



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

<b>PROCESSO:</b>	<b>TCE/007027/2017</b>
<b>ÓRGÃO JULGADOR:</b>	TRIBUNAL PLENO
<b>RELATOR:</b>	CONS. Inaldo Da Paixao Santos Araujo
<b>NATUREZA:</b>	AUDITORIA
<b>RESPONSÁVEIS/PARTES:</b>	JOSÉ LÚCIO LIMA MACHADO
<b>UNIDADE AUDITADA:</b>	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA - CONDER

**PARECER Nº 000324/2018**

**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 acompanhar licitações, contratos e convênios firmados pela entidade jurisdicionada e vigentes no exercício auditado.

A Primeira Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE) apresentou relatório (doc. ref. 1923325) em que se apontaram as seguintes irregularidades: **a)** celebração de aditivos em percentual superior ao limite legal nos Contratos nº 135/2014, nº 073/2015, nº 063/2013, nº

028/2016 e nº 116/2014 (item 4.1); **b)** atraso na execução das obras referentes aos Contratos nº 063/2013, nº 135/2014 e nº 053/2016 (item 4.2); **c)** Contrato nº 077/2013 encontra-se com obra paralisada e impasse no processo de rescisão (item 4.3); **d)** obra com prazo de execução expirado (item 4.4); **e)** sobrepreço de serviços do Contrato nº 034/2016 (item 4.5); e **f)** intempestividade na adoção de medidas legais quanto ao acompanhamento e fiscalização de convênios (item 4.6).

O gestor foi notificado e se manifestou (Doc. ref. 1965490). Houve nova análise da equipe técnica, que ensejou a elaboração do relatório auditorial com número de referência 2005034, por meio do qual a 1ª CCE manteve o opinativo anterior, à exceção do ponto relativo ao sobrepreço de serviços do orçamento base em relação aos preços de mercado (item 4.5 do relatório preliminar).

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 de licitações, contratos e convênios firmados pela entidade jurisdicionada e vigentes no exercício auditado.

Dentre as irregularidades abordadas pela equipe técnica, sobressaem aquelas relativas à inobservância dos limites legais de acréscimos nas alterações contratuais (item 4.1) e à intempestividade na adoção de medidas legais quanto ao acompanhamento e fiscalização de convênios (item 4.6), as quais serão abaixo analisadas. Para os outros 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. Inobservância dos limites legais de acréscimos nas alterações contratuais (item 4.1)

Segundo a Primeira Coordenadoria de Controle Externo,

A CONDER tem adotado a prática de promover alterações do valor original de contratos por meio de compensação entre supressões e acréscimos de itens de serviço, o que se consubstancia em afronta ao quanto determinado na Lei Federal nº 8.666/1993.

Nesse sentido, foram apontadas irregularidades na formalização de termos aditivos no âmbito dos Contratos nº 135/2014, 073/2015, 063/2013, 028/2016 e 116/2014.

Em todos esses casos, a apuração separada dos acréscimos e supressões realizados nos itens de serviços revelou o descumprimento do limite máximo de 25% nas alterações contratuais, previsto no art. 65, §1º, da lei 8.666/93.

A questão tratada pela unidade técnica já foi abordada anteriormente por este Ministério Público de Contas no âmbito do processo de inspeção nº TCE/002849/2016, em que se analisaram obras públicas firmadas na CERB, valendo a transcrição do posicionamento ali externado (Parecer MPC nº 1043/2016), porque inteiramente aplicável ao caso em apreço:

A 1ª Coordenadoria de Controle Externo destacou, em relatório auditorial, irregularidade identificada no âmbito do Contrato nº 041/2014, firmado entre a CERB e a Construtora Ceará Mendes, relativa ao descumprimento do limite para alterações contratuais previsto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93.

Na ocasião, entendeu-se que seria indevido o procedimento realizado pela entidade contratante para formalizar o Termo Aditivo nº 059/2015, consistente em compensar as supressões e os acréscimos propostos e utilizar o resultado dessa compensação para efeito de apuração do percentual para alterações contratuais.

De fato, se fossem considerados conjuntamente os valores dos acréscimos (R\$ 2.809.576,15) e das supressões (R\$ 1.144.369,59), o contrato teria sido aditado em R\$ 1.665.206,56, o que corresponderia a 24,99% do seu valor inicial (R\$ 6.663.491,64), atendendo, em princípio, ao limite previsto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93, que dispõe:

*Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*§1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.*

Entretanto, esse procedimento de compensação entre supressões e acréscimos não é o mais adequado, porque permite, por via transversa, o descumprimento do dispositivo acima mencionado.

Saliente-se, inicialmente, que a previsão legal de limites às alterações contratuais, contida no §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, visa a resguardar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, evitando a descaracterização do objeto licitado. Entendeu, portanto, o legislador, que,

até o limite de 25%, as alterações contratuais não implicariam modificação substancial do objeto contratado que implicasse afronta ao dever de licitar. Como bem registra Marçal Justen Filho, *a modificação contratual não pode desnaturar o objeto licitado, devendo ser respeitado o limite de 25% do valor da contratação. Desse modo, estabeleceu-se critério objetivo e direto, evitando dúvida por ocasião de sua aplicação*<sup>1</sup>.

Nesse sentido, em casos como esses, em que há necessidade de supressões e acréscimos, é preciso que sejam realizadas duas operações distintas: **(i)** a primeira destinada a suprimir os serviços considerados desnecessários e que, por isso mesmo, não deveriam ter sido incluídos no objeto da licitação; **(ii)** a segunda, consistente no acréscimo dos serviços reputados essenciais à execução contratual.

Realizada a primeira operação, com a exclusão dos serviços equivocadamente incluídos no objeto da licitação, chega-se ao correto valor do objeto contratual, que servirá de base para efetuar a segunda operação, em que será calculado o percentual de acréscimo, para fins de apuração do limite de que trata o art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93, mediante a divisão do montante de serviços acrescidos pelo valor do objeto contratual encontrado anteriormente.

Aplicando esse procedimento ao caso concreto ora analisado, teríamos:

- a supressão dos serviços considerados desnecessários, no valor de R\$ 1.144.369,59;
- fixação do novo valor do objeto contratual, que passaria de R\$ 6.663.491,64 para R\$ 5.519.122,05;
- cálculo do percentual de acréscimo, mediante a divisão do montante de serviços acrescidos (R\$ 2.809.576,15) pelo valor do objeto contratual encontrado anteriormente (R\$ 5.519.122,05), resultando em 50,9% e caracterizando a afronta ao art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93.

Com esse entendimento, que se revela mais rigoroso que aquele fixado no Acórdão TCU nº 749/2010 - Plenário, de que se valeu a 1ª CCE no seu relatório, evita-se prática bastante comum no âmbito de obras públicas, em que, buscando assegurar a formalização de termos aditivos em percentuais mais elevados, são incluídos, propositadamente, na planilha de custos anexa ao edital, serviços cuja desnecessidade de execução já é previamente conhecida e que serão, por isso mesmo, eliminados ao longo do andamento da obra.

Decerto, a adoção do procedimento indicado no Acórdão TCU nº 749/2010 – Plenário, embora represente um avanço no que tange à análise dos limites de alterações contratuais considerando as reduções e os acréscimos de forma isolada, deixa a desejar quando determina que, em ambos os casos, seja adotado o valor original do contrato.

Desse modo, parece ser mais adequado o método defendido neste opinativo, porque, como se disse, ao encontrar o valor correto do objeto contratual, permite-se a apuração do limite percentual de acréscimos, para efeito de observância do art. 65, §1º, da Lei 8.666/93, sem as distorções decorrentes da inclusão indevida dos serviços que necessariamente seriam excluídos ao longo da execução do ajuste.

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: Editora RT, 2014, p. 1045.

A propósito, esse entendimento aqui defendido foi firmado no âmbito do TCU no Acórdão nº 2.206/2006 – Plenário, com a seguinte ementa:

*RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2005. PREVISÃO DE SERVIÇO EM DUPLICIDADE. ANÁLISE DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ACOLHIMENTO. ARQUIVAMENTO.*

***O limite de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 aplica-se sobre o valor inicial atualizado das obras, serviços e compras objetivados, livre das supressões de itens neles previstos, que presumem-se desnecessários, devendo, por isso, tal valor inicial expurgado ser considerado o verdadeiro valor do objeto do contrato. (TCU, Plenário, no Acórdão 2.206/2006, Rel. Ministro Augusto Nardes, julgado em 22/11/2006). (grifos ausentes no original).***

No bojo do voto condutor, o eminente relator expôs, de modo mais preciso, a tese adotada:

*6. Verifico que a alteração do valor inicial do contrato em virtude do expurgo do serviço em duplicidade tem relevância para as possíveis alterações contratuais futuras, que, dessa forma, estarão limitadas a 21% do valor inicial corrigido. Entendo que a tese por trás desse procedimento, a de que o limite de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 previsto para as alterações contratuais aplica-se sobre o valor inicial livre das supressões de serviços efetuadas, merece todo o prestígio por parte desta Corte de Contas.*

*7. Com efeito, em primeiro lugar, a tese tem inteira procedência lógica, uma vez que as supressões de serviços têm o valor de trazer o objeto do contrato às suas reais dimensão física e expressão monetária, parecendo-me evidente que a norma limitadora não poderia ter em mente o objeto indevidamente inflado com serviços tidos como desnecessários. Nota-se, em segundo lugar, que, não raro, as supressões têm sido processadas com o visível intuito de abrir espaço para a inclusão de outros serviços, o que não deixa de ser uma forma de burlar a legislação. Tanto é verdade que somente assim poder-se-ia encontrar alguma racionalidade em certas exclusões observadas em outras obras, como, por exemplo, a de um viaduto, ou da parte de iluminação de travessias urbanas e outros elementos de evidente utilidade para os empreendimentos objetivados.*

No Acórdão TCU nº 1.192/2009 – Plenário, esse entendimento foi ratificado, para indicar que

*o cálculo dos limites legais para aditamentos não deve ser realizado a partir simplesmente dos valores totais inicial e final do contrato, como argumenta o gestor. É necessário verificar o valor das supressões, em relação ao valor inicial do contrato, e dos acréscimos, em relação ao valor inicial do contrato livre das supressões efetuadas (TCU, Plenário, no Acórdão nº 1.192/2009, Rel. Ministro Valmir Campelo, julgado em 03/06/2009).*

De todo modo, no presente caso, independentemente do entendimento que seja adotado, resta caracterizada a irregularidade relativa ao descumprimento do limite de 25% de que trata o art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93: segundo a tese exposta no Acórdão TCU nº 749/2010, de que se valeu a unidade técnica no relatório auditorial, o acréscimo de serviços do Contrato CERB nº 041/2014 implicou majoração de 42,16% ao valor do

contrato; consoante os Acórdãos TCU nº 2.206/2006 e nº 1.192/2009, defendidos neste parecer, o valor desse mesmo contrato foi acrescido em 50,9%.

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas OPINA pela expedição de determinação para que a CONDER: (i)** observe as disposições constantes do art. 6º, IX, e art. 7º, §2º, I, ambos da Lei de Licitações e Contratos, que condicionam a realização de licitação à elaboração de Projeto Básico suficientemente detalhado, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras; **(ii)** nos casos de acréscimos contratuais, apure o percentual de que trata o art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93, com base no valor inicial atualizado das obras, serviços e compras objetivados, livre das supressões de itens neles previstos, que se presumem desnecessários, devendo, por isso, tal valor inicial expurgado ser considerado o verdadeiro valor do objeto do contrato.

## **2.2. Intempestividade na adoção de medidas legais quanto ao acompanhamento e fiscalização de convênios**

No que concerne ao presente achado, a 1ª CCE relatou que:

Dos convênios firmados, 264 (48%) foram considerados irregulares pelo controle interno da CONDER, sendo que destes, 226 convenientes estão inadimplentes com a obrigação de prestar contas ou prestaram contas com atraso, 185 convenientes não juntaram à prestação de contas os documentos obrigatórios para sua formalização e 150 convenientes não cumpriram total ou parcialmente o objeto do convênio ou aplicaram recursos em objeto distinto do pactuado, entre outras irregularidades.

Em seguida, destacou-se que

a CONDER não tem exercido, de forma efetiva, o seu papel de acompanhamento e fiscalização, adotando, em tempo hábil, as medidas necessárias ao saneamento das ocorrências, conforme requerido pela Resolução nº 144/2013, do TCE/BA.

O exame auditorial abrangeu a análise de inúmeros convênios, em relação aos quais, a despeito das irregularidades identificadas, a CONDER não instaurou a Tomada de Contas Especial, em evidente afronta ao art. 7º da Resolução Normativa TCE nº 144/2013.

As falhas de acompanhamento e fiscalização dos convênios firmados vêm sendo observadas com frequência no âmbito do Estado da Bahia, o que denota, no mais das vezes, o descompasso entre os orçamentos de certos órgãos e entidades e a sua capacidade efetiva de controle.

Recentemente, essa questão foi analisada no âmbito do processo nº TCE/001185/2017, que cuidou da prestação de contas da FAPESB relativa ao exercício de 2016 (Parecer MPC nº 265/2018):

Como se não bastasse, foram apontadas, na inspeção nº TCE/009268/2016, outras irregularidades, que correspondem aos achados auditoriais discutidos no item 6 do relatório de auditoria das contas em análise, relativas ao descumprimento de decisões proferidas pelo TCE/BA.

Ali, são mencionadas falhas concernentes a: (i) ausência de tempestividade das análises das prestações de contas e relatórios técnicos; (ii) ausência de cobrança de prestação de contas e relatório técnico finais e ausência de instauração de tomada de contas especial; (iii) não devolução de recursos; (iv) inconsistência no Demonstrativo de convênios e instrumentos congêneres; (v) inconsistência entre as informações alimentadas no Sistema Corporativo do Estado e no SIGA; (vi) insuficiência do quadro de pessoal; (vii) instrumentos firmados sem amparo legal; utilização de concessão de termos de outorga para substituição ilícita de mão de obra; ausência de isonomia em seleções de beneficiários; frustração de competitividade; direcionamento de processo seletivo; e configuração de pessoalidade; indevida utilização de classificação orçamentária; e (viii) ausência de política de propriedade industrial.

Em relação a essas falhas, fica evidenciada, mais uma vez, a falta de capacidade técnica da FAPESB para gerir os recursos públicos anualmente repassados no cumprimento de suas finalidades institucionais.

Segundo asseverou a 1ª CCE (doc. ref. 1819840-96),

a insuficiência de pessoal e o aumento contínuo de liberação de repasses, sem a regularização dos processos ainda pendentes, acabaram por agravar a situação dos controles mantidos pela FAPESB e comprometer o gerenciamento dos 9.703 instrumentos de repasses já firmados, para os quais ainda são requeridas ações da FAPESB, seja no sentido da fiscalização, de cobranças ou de acompanhamentos, envolvendo o montante de R\$729.949.818,77, evidenciando o risco envolvido, em desacordo com os princípios da eficiência e economicidade, refletindo em uma gestão inadequada da Unidade e na má versação de recursos públicos.

A propósito, a Lei nº 13.019/2014, que disciplina as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação, dispõe, no seu art. 8º, que

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público:

- I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades;
- II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;
- III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;
- IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

Independentemente da discussão quanto à aplicação dessas regras a todos os ajustes firmados pela FAPESB, fica explicitada, nos dispositivos acima aludidos, a preocupação do legislador quanto ao controle e acompanhamento da execução dos acordos entabulados pela administração pública.

A formalização de qualquer instrumento de repasse, portanto, deve ser precedida de avaliação, pelo administrador público, quanto à efetiva capacidade operacional do órgão/entidade para acompanhar e fiscalizar corretamente a aplicação dos recursos públicos transferidos, sob pena de responsabilidade solidária, em caso de prejuízo ao erário.

No caso da FAPESB, considerando o atraso sistemático na cobrança e na análise de prestações de contas e relatórios técnicos finais, revela-se notória a incapacidade operacional da entidade para controlar/fiscalizar recursos públicos no montante dos repasses que comumente efetua, o que demanda a atuação firme e imprescindível desse corte de contas, em ordem a estancar a transferência desordenada de valores.

Sendo assim, o Ministério Público de Contas, aderindo ao entendimento já apresentado no processo nº TCE/001185/2017, **OPINA pela expedição de determinação para que a CONDER se abstenha de repassar recursos públicos em montante que supere sua capacidade operacional de controle e fiscalização, sob pena de responsabilidade solidária do administrador público, na hipótese de prejuízo ao erário.**

De resto, acompanhando a unidade técnica, o **MPC sugere a expedição de determinação para que a CONDER instaure Tomadas de Contas dos convênios nº 004/2015, 015/2012, 117/2014, 153/2014, 094/2014, 175/2014 e 199/2014, tendo em vista as irregularidades descritas no relatório auditorial, encaminhando-as, em seguida, para autuação nessa corte de contas (artigos 7º e 10º da Resolução Normativa nº 144/2013).**

Por fim, **opina-se pela juntada dos presentes autos ao processo de contas da CONDER relativas ao exercício 2017 (processo nº TCE/002830/2018), na forma do art. 10, §5º, inciso I, da lei complementar estadual nº 005/91, e pela expedição de recomendações para que a CONDER adote as medidas cabíveis com vistas a regularizar a situação das obras paralisadas (contrato nº 077/2013) e formalizar a prorrogação dos contratos antes do encerramento do prazo de vigência, em atendimento ao que preceitua o art. 142 da lei estadual nº 9.433/2005.**

### **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 2017 (processo nº TCE/002830/2018), conforme autoriza o art. 10, §5º, inciso I, da lei complementar estadual nº 005/91;

b) **Pela expedição de determinações**, para que a CONDER:

(i) observe as disposições constantes do art. 6º, IX, e art. 7º, §2º, I, ambos da Lei de Licitações e Contratos, que condicionam a realização de licitação à elaboração de Projeto Básico suficientemente detalhado, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras;

(ii) nos casos de acréscimos contratuais, apure o percentual de que trata o art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93, com base no valor inicial atualizado das obras, serviços e compras objetivados, livre das supressões de itens neles previstos, que se presumem desnecessários, devendo, por isso, tal valor inicial expurgado ser considerado o verdadeiro valor do objeto do contrato;

(iii) se abstenha de repassar recursos públicos em montante que supere sua capacidade operacional de controle e fiscalização, sob pena de responsabilidade solidária do administrador público, na hipótese de prejuízo ao erário;

(iv) instaure Tomada de Contas dos convênios nº 004/2015, 015/2012, 117/2014, 153/2014, 094/2014, 175/2014 e 199/2014, tendo em vista as irregularidades descritas no relatório auditorial, encaminhando-as, em seguida, para autuação nessa corte de contas (artigos 7º e 10º da Resolução Normativa nº 144/2013);

c) **Pela expedição de recomendações**, para que a CONDER adote as medidas cabíveis com vistas a

(i) regularizar a situação das obras paralisadas (contrato nº 077/2013);

(ii) formalizar a prorrogação dos contratos administrativos antes do

encerramento dos prazos de vigência, em atendimento ao que preceitua o art. 142 da lei estadual nº 9.433/2005.

É o parecer.

Salvador, 29 de maio de 2018.

**ANTÔNIO TARCISO SOUZA DE CARVALHO**  
Procurador do Ministério Público de Contas

## Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Antonio Tarciso Souza de Carvalho  
Procurador do Ministério Público - Assinado em 29/05/2018



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: A1OTIYOTKX