

### DILIGÊNCIA

<b>PROCESSO ELETRÔNICO Nº:</b>	TCE/007592/2016
<b>NATUREZA:</b>	Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira
<b>PERÍODO EXAMINADO:</b>	01/01 a 31/06/2016
<b>UNIDADE:</b>	Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia - PRODEB
<b>RESPONSÁVEL:</b>	Samuel Pereira Araújo
<b>RELATOR:</b>	Cons. Pedro Henrique Lino de Souza
<b>EXERCÍCIO:</b>	2016

Em atendimento ao despacho do Exmo. Sr. Conselheiro Relator (Ref. 1729448), apresenta-se, na sequência, as conclusões da Auditoria após análise dos documentos e esclarecimentos carreados aos autos pelo Diretor Presidente da Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia – PRODEB (Ref. 1699746), em função da Notificação nº 002055/2016 expedida por esta Corte de Contas (Ref. 1681889), acerca dos achados de auditoria apontados no Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira realizado pela 6ª CCE em relação ao período de Janeiro a Junho de 2016 (Ref. 1656753).

Cumprir informar que o Sr. Samuel Pereira Araújo, Diretor Presidente da PRODEB, em atenção às outras notificações emitidas pelo Tribunal, especialmente aos demais Diretores da Companhia, por meio da CARTA Nº 195/PR (Ref. 1702166), informa que “[...] a resposta apresentada via correspondência protocolo TCE /009123/2016, também é extensiva aos demais Diretores notificados”.

Cabe informar, ainda, que, em conformidade com o referido despacho do Exmo. Cons. Relator, segue abaixo os comentários da Auditora resultante do cotejamento entre os esclarecimentos e documentação apresentados pelo gestor e o disposto nos itens: 5.2.1.1; 5.2.2.c; 5.3.1 e 6.1.1 do Relatório de Inspeção.

#### **01. Omissão da PRODEB na cobrança da garantia contratual e intempestividade na apresentação do documento comprobatório pela contratada (item 5.2.1.1)**

Trata-se de inadimplência contratual verificada pela falta de exigência, por parte da PRODEB, do cumprimento da Cláusula Décima Quinta do termo celebrado com a Oi Móvel S/A em 16/05/2016.

O mencionado dispositivo impõe em seu parágrafo terceiro que a garantia deverá ser apresentada pela Oi Móvel S/A no prazo de 05 (cinco) dias, contados da assinatura do contrato, ou seja, até 21/05/2016. No entanto, tal condição só foi implementada após solicitação da mencionada auditoria, em 30/08/2016, sendo constatado 101 dias de atraso. Durante este período, o Contrato nº 16/016-01, no valor total de R\$6.493.080,00, ficou sem proteção, ou seja, sem garantia.

Em seus esclarecimentos o gestor alega que “[...] não houve omissão na cobrança da referida garantia, uma vez que tal cobrança havia sido feita 03 meses antes da chegada da auditoria e 04 dias após a assinatura do contrato”.

De fato, houve cobrança do adimplimento de tal condição em 20/05/2016, contudo, outras cobranças tornaram a ocorrer após a arguição da Auditoria quanto ao cumprimento da garantia contratual, tendo o contrato seguido seu curso normal, sem proteção contra a solução de sua continuidade, impunemente, por mais de 90 dias.

#### Posição da Auditoria:

A equipe técnica deste Tribunal entende que o Gestor se contradiz quando, em sua defesa, afirma “[...] que o respaldo legal para indenização nasce no momento da assinatura da cláusula contratual e não no momento da apresentação do depósito caução [...]” (Ref. 1699746-7). Para a Auditoria, a fala do Diretor expressa, exatamente, o reconhecimento de que a falha em comento, de fato, ocorreu.

O Gestor informa, ainda, como providência, que “[...] encontra-se em curso um esforço de conscientização das responsabilidades que cada gestor possui sobre os contratos a eles demandados”.

Assim sendo, não foi verificado fato novo que ensejasse modificação do entendimento inicial da Auditoria.

## **02. Do posicionamento divergente da Auditoria em relação à conclusão do relatório final da Comissão Sindicante (item 5.2.2.c)**

Preliminarmente, cumpre informar que a divergência suscitada aflora da isenção de responsabilidade atribuída aos gestores da PRODEB pela Comissão responsável pela Sindicância nº RP 2016.001, onde foi identificada a realização de pagamentos sem lastro contratual realizados a empresa INDRA Brasil Soluções e Serviços Tecnológicos S/A e a Empresa Gráfica da Bahia – EGBA.

Em relação ao Contrato nº 12/0040-02, celebrado com a INDRA, foi apurado, pela Comissão, pagamentos irregulares da ordem de R\$1.400.991,88. Quanto à EGBA, foram pagos, sem contrato, R\$85.550,45.

Como já dito no Relatório de Auditoria, vale repisar, o contrato com a INDRA já havia sido alvo de apontamento nos autos das contas relativas ao exercício de 2013, tendo, inclusive, nos termos do Acórdão nº 291/2016, determinado o Plenário desta Corte, à unanimidade, que a PRODEB se absteresse de realizar contratos verbais, “[...] impedindo, desse modo a realização de serviços sem o imprescindível respaldo contratual, sob pena de futura responsabilização [...]”.

A Auditoria ao analisar tal situação, realizando, inclusive, detida leitura do relato dos depoentes ouvidos no âmbito da RP 2016.001, não ficou convencida de que o melhor desfecho seria o arquivamento do processo com a isenção de responsabilidade dos gestores.

Em face de tal discordância, a Auditoria, passados 4 meses da divulgação do relatório final da Comissão Sindicante, perquiriu a Companhia, ainda durante os trabalhos de campo, acerca das providências adotadas para que tal situação não tornasse a ocorrer, sendo constatado, por meio da Carta nº 001-APR, que as medidas apresentadas, em sua maioria, foram estruturantes, de médio e longo prazo e que, por isso mesmo, não se destinavam especificamente ao caso em comento, mas a problemas históricos e crônicos ligados a gestão da Empresa, a exemplo da terceirização maciça e indevida de serviços inerentes a atividade-fim da PRODEB, situação também destacada pelo Acórdão retromencionado.

As justificativas ora apresentadas pelo gestor e demais diretores, agora em face da Notificação nº 2055/2016, não trouxeram aos autos qualquer novidade significativa a ponto de modificar o entendimento expresso pelos auditores.

Destaca-se, na sequência, os principais argumentos trazidos em resposta a mencionada Notificação pelo Gestor, em sua Carta Nº 193/PR, de 16/12/2016.

- a) Alega o Gestor que atendeu a todos os requisitos do Parecer nº PLC-LB-MQ-3952/2008 da Procuradoria Geral do Estado da Bahia – PGE que elenca os requisitos necessários para realização de pagamentos mediante indenização pela Administração Pública e que, dentre as 7 (sete) exigências elencadas a Auditoria somente discordou de uma delas, qual seja, “[...] **a falta de indicação de responsabilidade de quem deu causa à realização das despesas**” (Ref. 1699746-8).

Posição da Auditoria:

Vale lembrar que o achado resultou, da análise da apuração documentada pela Comissão Sindicante nos autos do processo RP 2016.001, não do exame direto do processamento da realização da despesa, sendo em vista disso o destaque da Auditoria em relação a responsabilização. O fato é que, diante do que já foi comentado e do que se comentará a seguir, a Auditoria não verificou a total isenção de responsabilidade dos gestores em relação ao pagamento sem lastro contratual.

- b) O Gestor, em seu arrazoado, alega que o “[...] **pedido de compras n. 2015/0027**, aberto em **19/03/2015 (vide anexo II)** [...]” é suficiente para demonstrar, contrariamente ao que aponta a Auditoria, que foi instaurado novo processo licitatório, contudo, fatos alheios a esfera de decisão dos gestores impediram sua continuidade (Ref. 1699746-9).

Ainda segundo o Gestor, no caso da INDRA, a dita “licitação” “[...] *não prosseguiu em razão do avanço e do conteúdo do pacto firmado com a intermediação de órgãos do governo, sindicato, e o Ministério do Trabalho para realização do concurso para seleção de empregados.*” (Ref. 1699746-11).

Posição da Auditoria:

Apesar de seus esclarecimentos, o Gestor não anexa nada além do simples pedido de compra para comprovar a abertura do alegado processo licitatório, não fornece o número do processo administrativo aberto, a cotação do respectivo serviço, a composição da

comissão para a realização dos trabalhos da fase interna, minuta de edital, entre outros elementos. É sabido que nem todos os pedidos de compra redundam, invariavelmente, em abertura de processos licitatórios, cabendo ao gestor ponderar quanto a necessidade da aquisição, sua oportunidade e viabilidade entre outras nuances.

A contratação de novos empregados pela PRODEB para realização das atividades contempladas no contrato de prestação de serviços especializados em TIC<sup>1</sup> extinguiu a relação com a INDRA, no entanto, tal solução, não foi idealizada para sanear a situação em comento, mas como paliativo para um dos históricos e sérios problemas de gestão vividos pela Companhia, a intensa terceirização de sua atividade-fim. Problemas que acomete, ou acometia, outras prestadoras de serviços especializados (GLOBAL, CPM BRAXIS, EDZA e UNION), não somente a INDRA (Ref. 1699746-42).

- c) Quanto à EGBA, o Gestor explica que os serviços também não poderiam sofrer solução de continuidade, por envolverem a folha de pagamento de servidores públicos e o reembolso de recursos humanos.

Justifica que, apesar de não estar respaldado por contrato, os serviços de impressão foram, então, prestados por uma empresa pública do próprio Estado da Bahia, razão pela qual a situação se enquadra na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 59, XV da Lei 9.433/2005, sendo pagos “preços módicos” em relação ao mercado.

Segundo o Diretor Presidente da PRODEB (Ref. 1699746-12), por esses motivos, a comissão de sindicância entendeu que, “[...] embora presente a falha do gestor **que não cuidou de formalizar o contrato necessário**, ainda assim, não se verificaram indícios reveladores da intenção de fraudar, ou causar prejuízos outros à administração”. (grifamos)

#### Posição da Auditoria:

Cabe frisar que os pagamentos sem cobertura, realizados por indenização, só ocorreram porque o contrato em execução perdeu sua vigência em função do decurso de prazo e do esgotamento do saldo financeiro do contrato (como no caso da INDRA), mesmo após adoção dos aditamentos legalmente permitidos.

Tais fatos configuram, além de grave falha de planejamento, acompanhamento e fiscalização, perda de controle contratual e grave infração a norma legal.

Quando o Gestor, ainda que por via oblíqua, invoca o interesse público, para exorbitar da discricionariedade em detrimento da lei e da segurança jurídica, atrai para si a responsabilidade pelo risco de não resguardar as determinações legais, bem como ao não observar diversos princípios constitucionais e licitatórios, a exemplo da ampla concorrência e da isonomia entre os interessados. Da mesma forma, ao não promover, tempestivamente, irrestrita escolha para prestação dos serviços a adquirir e ao beneficiar diretamente a INDRA e a EGBA com a manutenção da execução de suas atividades, mesmo sem contrato.

<sup>1</sup> Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

O Gestor atenta, também, contra o princípio da transparência, ao não formalizar e não dar publicidade aos termos pactuados, fragilizando o mesmo interesse público que invocou, pois ao contratar verbalmente, coloca a Administração Pública no mesmo patamar das contratações comuns, que não gozam de qualquer supremacia frente ao particular, ao contrário do que deve ocorrer nas contratações públicas.

A não ocorrência de dano, não legitima a responsabilidade do Gestor, pois este, por ato de vontade, expôs a Administração Pública e o Erário a diversos riscos que a legislação em vigor busca afastar.

O próprio Diretor Presidente corrobora o entendimento da Auditoria ao declarar: “*Na prática, não houve prejuízo ao erário, **embora, de forma não recomendável, a finalidade foi alcançada***”. (grifamos)

- d) Como já comentado, o Gestor informou que “[...] **para demonstrar compromisso com as tratativas pactuadas com a Procuradoria Geral do Estado perante o Ministério Público do Trabalho, a Prodeb não pode dar continuidade ao processo licitatório que se iniciou através da abertura do pedido de compras de n.2015/0027, em 19/03/2015 (vide anexo II)**”.

#### Posição da Auditoria:

Além do Anexo II, que se constitui em cópia do multimencionado pedido de compras nº 2015/0027, o gestor anexa à sua resposta, a fim de justificar os pagamentos sem contrato que realizou, outros documentos, alguns, inclusive, relacionados as citadas tratativas com o Ministério Público do Trabalho - MPT. Vejamos:

- Ata de Reunião com o SINDADOS (Anexo III);
- Ata Audiência MPT e Petição Conjunta PGE/PRODEB protocolada no MPN (Anexo IV);
- Acordo Coletivo de Trabalho de contratação de empregados por prazo determinado (Anexo V);
- Pedido de Compra nº 2015/0081 (Anexo VI); e
- Justificativa para realização de Processo Seletivo (Anexo VII).

O **Anexo III** demonstra que a reunião entre a PRODEB e o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas e Órgãos Públicos de Processamento de Dados, Serviços de Informática e similares do Estado da Bahia – SINDADOS foi inconclusiva, pois o sindicato pediu para analisar melhor a proposta de contratação temporária apresentada pela SAEB.

Já os documentos apresentados como **Anexo V, VI e VII**, comprovam que o sindicato, posteriormente, assinou acordo coletivo, concordando com a solução temporária, enquanto aguarda autorização de concurso público mais amplo para contratação de funcionários efetivos, na esperança de que esta seja a solução definitiva para acabar com a precarização do trabalho na Companhia Estadual representada pela irregular e excessiva terceirização de serviços relacionados a atividade-fim da PRODEB. Motivo de denúncia anônima protocolada junto ao MPT, em 2011.

Apesar da Denúncia nº 711/2011 ter sido protocolada em 16/06/2011, não foram encaminhadas ao referido Ministério, pela PRODEB, quaisquer informações sobre a realização de concurso para provimento de empregados efetivos na Companhia.

A referida denúncia foi admitida pelo *Parquet* trabalhista e convertida em 23/08/2011 em Inquérito Civil. As tratativas ao longo da instrução pelo MPT, se referiam, mais especificamente aos Contratos mantidos com a Politec Tecnologia da Informação S/A (atual INDRA) e a CPM Braxis Outsourcing S/A.

Segundo os autos do Inquérito Civil nº 001145.2011.05.000/7, há indícios de que tais contratos propiciam a contratação irregular de mão de obra, até mesmo em serviços inerentes a atividade-fim da Companhia, em detrimento da realização de concursos públicos, onde, inclusive, consultores contratados realizam as mesmas atividades de empregados concursados.

Durante o curso do inquérito foi cobrado da PRODEB, insistentemente, pelo MPT informações sobre as providências adotadas para realização do concurso, a apresentação do respectivo cronograma e o acompanhamento de sua tramitação com vistas à sua realização. Apesar do exposto, a Empresa estadual limitou-se a informar que o processo estava em fase de autorização, que havia impedimentos que dependiam de reforma do estatuto da Companhia, que não havia fechado o quantitativo de profissionais necessários, entre outros entraves, no entanto, sem nada comprovar.

Assim, diante dos fatos, em 18/11/2013, o MPT elaborou proposta de Termo de Ajuste de Conduta - TAC e apresentou às partes. Por discordar parcialmente, contraproposta foi apresentada pela PRODEB em 24/02/2014. Tal contraproposta foi rejeitada pelo SINDADOS que demonstrou concordância com os termos originalmente propostos pelo MPT. Por outro lado, a PGE, em 25/03/2014, rechaçou ambas as propostas, sugerindo outros termos, criando-se então um impasse.

Os termos propostos pela PGE em março de 2014 (Ref. 1699746-32 a 34), **Anexo IV**, coincidem com as providências que a Empresa informou estar adotando quanto aos pagamentos indenizatórios investigados pela Sindicância nº 2016.001, em agosto de 2016, ainda durante os trabalhos de campo da Auditoria de Inspeção e, também, em dezembro de 2016, quando do atendimento a Notificação do TCE (Ref. 1656753-21 e 22 1699746-12).

Esta situação demonstra que nada, ou quase nada, efetivamente mudou na PRODEB desde 2011. Não foi apresentado qualquer cronograma para o acompanhamento das providências sugeridas pela Empresa. Providências estas, cabe enfatizar, que demandam tempo, visto que complexas e estruturantes, em detrimento da urgência que as irregularidades apontadas, tanto pela Sindicância quanto pelo Inquérito Civil do MPT, impõem. Detalhe que pode contribuir, por tempo indeterminado, para a continuidade do comprometimento da eficácia, da eficiência e da economicidade da gestão da referida Companhia.

A procuradora oficiante, em 15/04/2014, em audiência perante as partes, ponderou que a proposta apresentada pela PGE e ratificada pela PRODEB está muito longe da proposta

apresentada pelo *Parquet*, “[...] razão pela qual entende-se que não há a possibilidade de celebração de TAC”. **Ato contínuo, por despacho, em 26/11/2015 determina a judicialização do feito pelo ajuizamento da respectiva Ação Civil Pública.**

Segue, como **Anexo Único** a este pronunciamento, minuta/relatório do Inquérito Civil para proposição da respectiva Ação Civil Pública.

Isto posto a Auditoria reitera o posicionamento expresso originalmente em seu Relatório de Auditoria (Ref. 1656753-23):

A realização de despesas sem cobertura contratual infringe o art. 58 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 60, parágrafo único da mesma Lei; o art. 35 da Lei nº 2.322/1966, bem como as Leis nos 8.666/1993 e 9.433/2005 que norteiam a celebração de contratos e convênios na administração pública estadual.

[...]

O direito administrativo brasileiro não deixa margem a dúvidas, a regra é licitar. Os contratos administrativos devem necessariamente ser precedidos de licitação pública, com vistas a escolher a melhor proposta, **bem como oferecer igual oportunidade a todos os interessados em contratar com a Administração Pública**, nos termos do art. 37, XXI da Constituição Federal, neste particular resta evidente, além da transgressão a outros princípios, a ofensa ao princípio da isonomia, bem como ao da livre e ampla concorrência.

Para a Auditoria, não é necessário haver dano ao Erário para que seja constatada a grave infração a norma legal e práticas de gestão não recomendáveis como as que nos autos foram evidenciadas, sendo plenamente cabível, portanto, a responsabilização do Gestor pelos pagamentos indenizatórios em tela, bem como pela má contratação, acompanhamento e fiscalização dos termos que lhes deram origem.

### 03. Bens permanentes não localizados (item 5.3.1)

A equipe de auditoria, após a análise do relatório final da comissão constituída pela Resolução nº RP 2015.121, da Presidência da PRODEB, identificou que inicialmente foram considerados como não localizados, 62 bens referentes ao exercício de 2015, além de outros 54 oriundos do exercício 2014.

Ao final dos esforços empreendidos pela Comissão da Companhia, dos bens referentes a 2015, foram localizados 23 itens cujos ajustes estariam sendo providenciados pela Coordenação de Patrimônio e Materiais – COPAM e 25 estantes desmontadas, cujo estado levou a indicação pela baixa patrimonial, bem como de outros 4 bens, estes, por meio do Processo Administrativo nº 0011600015778-0. Contudo apontou a presente Auditoria não ter tido acesso ao mencionado processo a fim de constatar a regularidade das baixas.

Assim, os outros 10 itens não localizados (equipamentos de TIC), relativos ao exercício 2015, continuaram extraviados.

Já os 54 bens não localizados referentes ao exercício 2014, foram baixados administrativamente pelo mesmo processo administrativo recém-mencionado, fato que reforça a necessidade de sua disponibilização tempestiva pela PRODEB, a fim de possibilitar verificação de sua regularidade/legalidade por parte da Auditoria, o que não ocorreu.

Em sua resposta à Notificação (Carta Nº 193/PR, de 16/12/2016), o Gestor, em seu **Anexo VIII**, incorpora aos autos apenas um recorte parcial do processo de baixa administrativa de bens, com parcas informações acerca do procedimento adotado.

No **Anexo IX** da Carta encaminhada pelo Diretor Presidente da PRODEB (intitulado “*Composição do valor líquido dos 58 bens baixados no processo nº 001160001 5778-*”) é apresentada a descrição de cada bem (4 referentes a 2015 e todos os 54 referentes a 2014), sua última localização e o valor residual registrado pela COPAM, totalizando R\$2.899,74.

Em sua defesa, o Gestor informa ter tomado diversas providências para regularizar a situação de outros 58 bens implicados no relatório final de inventário de bens permanentes do exercício 2015, que remanescem extraviados, bem como apresenta situações que ocorreram naquele mesmo ano e que podem ter contribuído para o insucesso na localização de tais bens. Comunica, também, ter dado prazo a COPAM até a conclusão do inventário de 2016 para, com a colaboração de outras Unidades da Companhia, dirimir os possíveis equívocos. Segundo o Diretor Presidente (Ref. 1699746-14):

[...] para melhor se verificar a localização desses bens, considerando pouco provável a existência de um número tão expressivo de bens não localizados, a exemplo do montante apontado pela Comissão do Inventário Patrimonial de 2013, num total de 175 bens não localizados, mas que a COPAM, posteriormente, localizou de imediato 135 bens, reduzindo o volume para 40 bens.

#### Posição da Auditoria:

Considerando a materialidade envolvida e as justificativas carreadas aos autos pelo Gestor, apesar de não ter sido encaminhado, na íntegra, o conteúdo do processo de baixa (Processo Administrativo nº 0011600015778-0), esta Auditoria, ratificando o posicionamento expresso em seu Relatório pugna pelo acompanhamento de tal situação em futuras auditorias em atenção as providências e apurações que o Gestor comunica ter providenciado.

#### **04. Divergências entre Balancete e Relatório Financeiro de Clientes (item 6.1.1)**

A Auditoria, ao confrontar as informações registradas no Balancete da Empresa com os registros do Relatório Financeiro de Clientes, encontrou diferenças na posição contábil da rubrica Contas a Receber.

Questionado sobre o fato, à época dos trabalhos de campo, o Gestor limitou-se a informar: “[...] *Já está sendo feito análises desde 2012 dessa conta na tentativa de arrumá-la até o final desse exercício*”.



Posição da Auditoria:

Em sua resposta à Notificação, especificamente por meio do **Anexo X**, o Gestor apresenta demonstrativos dos ajuste efetuados, bem como a posição contábil da respectiva conta conciliada com o relatório financeiro (data base 31/10/2016), demonstrando a regularização procedida, saneando o quanto apontado em relatório.

**CONCLUSÃO**

Face ao exposto, tendo em vista que as justificativas e esclarecimentos trazidos pelo Gestor não foram capazes de modificar o entendimento da Auditoria, exceto quanto ao item 04 do presente pronunciamento (item 6.1.1 do Relatório de Inspeção), restam ratificadas todas as recomendações realizadas no corpo do respectivo Relatório (Ref. 1656753), sugerindo, ainda, que seja instado o Diretor Presidente e demais diretores da PRODEB, no que couber a cada um, a adotar as providências necessárias a regularização dos apontamentos no intuito de evitar sua reincidência.

Gerência 6A, 26 de abril de 2017.

**Alex Pereira dos Santos**  
Gerente de Auditoria

## **Quadro de Assinaturas**

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Alex Pereira dos Santos  
Gerente de Auditoria - Assinado em 26/04/2017

Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço <http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>,  
digitando o código de autenticação: KYNTYZOTIY