



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
5ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/008299/2018
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Inaldo Da Paixao Santos Araujo
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DAS LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES DIRETAS E CONTRATOS
RESPONSÁVEIS/PARTES:	JOSÉ LÚCIO LIMA MACHADO
UNIDADE AUDITADA:	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA - CONDER

PARECER Nº 000497/2019

1. RELATÓRIO

Cuidam os autos de Inspeção realizada pela Primeira Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE) na Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - CONDER, para o acompanhamento das licitações e contratações vigentes no exercício de 2018.

Realizados os exames, a unidade técnica apresentou relatório (Ref. 2109979-1/26) em que apontou as seguintes irregularidades:

Relatório Auditorial (Ref. 2109979):

- a) Ausência de Controle Informatizado Integrado das Operações da Companhia e Padronização dos Procedimentos Administrativos e Financeiros (item 4.1.1);
- b) Divergências Relevantes entre Contabilidade e Sistema POLO (item 4.2.1);
- c) Fragilidades na gestão do Contrato nº 005/2017 (item 4.3.1);

- d) Ausência de justificativas legais para a escolha de locação de veículos em detrimento da aquisição (item 4.3.2);
- e) Ausência de Alvará de Construção (item 4.4.1);
- f) Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (item 4.4.2);
- h) Atraso na execução de obras (item 4.4.3);
- i) Obras Paralisadas (item 4.4.4).

A Auditoria sugere que seja dado conhecimento do inteiro teor deste Relatório ao Diretor-Presidente da CONDER, para que sejam implementadas ações com vistas a sanar as irregularidades, pendências contratuais e deficiências apontadas.

Após ser devidamente notificado (Ref. 2121263-1), os Sr. José Lúcio Lima Machado (Dirigente Máximo da CONDER) apresentou informações e documentos nos eventos processuais de Ref.2139586-1/16; Ref.2139587, Ref.2139588, Ref.2139589, Ref.2139590, Ref.2139591, Ref.2139593, Ref.2139594, Ref.2139595, Ref.2139596, Ref.2139597, Ref.2139598 e Ref.2139599.

Na sequência, o i. Relator determinou o encaminhamento dos autos (Ref.2142534-1) à 1ªCCE para reexame dos itens 4.1.1, 4.2.1, 4.3.1, 4.3.2, 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3 e 4.4.4 do relatório de auditoria, tendo em vista as informações e os documentos apresentados pelo gestor notificado.

Instada a se manifestar, a 1ªCCE manteve (Ref.2233472-1/12) as conclusões consignadas no parecer anterior, exceto quanto aos achados relatados nos itens 4.4.1, 4.4.2 e 4.4.4.2, para os quais restou demonstrado o saneamento do quanto apontado, conforme se extrai do seguinte trecho:

Relatório Auditorial (Ref.2233472-1/12):

4 CONCLUSÃO

Após realizar o cotejamento das novas argumentações trazidas pelo Gestor com os apontamentos auditoriais, restam mantidas as observações acerca das não conformidades verificadas quando da inspeção realizada por meio da Ordem de Serviço nº 086/2018, exceto quanto à Ausência de Alvará de Construção referente aos Contratos nº 019/2018, nº 024/2018 e nº 050/2018; as Anotações de Responsabilidade Técnica não disponibilizadas por ocasião da mencionada inspeção; e à retomada das obras do Contrato nº 023/2017, para os quais restou demonstrado o saneamento do quanto apontado.

Por fim, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Fazendo uso da competência que lhe é atribuída pela Constituição Estadual de 1989 (art. 91, VII), bem como pela legislação específica, o TCE-BA procede, neste caso, ao acompanhamento das licitações, contratações diretas e contratos, formalizados pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), vigentes no exercício de 2018.

Dentre as irregularidades abordadas pela equipe técnica, cabe tecer considerações quanto aos itens “*Ausência de Controle Informatizado Integrado das Operações da Companhia e Padronização dos Procedimentos Administrativos e Financeiros*” (item 4.1.1); “*Divergências Relevantes entre Contabilidade e Sistema POLO*” (item 4.2.1); e “*Ausência de justificativas legais para a escolha de locação de veículos em detrimento da aquisição*” (item 4.3.2). Para os demais achados a que alude o relatório de auditoria, valem as considerações e propostas de recomendação apresentadas pela equipe técnica, que serão incorporadas ao presente opinativo.

2.1. Ausência de Controle Informatizado Integrado das Operações da Companhia e Padronização dos Procedimentos Administrativos e Financeiros (item 4.1.1); e Divergências Relevantes entre Contabilidade e Sistema POLO (item 4.2.1);

Sobre as irregularidades que tratam da ausência de controle informatizado integrado das operações da CONDER, irregularidade essa que impacta negativamente na exatidão das informações contábeis e gerenciais, este Ministério Público de Contas já manifestou opinativo por meio do parecer nº 220/2019, exarado no processo de Prestação de Contas Anual da CONDER, referente ao exercício 2017 (TCE/002830/2018), nos seguintes termos:

Parecer do MPC nº 220/2019 (TCE/002830/2018):

[...]

2.1. Ponto: “a) ausência de controle informatizado integrado das operações da Companhia e de padronização dos procedimentos administrativos e financeiros (5.2.1);”

No **item 5.2.1** do relatório auditorial (Ref.2028807-6), a 1ªCCE evidencia que a ausência de um Sistema único de Gestão Integrada (ERP) em plena operação é uma falha que impacta negativamente no planejamento e na gestão dos recursos e nos mecanismos de controle interno.

Relatório Auditorial (Ref.2028807-6/7):

A ausência de Sistema de Gestão Integrada (ERP) e a falta de sistematização e padronização dos procedimentos administrativos e financeiros no controle das operações da CONDER, vêm sendo objeto de comentários em sucessivos relatórios emitidos por este Tribunal desde o exercício de 2009.

(...)

A perda de produtividade, causada principalmente pelo retrabalho e **inexatidão das informações, a falta de integração entre setores, a necessidade de revisão constante, a falta de conciliações internas e a ausência de padronização e informatização dos processos da Companhia, está evidenciada em diversos dos nossos pontos relatados no transcrito deste relatório.**

Em sua defesa (Ref.2051965-2), o gestor da CONDER arguiu que até o final de agosto de 2018, o sistema estaria completamente implantado, conforme a seguinte passagem: “*Informamos, por fim, que a implantação total do sistema estará completa, impreterivelmente, até o fim de agosto de 2018, seguindo o cronograma do ANEXO I*”.

Ocorre que, segundo a 1ªCCE (Ref.2127480-2), até o dia 11/10/2018, diversos módulos do sistema ainda não estavam implantados, a exemplo dos módulos de Orçamento, Compras, Estoque, Faturamento, Gestão de Pessoas, Jurídica e Gestão de Documentos, e os demais módulos (Financeiro, Patrimônio e Contabilidade) estariam em operação assistida, conforme o seguinte trecho do relatório auditorial:

Relatório Auditorial (Ref.2127480-2):

Verificamos, em 11/10/2018, 42 dias após a data na qual o Gestor informa que a implantação total estaria concluída, que os módulos Financeiro, Patrimônio e Contabilidade encontravam-se em operação assistida, sem conclusão das demais etapas acima descritas. Ademais, os módulos de Orçamento, Compras, Estoque, Faturamento, Gestão de Pessoas, Jurídica e Gestão de Documentos não estavam em funcionamento.

Ressalte-se que o Contrato nº 165/2013 foi firmado há cinco anos com prazo inicial previsto para um ano. Embora sem sucesso na integração de todas as áreas-chave da Companhia, a CONDER já desembolsou R\$1.456 mil e tem pagamentos programados, de serviços já executados, no montante de R\$277 mil, restando portanto R\$100 mil para conclusão do projeto.

No que pese as justificativas apresentadas pelo Gestor, esta auditoria mantém seu posicionamento.

No entender deste representante do *Parquet* de Contas, a irregularidade evidenciada reveste-se de especial gravidade, pois impacta negativamente, de forma transversal, no planejamento e na gestão dos recursos disponíveis, além de ser um indubitável fator de risco para a exatidão dos demonstrativos contábeis e inviabilizar um efetivo exercício dos controles internos da CONDER.

Como é sabido, não há como imaginar o gerenciamento de uma grande companhia como a CONDER sem o suporte de um sistema de gestão integrada que possibilite uma razoável consistência nos seus dados gerenciais e contábeis. Da mesma forma, não há como considerar que os controles internos sejam adequados, sem o devido suporte de sistemas informatizados que gerem dados consistentes.

Isso porque, como preleciona os mais básicos manuais e cartilhas sobre Administração, “(...) *os dados são a alma da tomada de decisões e matéria-*

prima para a prestação de contas. Sem dados de alta qualidade fornecendo as informações corretas sobre as coisas certas e no tempo certo, o desenho, o monitoramento e a avaliação de políticas eficazes torna-se quase impossível”.

Mas não é só. Para além de uma discussão doutrinária, o art. 48, §6º, da Lei Complementar n.º 101/2000 estabelece que todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20 da mesma lei, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar **sistemas únicos de execução orçamentária e financeira**, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.

Lei Complementar n.º 101/2000:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

(...)

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.

Nesse contexto, acrescenta-se que, voltando a visão para o relatório auditorial, as inconsistências dos dados gerenciais e contábeis da CONDER ficam ainda mais evidentes nos achados relatados nos itens “5.3.3 *Inadequação dos saldos de depósitos judiciais*” e “5.3.5 *Inconsistência de registros entre a Contabilidade Privada e Pública*”.

Ou seja, sem a garantia de que a CONDER esteja fornecendo dados razoavelmente consistentes na sua prestação de contas, o exercício do Controle Externo fica igualmente comprometido, podendo induzir essa Corte de Contas a um juízo de mérito que talvez não reflita a gravidade da real situação contábil, orçamentária, financeira e patrimonial da CONDER.

Feito esse alerta, considerando, então, que transcorridos 5 anos (sendo que o prazo de término do Contrato nº 165/2013 estava previsto para 26/08/2015) e já desembolsados cerca de R\$ 1.600.000,00, restando, portanto, apenas cerca de R\$100 mil para conclusão do projeto, associado ao fato do gestor não ter adotado medidas administrativas eficazes para sanear a referida irregularidade durante o seu período de gestão, fica demonstrada, portanto, a especial gravidade do ponto auditorial em apreço, bem como o seu impacto sistêmico na situação contábil, orçamentária, financeira e patrimonial da CONDER, o que fundamenta, a nosso aviso, o opinativo pela **aplicação de multa** ao Diretor-Presidente José Lúcio Lima Machado, com esteio no art. 35, II, da Lei Estadual Complementar 005/91 c/c o art. 48, §6º, da Lei Complementar n.º 101/2000.

Lei Estadual Complementar n.º 005/91:

Art. 35 - O Tribunal de Contas poderá aplicar aos responsáveis pela prática de atos irregulares e pelo descumprimento de suas decisões multa em valor de até R\$10.000,00 (dez mil reais), atualizado monetariamente mediante ato da Presidência, a cada ano, através do IGPM, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro índice que eventualmente lhe venha substituir, nos seguintes casos:

(...)

II - ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Ademais, no exercício da função corretiva a ser exercida por essa Corte de Contas, revela-se cabível a expedição de **determinação**, nos termos da Resolução nº 105/2018 deste TCE-Ba, para que a CONDER, em até 60 (sessenta) dias, elabore e envie um **plano de ação**, contendo, dentre outras informações, dados sobre as medidas administrativas a serem adotadas, os responsáveis pela sua execução/conclusão, os prazos de início e conclusão e os custos envolvidos para conclusão da implementação do Sistema de Gestão Integrado (ERP).

Na oportunidade, cabe noticiar que essa Casa de Controle, ao apreciar o achado auditorial transcrito acima quando do julgamento da Prestação de Contas Anual da CONDER, referente ao exercício 2017 (TCE/002830/2018), reconheceu a gravidade da referida irregularidade e, no exercício da sua função corretiva, deliberou por expedir determinação aos atuais Gestores da CONDER para que apresentassem um plano de ação, contendo as medidas administrativas a serem adotadas, os responsáveis pela sua execução/conclusão, os prazos de início e conclusão e os custos envolvidos para conclusão da implementação do Sistema de Gestão Integrado (ERP), *in verbis*:

ACÓRDÃO Nº 000105/2019 (TCE/002830/2018):

[...]

Acordam, também, à **unanimidade**, pela expedição de **determinações**, para que os atuais Gestores da CONDER:

a) enviem a esta Corte de Contas, em até 120 (cento e vinte) dias, plano de ação, contendo, entre outras informações, dados sobre as medidas administrativas a serem adotadas, os responsáveis pela sua execução/conclusão, os prazos de início e conclusão e os custos envolvidos para conclusão da implementação do Sistema de Gestão Integrado (ERP), atentando-se, na oportunidade, para os prazos, procedimentos e condições estabelecidos na Resolução nº 105/2018 deste TCE;

Nesse contexto, cabe, então, opinar que essa Corte de Contas delibere no sentido de que a Coordenadoria de Controle Externo responsável por auditar a CONDER monitore o cumprimento da determinação fixada no item “a” do Acórdão nº 105/2019 (TCE/002830/2018), publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/BA (eDOTCE), edição de 27/05/2019.

2.2. Ausência de justificativas legais para a escolha de locação de veículos em detrimento da aquisição (item 4.3.2);

No achado auditorial em tela, a 1ªCCE aponta que a “[...] CONDER deveria previamente justificar a opção pela locação, em detrimento da aquisição, observando-se os

critérios de economicidade e vantajosidade da escolha, conforme estabelece o Decreto Estadual nº 14.690/13, em seu art. 9º [...]”.

Ao se manifestar sobre o ponto auditorial *sub examine*, o gestor da CONDER apresentou (Ref.2139586-5/8) vários argumentos fáticos e jurídicos com o objetivo de contrapor o opinativo da Unidade Técnica e, com isso, defender a legalidade da contratação, que tem como objeto a “*prestação de serviços de locação fixa de veículos zero km com motorista, sem combustível e quilometragem livre, para o transporte de empregados a serviço, prepostos e/ou pessoas autorizadas pela CONDER*”.

Ao cotejar o conjunto probatório carreado aos autos à luz dos argumentos apresentados pela 1ªCCE e pelo gestor da CONDER, entende este Ministério Público de Contas que não ficou devidamente comprovado, por parte da CONDER, a realização de estudos técnicos, durante a fase interna da licitação que originou o Contrato nº 022/17, para justificar, com base em critérios de economicidade e vantajosidade, a opção pela modelagem de contratação adotada, conforme exigência prevista no art. 6º c/c 9º, do Decreto Estadual n.º 14.690/2013, *in verbis*:

Decreto Estadual n.º 14.690/2013:

Art. 6º – Deverão ser, preferencialmente, adquiridos veículos para atender às seguintes finalidades:

I – Representação Funcional, Serviços Administrativos e de Fiscalização;
(...)

Art. 9º – **A opção pela aquisição ou pela locação de veículo deverá ser previamente justificada pelo órgão ou entidade interessada, observando-se, dentre outros, os critérios de economicidade e vantajosidade da escolha.** (grifamos)

Por essas razões, cabe, ao nosso juízo, a expedição de **determinação** à CONDER para que, nas futuras licitações, realize, na fase interna, estudos técnicos para comprovar a economicidade e vantajosidade das modelagens de contratação que têm por objeto a prestação de serviços de locação de veículos, como exige o art. 6º c/c 9º, do Decreto Estadual n.º 14.690/2013.

Por fim, **opina-se pela juntada dos presentes autos ao processo de contas da CONDER relativas ao exercício 2018**, na forma do art. 10, §5º, inciso I, da lei complementar estadual nº 005/91.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA**:

- a) pela **juntada dos presentes autos** ao processo de contas da CONDER relativas ao exercício de **2018**, conforme autoriza o art. 10, §5º, inciso I, da lei complementar estadual nº 005/91;
- b) pela expedição de **determinações** à CONDER para que, doravante, realize, na fase interna da licitação, estudos técnicos para comprovar a economicidade e vantajosidade das modelagens de contratação que têm por objeto a prestação de serviços de locação de veículos, conforme exige o art. 6º c/c 9º, do Decreto Estadual n.º 14.690/2013;
- c) pela **reiteração das recomendações** formuladas ao longo do relatório auditorial da 1ªCCE (Ref.2233472-1/12);
- d) em relação às irregularidades apontadas nos itens 4.1.1 e 4.2.1 do relatório auditorial (Ref.2109979), que seja deliberado no sentido de que a Coordenadoria de Controle Externo responsável por auditar a CONDER monitore o cumprimento da determinação fixada no item “a” do Acórdão nº 105/2019 (TCE/002830/2018), publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/BA (eDOTCE), edição de 27/05/2019.

É o parecer.

Salvador, 15 de agosto de 2019

MAURÍCIO CALEFFI
Procurador do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Mauricio Caleffi

Procurador do Ministério Público - Assinado em 15/08/2019



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: Q2MTC4MDQ4