino
MODALIDADE : Dispensa de Licitação
VALOR : R\$ 180.000,00 (Cento e oitenta mil reais) anual.
FONTE : 0100

- ✓ Este processo já foi objeto de análise da Terceira Supervisão de Controle Interno da Controladoria Geral do Estado, e as medidas corretivas recomendadas na Solicitação de Ação Corretiva nº 75/2012, colacionada às fls. 132/133, que ainda não foram observadas, quais sejam: formalização da solicitação de compras e bloqueio orçamentário posterior à realização da despesa e de forma parcelada, não comprovação de publicação da portaria de dispensa de licitação, ausência de relatório do fiscal de contrato, não demonstrado a apuração de responsabilidade sobre a realização de despesa sem prévio empenho relativo ao período de 01/01/2011 a 20/06/2011 e falta do comprovante da publicação do termo de contrato;
- ✓ Cabe destacar que, os procedimentos iniciais de realização da despesa não seguiram o rito normal;
- ✓ Observa-se no quadro acima que, além das solicitações de compras e bloqueios orçamentários não serem emitidos previamente à realização da despesa, não correspondem ao valor total do período contratado, deixando de atender o Decreto de Execução Orçamentário-Financeira, à época, c/c art. 14 da Lei Nº 8.666/93 e art. 60 da Lei Nº 4.320/64;
- ✓ Em relação ao Primeiro Termo Aditivo, às fls. 166, não consta publicação de seu extrato na imprensa oficial, não observando o que preceitua o Parágrafo único, art. 61 da Lei Federal nº 8.666/93;



- ✓ Quanto ao Segundo Termo Aditivo, às fls. 257, assinado em 21/06/2013, o mesmo foi efetivado sem comprovação de regularidade por meio de Certidão Negativa de Falência e Concordata, pois esta foi emitida em 28/06/2013, conforme se verifica à fl. 252;
- ✓ Sobre o Terceiro Termo Aditivo, às fls. 337, foi assinado em 21/06/2014, ou seja, antes da comprovação de regularidade com os Tributos Estaduais, fls. 331, Municipais, às fls. 332 e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, fls. 338, como também, ausente nos autos a publicação de seu extrato na imprensa oficial, deixando de atender o que preceitua o Parágrafo único, art. 61 da Lei Federal nº 8.666/93;
- ✓ O Anexo VI ao Decreto nº 4.576/2012, à fl. 195, autoriza o pagamento de R\$ 90.000,00 que corresponde a 6 (seis) meses de aluguel, mas na descrição do objeto da despesa consta apenas 5 (cinco) meses de locação;
- ✓ Não consta justificativa para os reconhecimentos de dívida às fls. 120 e 312, em desconformidade ao que preceitua o Decreto de Execução Orçamentário-Financeira, vigente à época;
- ✓ Falta termo de vistoria do prédio locado, com a descrição do estado de conservação e referência dos eventuais defeitos existentes no imóvel, no início da locação, deixando de atender a Lei do Inquilinato nº 8.245/1991, art. 22, inciso V;
- ✓ Não consta nos autos o comprovante de envio do Contrato em questão, ao Tribunal de Contas do Estado, não atendendo aos arts. 9º e 10º, inc. VI, c/c art. 13 da Instrução Normativa TCE/TO 002/2008.

4.1.2 – Recomendações Processos

Ao sugerir adoção de medidas por meio das Solicitações de Ação Corretiva – SAC's nº 180/2015, 181/2015, 182/2015, 183/2015 e 235/2015, às fls. 567 a 577, juntadas aos respectivos processos de despesas, destacamos as principais recomendações:

- ✓ Observar a ordem cronológica dos documentos anexados nos autos e a numeração sequencial de todas as folhas do processo;



- ✓ Inserir nos autos o ato de designação do Fiscal do Contrato e anexar os relatórios de acompanhamento e fiscalização sobre a execução do objeto, de modo que se constate se os serviços foram efetivamente prestados;
- ✓ Juntar aos autos a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos, cumprindo os ditames da Lei nº 8.666/93, bem como o princípio da publicidade;
- ✓ Abster-se de realizar pagamentos sem o devido relatório com o número do contador inicial e final de cada máquina;
- ✓ Providenciar datas e o devido atesto nas notas fiscais;
- ✓ Colher as respectivas assinaturas dos responsáveis na NE, PD, Solicitação de Compras e demais documentos pertinentes.
- ✓ Realizar ampla pesquisa de mercado inclusive sobre os preços praticados por outros órgãos da administração pública, para comprovação de que os preços realmente são compatíveis com os praticados no mercado e anexar o mapa de pesquisa de preços para melhor demonstração dos atos processuais;
- ✓ Inserir os documentos faltantes da vencedora;
- ✓ Observar a exigência de designação da comissão de recebimento dos bens;
- ✓ Constar nos autos o Parecer Jurídico cumprindo a exigência legal;
- ✓ Enviar ao Órgão Central de Controle todos os processos de adesão à ata de registro de preços.
- ✓ Exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais;
- ✓ Colher manifestação do fiscal de contrato e comprovar se a prorrogação do ajuste demonstra vantagem para a Administração;
- ✓ Observar a necessidade de comprovação prévia da disponibilidade orçamentária;
- ✓ Observar a consonância dos dados nos diversos autos do processo, de modo a compatibilizá-los, a exemplo da Solicitação para pagamento através de cota de custeio e o efetivo pagamento ocorrer com recursos extra-cota;



- ✓ Demonstrar a legalidade do 1º e 2º Termos Aditivos e fazer constar pareceres jurídicos em todas as alterações ocorridas no contrato e seus aditivos, de modo a resguardar o gestor da ocorrência de possíveis irregularidades;
- ✓ Submeter a análise jurídica, somente ao assessor jurídico ou analista técnico-jurídico nomeado para essa atribuição funcional e dar resposta quanto ao pedido de reequilíbrio econômico;
- ✓ Regularizar os apontamentos não atendidos da SAC Nº 75/2012;
- ✓ Formalizar um novo processo de locação para atender a necessidade deste Órgão, abstendo-se de realizar despesa sem a devida publicação tempestiva dos atos administrativos na imprensa oficial, sem prévio empenho ou comprovação de regularidade fiscal;
- ✓ Manter harmonia processual em todos os atos praticados nos autos, evitando informações e documentos divergentes ou ausentes nos autos;
- ✓ Anexar justificativa para os termos de reconhecimento de dívida e o termo de vistoria do prédio locado;
- ✓ Promover o envio dos contratos administrativos ao Tribunal de Contas do Estado, nos moldes da Instrução Normativa nº 002/2008.

Portanto, por se tratar de falhas na formalização e execução da despesa, e quando estas ocorrem em grande quantidade, inviabiliza-se o prosseguimento do feito, o que gera desperdício de dinheiro público e ilegalidade dos atos, cabe mencionar que tais medidas corretivas devem ser providenciadas imediatamente.

4.2. Sistemas Operacionais (SISCAD6.3; SISCOB6.0; SICAE)

Os Sistemas Informatizados em uso no Banco do Empreendedor foram avaliados conforme matriz de planejamento, sendo observados os quesitos de integração e segurança, segundo constatações abaixo:

4.2.1. SISCAD6.3 – Sistema de Cadastro de Proponentes e Negócios (Microcrédito)

Verificou-se que é um sistema utilizado somente para cadastros de proponentes para concessão de microcrédito, não possuindo segurança nas informações e tampouco atualizações, devido ausência de critérios na definição de usuários e seus perfis. O sistema é falho na emissão



de relatórios para conferência e análise das informações, pois os mesmos são emitidos de forma manual com base no banco de dados.

4.2.2. SISCOB6.0 – Sistema de Cobrança e Controle (Microcrédito)

O sistema em questão é utilizado somente para microcrédito, tendo como função a impressão de carnês, acompanhamento das cobranças e controle bancário. A baixa dos débitos é feita de forma manual e em arquivo editável, não possuindo segurança nas informações e tampouco atualizações, permitindo qualquer alteração de dados pelos supervisores cadastrados além de não registrar histórico das ações realizadas no mesmo. Observamos também que pessoas alheias aos setores de concessão ou controle dos empréstimos, possuem perfil de supervisor no sistema.

4.2.3. SICAE – Sistema de Controle e Acompanhamento de Empréstimos (Consignado)

O Sistema interno é utilizado para cadastro e acompanhamento de servidores que solicitam empréstimos consignados, mediante apresentação de documentos e token (GRCONSIG). O órgão realiza toda a gerência do empréstimo consignado ao servidor por meio do SICAE.

Constatou-se que após as mudanças das matrículas dos servidores alterando o vínculo, o sistema perdeu o controle das cobranças, por não possuir compatibilidade com o sistema de Gestão de Recursos Consignados – GRCONSIG, sendo necessário cadastrar as mensalidades novamente por meio de um novo número (token). Diante disso, muitos servidores ficaram inadimplentes e o órgão não consegue informação sobre o retorno do investimento no tempo previsto em contrato.

Em relação aos consignados concedidos a servidores da Administração Indireta utiliza-se o sistema de consignação VIABILIZE. O mesmo não possui sincronia com o SICAE, não processando automaticamente as parcelas descontadas, ocorrendo sua atualização de forma manual.

4.2.4. Recomendações sistemas

- ✓ Providenciar troca ou atualização do Sistema de Cadastro de Proponentes e Negócios, com o intuito de melhorar a segurança nas informações, implementar regras ou limitadores cadastrais, alinhadas aos critérios normatizados, como



também o controle efetivo dos cadastros, emitindo os relatórios necessários para acompanhamento tempestivo;

- ✓ Trocar ou atualizar o Sistema de Cobrança e Controle, para que se torne mais seguro e confiável, permitindo gerar relatório comparativo dos dados do "SISCOB6.0" com os dados de retorno do banco credenciado, para conferência periódica por equipe ou órgão fiscalizador, definir critérios para cadastro de usuários/perfis e registrar histórico para todas as ações realizadas;
- ✓ Determinar a substituição ou atualização do Sistema de Controle e Acompanhamento de Empréstimos, para que o sistema esteja integrado e compatível aos sistemas GRCONSIG e o VIABILIZE, melhorando e facilitando o controle dos procedimentos realizados de forma automática;
- ✓ Observar, quando da troca ou atualização do sistema, o treinamento dos servidores envolvidos.

4.3. Concessões de Empréstimos

Os empréstimos de mútuo, na forma de microcrédito, é regulado pelo Decreto Nº 3.945/2010, DOE 3.063, e as concessões de empréstimos consignados são aprovadas pelo Decreto Nº 1.211/2001, DOE 1.053, os quais são sistematizados e operacionalizados por Instruções Normativas, editadas periodicamente de acordo com os objetivos do governo.

Quanto aos empréstimos consignados, cabe destacar que foi adotada para algumas concessões no exercício de 2013 e 2014, a Instrução Normativa Nº 001, de 01 de janeiro de 2013, anexa às **fls. 579/582**, sem sua devida publicação no Diário Oficial, contrariando o princípio da publicidade, explícito no art. 37 da Carta Magna.

4.3.1 Apontamentos microcréditos

Ao analisar o relatório de empréstimos de microcréditos concedidos no período de 2011 a 2014, que registrou o total de 22.322 contratos de mútuo, conforme se percebe às **fls. 38/239**, identificamos 10.778 indícios de irregularidade em 9.732 contratos. Desse total, foram requisitados para análise 64 contratos para confirmar hipóteses de falhas em 52, concedidos na modalidade "Nossa Oportunidade" e "Microcrédito Orientado", sendo que 07 não foram disponibilizados a esta



[Handwritten signatures]
Paulo Lucas

comissão, e confirmada após a análise de 45 processos, a existência de vícios em 42, conforme se observa nas constatações abaixo:

“Em respeito ao sigilo bancário não estaremos divulgando a tabela com dados dos titulares dos empréstimos correspondente às páginas 625 à 631.”





4.3.3 Recomendações empréstimos

- ✓ Observar estritamente os regulamentos aprovados, a fim de evitar concessões de empréstimos sem a devida impessoalidade;
- ✓ Desenvolver normativas mais eficientes e com a devida publicação, visando salvaguardar os cofres públicos, diminuindo os riscos de inadimplência e aumentar as alternativas para recuperação dos créditos em atraso;
- ✓ Estabelecer critérios operacionais mais eficazes objetivando evitar favorecimentos na concessão de empréstimos, observando o princípio da segregação de funções;
- ✓ Manter atualizados os bancos de dados dos sistemas, proporcionando relatórios gerenciais tempestivos.

4.4 Apontamentos sobre recuperação de créditos inadimplentes

Notamos que a Instrução Normativa Nº 001, de 01 de agosto de 2013, adotada para liberação de microcréditos para atendimento a eventos sazonais, definiu em seu art. 6º que: "É dispensada a consulta nos Órgão de Proteção ao Crédito", fato este, estranho às transações comerciais, quanto mais ao se tratar de utilização de recursos públicos.

Do total de 22.322 contratos efetivados, identificamos o montante de R\$ 17.638.851,24, correspondente à inadimplência de 15.166 contratos de mútuo (microcrédito), conforme se verifica às **fls. 241/369**, ou seja, 67,94% das concessões estavam com parcelas em atraso. Ainda assim, identificamos registrado na relação de mutuários inscritos no SPC, às **fls. 371/515**, apenas 5.825 contratos, sendo que, suas inscrições ocorreram em média, 664 dias após a primeira parcela vencida. Os demais 9.341 inadimplentes, no montante de R\$ 10.830.240,62, estavam sem a devida inscrição nos sistemas de proteção ao crédito.

Relativo aos empréstimos consignados cumpre ressaltar que os mesmos estavam sem o efetivo controle dos recebimentos, motivado pela incompatibilidade entre os sistemas de concessão e consignação, dependendo assim do recebimento do arquivo de retorno da Empresa R2A, detentora do sistema GRCONSIG, impossibilitando certificar o montante das parcelas em atraso, e conseqüentemente, não houve à época, adoção de medidas corretivas para recuperação das mesmas, como, inscrição dos mutuários nos sistemas de proteção ao crédito, notificações, dentre outras estratégias pertinentes, como demonstra a justificativa contida no Ofício nº 195/2015, às **fls. 35/36**.



Vale frisar que, a gestão atual tem buscado as seguintes alternativas para recuperação desses créditos, conforme justificativa, às fls. 35/36, transcrita abaixo:

- “1) Elaboração de Instruções Normativas com redução de juros de mora e multa, estimulando os mutuários de microcrédito a quitarem ou renegociarem os seus débitos;
- 2) Inscrição dos mesmos junto ao sistema de proteção ao crédito (SPC);
- 3) Estudo de parceria com a Secretaria da Fazenda para a inclusão na dívida ativa do Estado;
- 4) Realização de convênio com o Cartório para protesto dos Títulos;

Quanto aos empréstimos consignados, estamos aguardando a publicação do Decreto que dá autonomia ao Presidente para elaboração de normativa específica visando à recuperação dos créditos e elaboração das novas normas de concessão.”

Observamos que a ineficiência nos critérios de concessão e cobrança dos devedores resultou na inadimplência ora identificada pelo Banco mutuante, sendo reflexo da omissão e de atos antieconômicos, uma vez que o gestor corroborou em aceitar garantia e critérios insuficientes na contratação dos microcréditos, não inscreveu todos os devedores nos sistemas de proteção ao crédito e deixou de tomar providências pertinentes e tempestivas para minimizar os riscos de inadimplência, configurados como atos de improbidade administrativa, como definido no inciso VI do art. 10 da Lei Nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

4.4 Recomendações sobre recuperação de créditos inadimplentes

- ✓ Além de implementar as medidas já programadas pela atual gestão, recomendamos normatizar políticas de financiamento estratégicas com base em estudos técnicos, visando selecionar interessados preparados para contribuir com o desenvolvimento da produção e comércio estadual, sendo necessário ainda, readequar as normativas tendendo reduzir os riscos previsíveis e aprimorar os procedimentos e condutas administrativas no processo de concessão e cobrança desses créditos.



Paulo Lucio

5 – OUTROS ACHADOS DE AUDITORIA

Quanto a outros achados nos relatórios fornecidos pelo órgão, que podem gerar responsabilidades à gestão do PRODIVINO, se referem principalmente às concessões de diárias sem levar em consideração as funções do cargo e pagamento de empréstimos a pessoas sem formalização do respectivo contrato de mútuo, necessitando de auditoria específica para apuração dos fatos.

6 – FATOS INDICATIVOS DE DANO AO ERÁRIO

Nos processos auditados no Banco do Empreendedor, foram identificadas condutas que podem ter acarretado lesão patrimonial à Administração, ou até mesmo, ocorrência de danos ao erário, constatando-se descumprimento à lei, de certo modo consciente, por autorizar despesa sem realizar ampla pesquisa de preços quando necessário, inclusive sobre ausência de efetiva fiscalização da execução contratual, facilitar a concessão de recursos sem a devida prudência e legalidade, como também, a omissão e atos antieconômicos que culminaram na inadimplência apurada até 01/04/2015, configurados como atos de improbidade administrativa, como definido no art. 10 da Lei Nº 8.429, de 02 de junho de 1992, no valor de **R\$ 17.638.851,24** (dezesete milhões, seiscentos e trinta e oito mil, oitocentos e cinquenta e um reais e vinte e quatro centavos), onde tipifica como agente **responsável** o Senhor **ISAMAR MORAES RIBEIRO**, Presidente do PRODIVINO, à época, e **co - responsáveis** os Senhores **THIAGO PEREIRA DOURADO**, Vice-Presidente do PRODIVINO, à época e **FÁBIO COSTA MARTINS**, Vice-Presidente do PRODIVINO, à época.

7 – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, esta Comissão dar por encerrado os trabalhos de auditoria identificando atos que desrespeitaram as formalidades legais, bem como geram dano ao erário, passíveis de reparação, haja vista a concessão de empréstimos acima do limite permitido e sem o devido controle de adimplência, praticados pelos responsáveis indicados no item 6 deste Relatório.



Além disso, com base nas constatações, a Comissão de Auditoria adotou estratégia de solicitar a adoção de medidas apropriadas para a correção de impropriedades, de modo a permitir a continuidade do processo e/ou pagamentos em atrasos, bem como recomendar observância ao correto procedimento administrativo de execução de despesas e buscar maior eficiência aos procedimentos administrativos.

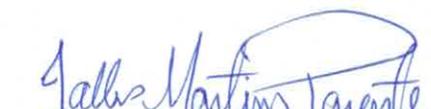
Destarte, seguindo este entendimento, é que foram elaboradas recomendações com vistas a mitigar os riscos e à readequação das ações, visando à proteção dos bens e dinheiro público e estancar ações mal-intencionadas para favorecimentos e uso indevido da máquina pública.

Finalizando, esta Comissão encaminha o presente Relatório ao Senhor Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado para as providências supervenientes e remessa do Processo de Auditoria ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado, com a sugestão de seu envio, previamente, ao Presidente do Banco do Empreendedor para conhecimento e implementação das recomendações.

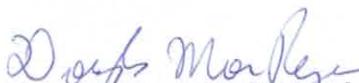
COMISSÃO DE AUDITORIA. Palmas - Tocantins, aos 06 dias de maio de 2015.

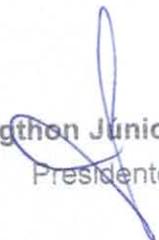

Paulo Lucin Meurer
Membro


Cristiane Dalastra
Membro


Jalles Martins Parente
Membro

Meire Gomes de Oliveira
Membro


Douglas Moreira Rezende
Membro


Wellington Junior Silveira
Presidente

