



1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

PROCESSO: TCE/009567/2015
EXERCÍCIO: 2015
JURISDICIONADO: Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER
NATUREZA: Auditoria Especial
TITULAR: José Lúcio Lima Machado

2 INTRODUÇÃO

Em cumprimento à determinação do Exmo. Conselheiro Relator, procedemos a análise e instrução dos autos relativos a Auditoria de Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios, realizada na Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER, no exercício de 2015, em razão dos novos esclarecimentos apresentados pelo Gestor.

3 RESULTADO DA AUDITORIA

Na sequência estão apresentadas as considerações desta Auditoria acerca dos esclarecimentos apresentados pelo Gestor, em resposta à Notificação nº 002131/2015, em relação os pontos abordados no Relatório de Auditoria:

Controle Interno (item 4.1)

A avaliação do registro e controle de contas a pagar e de pagamentos da CONDER evidenciou deficiências nos controles internos da Companhia.

Com vistas ao aprimoramento dos controles, bem assim para sanar as não conformidades detectadas, a Auditoria recomendou à CONDER: a) Priorizar a implantação do Sistema ERP Protheus para as áreas de contas a pagar e de pagamentos (item 4.1.1); b) Ajustar os controles internos para registrar a obrigação junto ao fornecedor no ato em que a medição seja aprovada pelos setores competentes e não quando da emissão da nota fiscal (item 4.1.2); c) Providenciar a inserção dos orçamentos no Sistema POLO com a criação de modelos adequados às peculiaridades das contratações (item 4.1.3); e d) Reavaliar e reestruturar os processos da área de compras (item 4.1.4);

Nas suas justificativas o Gestor reconheceu as deficiências de controle interno, tendo apresentado as seguintes providências, que tem o objetivo de sanar as mesmas:



Sistema ERP (item 4.1.1)

A CONDER, atualmente, está implantando os módulos referentes à área financeira, quais sejam: Contas a Pagar, Conciliação Bancária e Contas a Receber. Houve uma necessidade de revisão do projeto inicial do sistema, em virtude da modificação dos fluxos da empresa, com objetivo de aumentar os controles.

[...]

Nesse momento, os fluxos já estão devidamente redesenhados restando pendente, com a aprovação desta reestruturação pela Diretoria Executiva da CONDER, conforme, demonstra a Resolução de Diretoria nº002/2015 [...].

Registro da Obrigação com o fornecedor (item 4.1.2)

O POLO já disponibiliza a opção de medição, estando em fase de homologação da customização, o que possibilitará a integração com o ERP, isto permitirá o envio das informações sobre as medições para ERP, gerando automaticamente as Solicitações de pagamento, [...].

Neste momento, estamos aguardando a aprovação da revisão do padrão normativo de Gestão de Contratos (PG-DIPRE-03), com a inclusão deste e de outros procedimentos para assegurar a sua aplicabilidade. Após essa revisão, implantaremos as eventuais mudanças nos sistemas e nos projetos.

Necessidade de atualização tempestiva do Sistema POLO (item 4.1.3)

Com a implantação de novos procedimentos dentro da estrutura do POLO e do ERP, a atualização das informações passa a ser inerente às operações rotineiras da empresa.

[...]

Estamos, inclusive, revendo o prazo de implantação definitiva dessas ferramentas para julho de 2016, em virtude das revisões que se fizerem necessárias e consequentes alterações do projeto que delas decorreram.

Reestruturação da linha de fluxo (item 4.1.4)

A necessidade de reestruturação dos fluxos se mostrou imprescindível frente às novas exigências que se apresentaram com a implantação dos sistemas ERP/POLO.

Assim estão sendo revistos os procedimentos operacionais relativos à gestão de convênios e contratos de repasse.

[...]



Por fim, estamos buscando recapacitar e reestruturar as áreas de Gestão de contratos para melhorar a eficiência operacional e, com isso, evitar o retrabalho. Ademais está sendo criado um grupo de trabalho, formado por técnicos com expertise em contratos de financiamento/repasso, para gerir estes contratos, com o objetivo de dar mais celeridade e melhorar a relação com os nossos parceiros. O padrão operacional (PO-DIPRE-07), em fase de validação pela DIREX, contemplará as novas diretrizes e orientações.

A Auditoria ressalta que já vem apontando tais deficiências há seis anos consecutivos, sem que providências efetivas tenham sido tomadas. É imprescindível que a CONDER reestruture seus processos com celeridade e consolide a implantação de seus sistemas.

Regime Diferenciado de Contratação – RDC (Lei Nº 12.462/2011) (item 4.2)

A Auditoria apontou a não disponibilização pela CONDER, dos orçamentos estimados das obras objeto da licitação RDC Presencial nº 002/2013, bem como dos critérios e parâmetros utilizados para a sua elaboração, fato que impediu a análise da economicidade das contratações e representou limitação ao escopo da Auditoria.

Em resposta à Notificação nº 002131/2015 – TCE, o Gestor encaminhou cópia da CI nº 038/2015 DIROE, de 27/10/2015, que trata das respostas aos questionamentos apostos na Reiteração da Solicitação nº 06/2015, deste TCE, onde afirma, em relação ao item “Orçamento de Referência da CONDER”, ter encaminhado “a modelagem de estimativa de custos pactuada com a CAIXA para cada Empreendimento”. Registre-se que a CI nº 038/2015 foi enviada naquela data para a CCI da CONDER, tendo esta Auditoria tomado conhecimento de seu teor após a Notificação do Gestor.

No mesmo documento, no que diz respeito à “estimativa de custos”, informa que “foram apresentadas planilhas com preços globais de serviços, com base em Orçamento Paramétrico”. Além dessa, foi enviado cópia da CI nº 044/2015, de 30/11/2015, também da DIROE, discorrendo sobre as providências adotadas com vistas ao atendimento dos itens elencados na citada Reiteração.

Verificamos que a “modelagem” enviada pelo Gestor, trata-se de cópia de ofício encaminhado à Caixa Econômica Federal, tendo como assunto “Análise do Contrato de RDC”, em referência à “TC 421.239/2013 – Mobilidade Urbana e Trânsito – Ação Apoio a Sistema de Transporte Coletivo – Corredores de Transporte Público de Vias Estruturais de Transportes”, no qual a DIROE apresenta, àquela instituição financeira, informações e planilhas demonstrando os critérios adotados pela CONDER para o cálculo dos orçamentos das obras objeto da licitação nº 02/2013.



Neste documento, a CONDER aponta que utilizou como critério para elaboração do orçamento de referência das obras licitadas, contratos de obras similares que foram firmados anteriormente. Dentre esses Contratos, os de números 071/2012, 041/2013, 048/2013, 049/2013 e 047/2013 foram analisados pela Auditoria, em inspeções anteriores, onde constatou – se que os seus valores tiveram como paradigma a tabela Sicro.

Considerando o critério adotado pela CONDER, e ainda o quanto determinado no art. 9º, § 2º, inciso II, da Lei 12.462/2011, segundo o qual “o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica”, esta Auditoria acata os esclarecimentos apresentados pelo Gestor.

Atraso na execução do Contrato nº 003/2010 (item 4.3.1)

O Gestor não apresentou novos esclarecimentos acerca do quanto já registrado no Relatório de Auditoria, razão pela qual fica ratificado todo o exposto às fls. 10 a 12.

Contrato de Concessão nº 011/2014 (item 4.3.2)

Foi encaminhado pela Auditoria Geral do Estado, conforme Ofício AGE nº 95/2015, a versão final do Relatório AGE nº 01/15, referente aos trabalhos de Auditoria realizados na CONDER, que tiveram como escopo a análise da Concorrência Pública nº 54/2014 e da execução do contrato de Concessão dela decorrente – ocupação de área destinada a restaurante situado no Dique do Tororó.

Neste Relatório, AGE nº 01/15, a Auditoria Geral do Estado (AGE), recomendou que a CONDER adotasse as medidas cabíveis para rescisão da Concessão e realizasse nova licitação para selecionar outra Concessionária.

Após análise do quanto apontado pela AGE e dos esclarecimentos prestados pela CONDER, a Auditoria entendeu que foram adotadas medidas para sanar as irregularidades apontadas. Entretanto recomendou à CONDER que apurasse a responsabilidade de quem deu causa.

Nos seus novos esclarecimentos, o Gestor informou que: “Atendendo a recomendação da Auditoria, estamos encaminhando a Portaria nº 283/2015, que designa comissão para apurar os fatos narrados no Relatório.”



Contrato de Consultoria nº 045/2015 (item 4.3.3)

A CONDER celebrou o Contrato nº 45/2015, em 15/07/2015, com a empresa EM Consultoria e Treinamento em Direito Administrativo – ME, tendo como objeto a prestação de serviços de consultoria na área de licitação e contratação administrativas, por meio de inexigibilidade de licitação.

Da análise dos autos do Processo administrativo de contratação direta, a Auditoria concluiu pela irregularidade da contratação, uma vez que ficou evidenciada a prestação de serviços contínuos de consultoria, em desacordo com a legislação aplicável.

Em suas considerações, o Gestor argumentou:

Com relação a este item, nos vemos compelidos a discordar do entendimento exposto no relatório do TCE, por entendermos que os ilustres auditores não analisaram adequadamente o contrato hostilizado, pelo que a conclusão alcançada não encontra repercussão nos fatos administrativos que se pretende esclarecer, nem respeito aos princípios hermenêuticos correntes, calcados não na literalidade do conteúdo normativo, mas no sentido da norma.

Pelos esclarecimentos do Gestor podemos constatar que não foi demonstrado, em concreto, a notória especialização para o objeto contratado, em cuja essência está a singularidade do objeto. A singularidade é premissa lógica da notória especialização, e, não há como se justificar administrativa e juridicamente uma especialização que deve ser notória, possa ser depurada, em última instância, pela confiança que o próprio contratante nela possa depositar. O subjetivo não pode se confundir com o notório, que é a percepção coletiva em determinado segmento, portanto, não há como prosperar a referida contratação.

Desse modo, não havendo a mencionada singularidade do objeto, nem mesmo qualquer fundamentação no processo de contratação que justificasse essa excepcionalidade capaz de ensejar a contratação direta, é de se refutar a argumentação trazida pela CONDER de que as situações ora examinadas se enquadrariam na hipótese de inexigibilidade de licitação para efeito de contratação direta em razão da singularidade do objeto e da necessidade de profissional de notória especialização.

Por outro lado, acerca da tentativa da Contratante de demonstrar a qualificação do Contratado, também não logrou êxito para que se pudesse entrever a notória especialização deste, sobretudo levando-se em conta o objeto almejado no contrato, cuja finalidade era bastante comum e, portanto, passível de ser desempenhada por outros profissionais, igualmente qualificados, mediante prévio certame licitatório.

Considerando, pois, a inconsistência dos argumentos apresentados pelo Gestor e não existindo nos autos outros elementos capazes de modificar as razões que motivam a presente análise, a Auditoria conclui pela procedência da suspensão do Contrato nº 045/2015, restando claro que a competição era viável.

Convênios (item 4.4)

De acordo com o demonstrativo dos convênios e instrumentos congêneres, encaminhado pela CONDER, em 31/08/2015, encontravam-se vigentes 432 convênios firmados com diversos municípios do Estado da Bahia, envolvendo recursos de mais de R\$176 milhões. Os principais objetos desses convênios são serviços de pavimentação em vias, construção ou reforma de mercados ou feiras livres, construção ou recuperação de praças e construção ou reforma de unidades habitacionais.

Dos convênios firmados, 386 (89%) foram considerados irregulares pelo Controle Interno da CONDER, sendo que destes, 326 convenientes estão inadimplentes com a obrigação de prestar contas ou prestaram contas com atraso, 216 convenientes não juntaram à prestação de contas os documentos obrigatórios para sua formalização e 96 convenientes não cumpriram total ou parcialmente o objeto do convênio ou aplicaram recursos em objeto distinto do pactuado, entre outras irregularidades.

A Auditoria constatou que a CONDER não tem adotado, em tempo hábil, as medidas necessárias ao saneamento das ocorrências, conforme requeridas pela Resolução nº 144/2013, do TCE/BA. Sendo verificado que os controles dos prazos de notificação das prestações de contas são feitos manualmente, através de planilha em Excel, o que não garante segurança e agilidade na cobrança dessas prestações de contas.

Considerando a grande quantidade de convênios firmados, bem assim a materialidade dos valores envolvidos, recomendou-se à CONDER: a) automatizar os controles sobre convênios; b) fortalecer e treinar a equipe da Gerência de Prestação de Contas (GEPEC), de forma a ser possível tomar, em tempo hábil, as medidas



necessárias para garantir o cumprimento do objeto dos convênios de acordo com as normas aplicáveis e instaurar as tomadas de contas especiais para os convenientes inadimplentes; c) aperfeiçoar os controles sobre seu fluxo de caixa e sua capacidade financeira de honrar os compromissos assumidos com os convenientes, de forma a só firmar convênios quando for possível garantir a execução financeira dos mesmos, de acordo com os termos pactuados; e d) capacitar sua área técnica para avaliar os projetos técnicos dos convenientes e demandar os ajustes necessários, de forma a permitir um planejamento eficiente das ações.

O Gestor entende como “pertinentes as colocações e preocupações do Tribunal de Contas que objetivam resguardar o interesse público na aplicação dos recursos utilizados e seu consequente resultado.”

Nesse sentido, informou que foram obtidos avanços recentes com a qualificação dos procedimentos relacionados aos convênios, dentre os quais destaca: aprovação eminente de nova versão do procedimento operacional vigente, que implicará na melhoria e agilidade dos sistemas e processos; a atualização constante do sistema POLO de maneira a obter maior domínio do processo e identificação imediata dos prazos e pendências dos convênios; e a participação dos técnicos responsáveis nas ações dos convênios, melhorando o fluxo de informação e permitindo um resultado mais rápido e eficaz na adoção das providências cabíveis.

No que tange às revisões e ajustes das propostas dos convenientes, o Gestor informou estar “reforçando a equipe para melhor avaliar a documentação encaminhada, com mais tempo e precaução, a fim de minorar os equívocos por ventura existentes nos projetos, planilhas e demais documentos, que inevitavelmente impactam no cumprimento tempestivo dos objetos conveniados.”

Com relação aos convênios avaliados no Relatório de Auditoria o Gestor esclarece que todos se encontram em processo de Tomada de Contas Especial, tendo a DIPRE publicado as Portarias e constituído as respectivas Comissões e que os trabalhos ainda não foram concluídos em virtude de atrasos decorrentes da necessidade de verificar *in loco* o desenvolvimento do objeto conveniado e organizar a grande quantidade de documentos.


4 CONCLUSÃO

Após procedermos ao cotejamento dos esclarecimentos do Gestor da CONDER com as ocorrências identificadas pela Auditoria, constantes do Relatório de Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios, no exercício de 2015, exceto quanto aos itens 4.2 e 4.3.2, cuja recomendação da equipe técnica foi



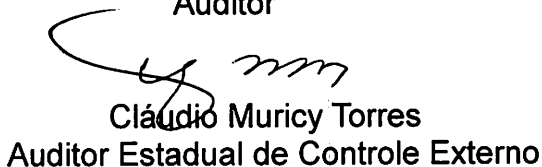
acatada, ratificamos a sugestão de que seja dado conhecimento do inteiro teor deste Relatório ao Diretor Presidente da CONDER, para que seja apresentado, no prazo de 30 dias, Plano de Ação, com as medidas necessárias à correção das irregularidades/fragilidades verificadas, e identificação dos responsáveis pelas ações e respectivos prazos.

Gerência 1C, 28 de abril de 2016.


Marcos Tadeu Carneiro Lima
Gerente de Auditoria


Antônio Fábio Dantas Filho
Auditor


Kleber Miranda Morgado
Auditor Estadual de Controle Externo


Cláudio Muricy Torres
Auditor Estadual de Controle Externo