



PROCESSO: Nº TCE/007349/2012
NATUREZA: AUDITORIA E INSPEÇÃO
ENTIDADE: SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E COMERCIAL - SUDIC
GESTOR: EMERSON JOSÉ OSORIO PIMENTEL LEAL
SECRETARIA: SECRETARIA DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINERAÇÃO (SICM)
EXERCÍCIO: 2012
RELATOR: Cons. PEDRO LINO

RESOLUÇÃO Nº 038/2014

EMENTA: INSPEÇÃO NA SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E COMERCIAL (SUDIC). IRREGULARIDADES NA CELEBRAÇÃO E EXECUÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO Nº 01/2012. JUNTADA DOS PRESENTES AUTOS ÀS CONTAS DA SUDIC, EXERCÍCIO DE 2012 E ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA REPROGRÁFICA DOS PRESENTES AUTOS À 4ª CCE PARA ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO Nº 01/2012 SSP-SICM/SUDIC, NA PROGRAMAÇÃO DO EXERCÍCIO DE 2014, NOS TERMOS DO ART. 11 DA RESOLUÇÃO TCE Nº 144/2013. DECISÃO UNÂNIME. PUBLICAÇÃO, NO PORTAL DO TRIBUNAL NA INTERNET, DO RELATÓRIO DE AUDITORIA, DO PRONUNCIAMENTO DOS AUDITORES, DO PARECER DO MPC E DA RESOLUÇÃO, BEM ASSIM DOS ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS PELO PRESIDENTE DA SUDIC, RESTANDO VENCIDO O EXMO. SR. CONSELHEIRO ANTÔNIO HONORATO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA, DA MANIFESTAÇÃO DO PRESIDENTE DA SUDIC, DO PRONUNCIAMENTO DOS AUDITORES E DA RESOLUÇÃO À SICM, À SSP, À AGE E À PRESIDÊNCIA E CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA SUDIC, PARA ADOÇÃO DAS MEDIDAS CABÍVEIS, RESTANDO VENCIDOS, EM PARTE, O EXMO. SR. CONSELHEIRO PEDRO LINO, RELATOR, E A EXMA. SRA. CONSELHEIRA CAROLINA COSTA, QUE VOTARAM, TAMBÉM, PELO ENCAMINHAMENTO À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E AO MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA.

Considerando que o presente processo trata-se de inspeção realizada pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo (2ª CCE), em procedimentos licitatórios, contratos e convênios firmados no período de janeiro a julho de 2012, no âmbito da Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial (Sudic), autarquia ligada a Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM), que tem finalidade de executar programas e projetos de desenvolvimento industrial, além de gerir os distritos industriais do Estado;



Considerando que dentre as irregularidades verificadas pela 2ª CCE, ressalta-se o Termo de Compromisso nº 001/2012¹, firmado ilegalmente entre a Sudic e a Secretaria de Segurança Pública (SSP), compreendendo o montante de R\$48,5 milhões, valor que representa 76,7% do orçamento total daquela Superintendência (R\$63,2 milhões), no exercício 2012;

Considerando que a auditoria concluiu que o acordo celebrado entre as duas entidades públicas, para a Sudic executar serviços de reformas e construções em 61 prédios da SSP², extrapolou as atribuições legais da autarquia;

Considerando que tal conclusão ocorreu em função de a Sudic não possuir atribuição legal de órgão executor de obras. A Superintendência também não possui atribuição na área da segurança pública, pelo contrário, tem finalidade totalmente diversa: fomentar atividade industrial e administrar os distritos industriais do Estado;

Considerando que para a Sudic conseguir firmar o Termo de Compromisso e executar as obras nas unidades policiais, o Excelentíssimo Governador do Estado assinou o Decreto nº 13.504, em 06/12/2011, homologando a Resolução nº 16/2011 do Conselho de Administração da autarquia, que alterou o seu Regimento Interno (Decreto nº 580/91), incluindo a atribuição, cujo texto segue *in verbis*:

"Promover e apoiar a realização de obras que visem ao desenvolvimento e à melhoria da segurança pública, no âmbito do Estado da Bahia, enquanto condição para a atração de investimentos nos setores industrial, comercial e de serviços."

Considerando que o relatório de auditoria destaca que a nova atribuição da Superintendência, estabelecida pelo Decreto 13.504/2011, contraria a Lei Estadual nº 6.074/91, legislação que instituiu a estrutura organizacional da Administração Pública no Estado da Bahia. De acordo com o citado texto legal, a realização de obras do Estado é competência da Superintendência de Construções Administrativas da Bahia (Sucab);

¹ Objeto: prestação de cooperação técnica para o desenvolvimento de projetos básicos de arquitetura, executivos e complementares e formulação de Termos de Referência (inclusive emissão de pareceres), processos licitatórios, contratação, acompanhamento e fiscalização de obras visando a requalificação das instalações existentes e/ou implantação de novas unidades, no âmbito da segurança pública, em conformidade com o Plano de Trabalho e o Cronograma Físico-Financeiro.

² Reforma, com ampliação e modernização do prédio sede da SSP, implantação do Departamento de Polícia Técnica de Camaçari, e requalificação de unidades policiais das Polícias Civil, Técnica e Militar em Salvador, RMS e no interior do Estado.



Considerando que a 2ª CCE acrescentou, ainda, que o Decreto nº 13.504/2011 também contraria o Decreto nº 10.944/2008, editado em 03/03/2008, que disciplina a execução de obras e serviços de engenharia, reparos e manutenção de prédios públicos, através do Programa da Qualidade das Obras Públicas da Bahia. Em seu artigo 7º, o Decreto também deixa claro de quem é a competência para execução de obras em prédios públicos, nos seguintes termos:

"Art.7º - As ações relativas a construção, ampliação, reforma e recuperação de prédios públicos, integrantes dos orçamentos dos órgãos da Administração Direta do Estado, suas autarquias e Fundações Públicas, serão executadas:

- pelos órgãos específicos, em suas atividades finalísticas, nas áreas de infraestrutura urbana e rodoviária, habitação, saneamento, engenharia rural e prédios tombados como patrimônio histórico e cultural;

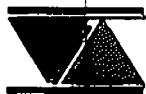
- pelos próprios órgãos, desde que disponham de infra-estrutura técnica adequada, quando configurada como intervenção de pequeno porte e baixa complexidade e o custo estimado for inferior ao limite de valor para a licitação na modalidade Convite;

- através da Superintendência de Construções Administrativas da Bahia - SUCAB, quando não configurada como intervenção de pequeno porte e baixa complexidade, sem limite de custo ou quando o mesmo for superior ao limite de valor para licitação na modalidade Convite.

§ 1º- Excepcionalmente, em função do volume e natureza das obras ou serviços de engenharia solicitados, e após análise dos elementos técnicos, poderá o Comitê Setorial de Acompanhamento de que trata o art. 6º deste Decreto, autorizar a execução direta pelas Unidades.

Considerando a conclusão da auditoria que o Decreto nº 13.504/2011 extrapolou a competência legal da autarquia, conforme a seguir:

*"[...] confrontando-se a disposição do §5º do Art.41 da Lei Estadual nº 6.074, de 22/05/1991, que, ao modificar a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual, instituiu a Sudic, como entidade da administração indireta da estrutura básica da SICM, não se vislumbra compatibilidade da finalidade ali atribuída, de executar programas e projetos de desenvolvimento industrial e comercial e de gerir os distritos industriais do Estado, com a nova atribuição conferida pelo Decreto nº 13.504/2011, de órgão executor de obras, cuja competência é, via de regra, atribuída à Sucab, o que **conduz ao entendimento de que este decreto extrapolou o âmbito da competência legal conferido à Sudic.**"*



Considerando que cerca de dois meses depois da alteração do regimento interno da Sudic, mesmo diante da contradição com a legislação estadual, a Sudic firmou o Termo de Compromisso nº 001/2012, em 03/02/2012, com a Secretaria de Segurança Pública. Com recursos orçamentários da SSP³ (R\$48,5 milhões – Fontes 00 e 21, o Termo previa que a Sudic desenvolveria projetos básico e executivo de arquitetura, termos de referência, processos licitatórios, contratação, acompanhamento e fiscalização das obras para reforma e construção de unidades policiais;

Considerando que os auditores da 2ª CCE constataram graves deficiências já no plano de trabalho do Termo de Compromisso, em função da ausência de elementos como o plano de aplicação dos recursos financeiros, requisito fundamental, segundo o inciso IV do art. 171 da Lei Estadual nº 9.433/2005; como também a inexistência de projetos básico e executivo de arquitetura, além de termos de referência, que deveriam constar na etapa I do plano de trabalho da Sudic;

Considerando que em função da ausência dos elementos do plano de trabalho, a auditoria concluiu pela impossibilidade de emitir opinião sobre a viabilidade técnica e financeira do objeto pactuado, considerando ser impossível avaliar o porte da obra, sua complexidade e o seu valor. Diante do exposto, resta evidente que a auditoria do TCE não conseguiu saber como foi gasto o dinheiro público, destinado à reforma e construção de unidades da SSP;

Considerando que conforme o acordo, o montante total de R\$48,5 milhões seria repassado de forma fracionada nos exercícios de 2012 (R\$ 22,8 milhões), 2013 (R\$23,7 milhões) e 2014 (R\$2 milhões). As obras nos 61 prédios da SSP deveriam estar concluídas no prazo de 36 meses, a partir da assinatura do Termo, em 03/02/2012. Entretanto, até dezembro de 2013, foram desembolsados apenas R\$16,6 milhões, o que representa 35,7% do montante previsto para o período (R\$46,5 milhões). A execução física também apresenta um atraso considerável, com cerca de 10 unidades concluídas, 16,4% da quantidade total (61);

Considerando que os atrasos nas obras podem estar relacionados com a constatação de que a Sudic não dispunha de estrutura para atender as novas demandas advindas do Termo de Compromisso com a Secretaria de Segurança Pública, uma vez que, no exercício havia 23 profissionais da área técnica terceirizados, como engenheiros e arquitetos, ante os 22 servidores públicos do quadro da autarquia, que atuam na mesma área;

³ Dotação originária de 4 projetos e 1 atividade, dos orçamentos da administração direta da SSP, Departamento de Polícia Técnica (DPT), Polícia Civil da Bahia (PCBA) e Polícia Militar da Bahia (PMBA).



Considerando que a execução dos projetos de arquitetura e serviços de engenharia decorrentes do Termo de Compromisso celebrado com a SSP foi terceirizada para as empresas Geohidro e Geotechnique, em função da Sudic não dispor de pessoal próprio para a execução dos serviços;

Considerando que os auditores apontaram que a Sudic terceirizou para empresas privadas, atividades inerentes ao servidor público. Após analisar as rotinas de trabalho da Superintendência e o fluxo de documentos e de operações, os auditores constataram que funcionários terceirizados executaram atividades finalísticas da autarquia e participaram de tomadas de decisões estratégicas do órgão. Os auditores destacaram que as empresas terceirizadas vêm funcionando na estrutura da Sudic, como apêndices de diretorias ou de divisões, ao ponto de revisar as próprias planilhas de custos ou de outras contratadas;

Considerando que a auditoria adverte que a utilização de terceirizados para execução de atividades finalísticas da autarquia, próprias do funcionalismo público concursado, além de ilegal, por afrontar o art. 37 da Constituição Federal, causa prejuízos ao Estado, significando, a longo prazo, a perda de capacidade tecnológica e operacional pela não qualificação dos servidores efetivos e a perda do capital de conhecimento acumulado pela Sudic;

Considerando que além da terceirização ser ilegal, os auditores da 2ª CCE detectaram que em um desses contratos, o de nº 46/2008, celebrado com a empresa Geohidro, para elaboração de estudos, projetos e consultoria no âmbito da Sudic, o valor contratado de R\$2,7 milhões sofreu acréscimos ilegais de 50%, ou seja, o instrumento contratual sofreu 10 aditivos, com uma majoração do contrato em R\$1,3 milhão, valor que ultrapassa o limite de legal de acréscimo de 25%, estabelecido pela Lei Estadual de Licitações;

Considerando que os aditivos ilegais são reincidentes na Sudic, já que haviam sido identificados na auditoria da prestação de contas do exercício de 2011, sem justificativa superveniente que autorizasse os aumentos, como determina a legislação;

Considerando que a Sudic celebrou, ainda, contratos sem especificar a equipe técnica que executaria os serviços, como determina a Lei Estadual nº 9.433/2005. A participação dos interessados está condicionada a apresentação dos documentos exigidos no instrumento convocatório, como a exigência das condições técnicas da equipe que atuará nas obras, conforme dispõe o artigo 91, o artigo 101 e o artigo 126 da citada Lei Estadual, *in verbis*:



Art. 101 - A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

III - indicação das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico, adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Art. 126 - São cláusulas necessárias, em todo contrato, as que estabeleçam:

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, inclusive de apresentar, ao setor de liberação de faturas e como condição de pagamento, os documentos necessários.

Considerando que além de a legislação exigir a qualificação da equipe técnica, o edital de licitação das tomadas de preço nº 03/2011 e 06/2012 também estabeleciam como requisito a relação completa da equipe técnica e administrativa. Mas esse regramento legal não foi cumprido em muitos contratos, como nos contratos nº 22 e 23/2012, firmados com a empresa Mainan Engenharia Ltda, em 23/07/2012. Os membros da equipe técnica são os mesmos nos dois contratos, embora o prazo da execução contratual seja o mesmo e os locais das obras sejam distintos: uma no bairro da Lapinha (2ª Delegacia Territorial) e outra no bairro de Itapuã (12ª Delegacia Territorial);

Considerando que a lei determina a individualização das equipes técnicas de cada objeto contratual, para preservar a qualidade dos serviços, evitar fraude, dentre outros possíveis danos. No caso das tomadas de preço nº 03/2011 e 06/2012 seria impossível a presença da mesma equipe técnica em dois lugares diferentes, ao mesmo tempo;

Considerando que a inspeção analisou sete procedimentos licitatórios, no âmbito da Sudic, no período de janeiro a julho de 2012, envolvendo recursos que totalizam R\$11,3 milhões. Foram avaliados um pregão presencial, duas concorrências públicas, quatro Tomadas de Preço. Por critério de relevância, o presente relatório priorizou as irregularidades e ilegalidades detectadas no Termo de Compromisso 001/2012, bem como nos contratos dele decorrentes, firmados dentro do período da inspeção;

Considerando que os demais procedimentos licitatórios, bem como os 3 convênios que fizeram parte do escopo da auditoria, apresentaram falhas e irregularidades formais, destaco as de maior relevância:



- Formalização de convênios sem observância de cláusulas obrigatórias;
- Celebração de acordo com conveniente em situação de inadimplência;
- Ausência de definição do direito de propriedade do termo no terreno do convênio;
- Ausência do comprovante da contrapartida do município;
- Atraso na execução dos serviços de construção dos galpões;
- Não formalização do aditivo de prorrogação de prazo;
- Atraso na execução dos planos de trabalho dos convênios firmados com o Senai e o Sebrae;
- Atraso no andamento do projeto do Polo Moveleiro de Teixeira de Freitas;
- Rescisão administrativa sem apuração de responsabilidade;

Considerando que foi notificado para se manifestar sobre as irregularidades e ilegalidades detectadas, o Presidente da Sudic, Sr. Emerson José Osório Pimentel Leal compareceu aos autos, anexando documentos e justificativas ao processo (fl. 55/69);

Considerando que a equipe da 2ª CCE realizou o cotejamento entre os achados de auditoria e a defesa do gestor, concluindo que os esclarecimentos e contrarrazões alegadas não foram suficientes para modificar o relatório de inspeção. Assim, a auditoria pugna pela manutenção do inteiro teor do relatório de inspeção, sugerindo, ainda, a adoção das providências contra as irregularidades e ilegalidades;

Considerando que o Ministério Público de Contas classificou como graves as irregularidades detectadas na execução das licitações, contratos, convênios e congêneres realizados no âmbito da Sudic. Na avaliação do *parquet*, as irregularidades afrontam os dispositivos Constitucionais e legais como o art. 37 da CF/88, Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal 8.666/93) e Lei Estadual nº 9.433/2005, Lei Complementar Federal nº101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei Complementar Estadual nº 005/1991 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia), dentre outras, como a deficiência no âmbito do controle interno e na fiscalização da execução de licitações, convênios, contratos e congêneres no âmbito da referida autarquia;

Considerando que no parecer do MPC consta que grande parte das ocorrências apontadas pela 2ª CCE podem ensejar a aplicação de reprimendas previstas tanto na Constituição Federal, quanto na legislação interna do TCE-BA, reforçando, assim, o conteúdo dos princípios da legalidade e da moralidade;

Considerando que o MPC opinou pela juntada dos autos da inspeção à Prestação de Contas da Sudic, exercício 2012; e para que seja determinado prazo para os gestores da Sudic demonstrem terem adotado medidas saneadoras das irregularidades, assim como a instauração de processos que apurem a responsabilidade daqueles que deram causa às irregularidades;



Considerando que as contas da SUDIC, relativas ao exercício de 2012, processo TCE/001122/2013, encontram-se em tramitação neste Tribunal, já tendo sido examinadas pela 2ª CCE, que emitiu relatório de auditoria datado de 12/07/2013, opinando pela desaprovação das contas do Diretor Presidente, Sr. Emerson José Osório Pimentel Leal, com aplicação de multa pela prática de atos irregulares, tais como:

- terceirização ilegal de serviços pertinentes à área finalística da autarquia;
- impropriedade relativa à formalização do Termo de Compromisso celebrado com a SSP, em função da ausência de Plano de Aplicação dos Recursos Financeiros, prejudicando a análise quanto à viabilidade técnica e financeira do pacto;
- assunção de atribuições, pela Sudic, para construção e recuperação de delegacias e bases comunitárias de segurança, em flagrante desvio da finalidade prevista legalmente para a entidade, na Lei nº 6.074/1991, de executar programas e projetos de desenvolvimento industrial e comercial e de gerir os distritos industriais do Estado;
- incapacidade operacional da entidade para abarcar as novas demandas advindas do Termo de Compromisso, sendo que as atribuições vêm sendo realizadas por empresas terceirizadas;
- manutenção das contratações ilegais de mão de obra para execução de atividades fins da autarquia, configurando burla ao concurso público, enquadrando-se no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa;
- não observância do cronograma do termo de compromisso na execução das obras, com descumprimento de prazos;
- insuficiência do quadro de pessoal da autarquia, cuja defasagem impacta, negativamente, no atendimento às funções institucionais da entidade etc;

Resolvem os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, reunidos em sessão plenária determinar:

- a) à unanimidade, a juntada dos presentes autos às contas da Sudic do exercício de 2012, processo TCE/001122/2013;
- b) por maioria de votos, a publicação, no Portal deste Tribunal de Contas na Internet, do relatório de auditoria, do pronunciamento dos auditores, do parecer do Ministério Público de Contas e desta Resolução, bem assim dos esclarecimentos apresentados pelo presidente da Sudic, restando vencido o Exmo. Sr. Conselheiro Antônio Honorato;



c) à unanimidade, o encaminhamento de cópia reprográfica dos presentes autos à 4ª CCE deste Tribunal, para conhecimento e acompanhamento da execução do Termo de Compromisso nº 01/2012 SSP-SICM/SUDIC, na programação do exercício de 2014, nos termos do art. 11 da Resolução TCE nº 144/2013;

d) o encaminhamento de cópia do relatório de auditoria, da manifestação do Presidente da Sudic, do pronunciamento dos auditores e desta Resolução à Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM), à Secretaria de Segurança Pública (SSP), à Auditoria Geral do Estado (AGE) e à Presidência e Conselho de Administração da Sudic, para adoção das medidas cabíveis, restando vencidos, em parte, o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, Relator, e a Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa, que votaram, também, pelo encaminhamento das citadas peças processuais à Assembleia Legislativa e ao Ministério Público da Bahia.

Sala das Sessões, em 08 de abril de 2014

J. L. Lino
Presidente

Roberto
Relator

Roberto
Uelton

Carolina Costa

Francine Costa
Antonio

[Handwritten Signature]

PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

CONFERIDA A DECISÃO

EM 8/04/14

[Handwritten Signature]

SECRETÁRIO GERAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA