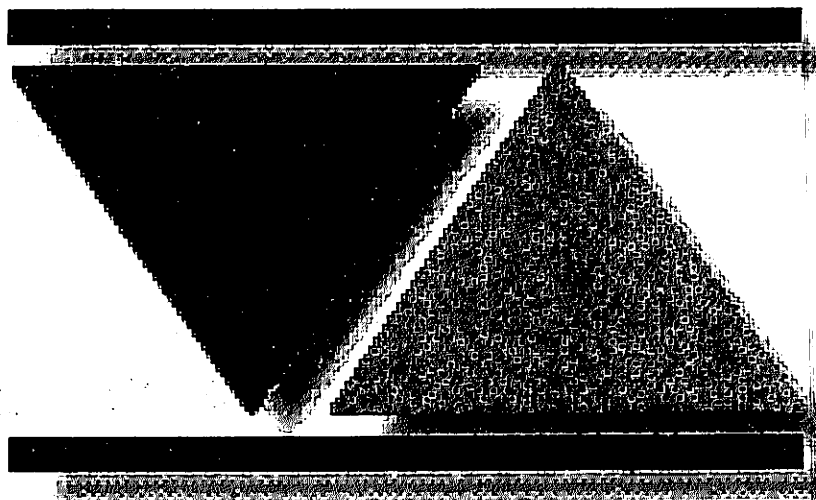

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)
1ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 1C



RELATÓRIO AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA-CONDER
EXERCÍCIO: 2015



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1C

SUMÁRIO

1 INFORMAÇÕES GERAIS.....	03
1.1 NATUREZA DO TRABALHO.....	03
1.2 IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO.....	03
2 OBJETIVO DA AUDITORIA.....	03
3 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....	03
4 PLANEJAMENTO DA AUDITORIA.....	04
5 RESULTADO DA AUDITORIA.....	04
5.1 AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO.....	04
5.2 CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.....	08
5.3 ACOMPANHAMENTO DA AUDITORIA ANTERIOR.....	10
6 CONCLUSÃO.....	11



RELATÓRIO DE AUDITORIA

1 INFORMAÇÕES GERAIS

1.1 NATUREZA DO TRABALHO

Natureza: Auditoria de Obras Públicas
Exercício: 2015
Conselheiro Relator: Marcus Presídio

1.2 IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO

Denominação: Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER
Endereço: Av. Edgar Santos, nº 936 – Narandiba, Salvador – BA, CEP: 41180-000
Titular: José Lúcio Lima Machado
Período: A partir de 19/01/2015

2 OBJETIVO DA AUDITORIA

Em conformidade com a Resolução nº 230/2014 deste Tribunal de Contas, em cumprimento à Programação Anual aprovada e de acordo com a Ordem de Serviço nº 045/2015, expedida pela 1ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizada a Auditoria de Obras Públicas na CONDER, objetivando acompanhar a execução dos contratos relativos às obras de engenharia vigentes no exercício de 2015, verificando a obediência à legislação aplicável, além de aspectos pertinentes à economicidade, eficiência e eficácia.

3 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

Os exames foram conduzidos de acordo com a metodologia indicada no Manual de Auditoria deste Tribunal, em conformidade com as normas de Auditoria Governamental (NAGs) aplicadas ao Controle Externo Brasileiro, e compreenderam: (i) realização de testes e avaliação de controles; (ii) obtenção de evidências; (iii) desenvolvimento dos achados de auditoria; e (iv) discussão com a Administração.

Foram utilizados os critérios de materialidade, risco e relevância; fatores indicativos de fragilidades, inexistência ou inadequação dos controles internos.

Na execução da auditoria, foram utilizadas, principalmente, as seguintes fontes de critério:

- Constituição Federal/1988;



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1C

- Lei Federal nº 4.320/1964 – Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- Lei Federal nº 8.666/1993 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para Licitações e Contratos da Administração Pública;
- Lei Estadual nº 9.433/2005 – Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia.

4 PLANEJAMENTO DA AUDITORIA

O planejamento dos trabalhos tomou por base as recomendações constantes do Guia de Auditoria em Obras Públicas deste TCE e compreendeu, dentre outros procedimentos, verificar os controles adotados no acompanhamento das obras do sistema informatizado POLO e no que concerne aos seus status.

5 RESULTADO DA AUDITORIA

Concluídos os trabalhos relativos à Auditoria de Regularidade de Obras Públicas, são apresentados a seguir os comentários e observações acerca dos fatos considerados relevantes pela Auditoria, incluindo os registros do Sistema POLO.

5.1 AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

No âmbito do controle interno, esta auditoria teve como objetivo identificar riscos e as respectivas atividades de controle relativas ao banco de dados da Companhia relacionados ao acompanhamento da execução de obras de engenharia.

5.1.1 FRAGILIDADE DO AMBIENTE INTERNO

O ambiente interno, também denominado ambiente de controle, representa a base do controle interno de uma organização; determina as pautas de comportamento e influi no nível de conscientização de seu pessoal, aportando disciplina e estrutura.

A Companhia possui estrutura organizacional formalizada, com linhas de responsabilidade definidas, e as ações de engenharia estão concentradas no âmbito de quatro Diretorias: Diretoria de Obras Estruturantes, Diretoria de Habitação e Urbanização Integrada, Diretoria de Equipamentos e Qualificação Urbanística e Diretoria do Centro Antigo de Salvador.

Constataram-se fragilidades nos controles internos, no trâmite de informações e na comunicação. A CONDER condiciona o fornecimento de informações e o agendamento de reuniões das suas unidades à anuência da Coordenação de Controle Interno – CCI.

Dessa forma, a Coordenação de Controle Interno – CCI tem funcionado como uma



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1C

instância para monitorar as demandas externas e aferir a qualidade e fidedignidade das informações geradas pelas diversas unidades organizacionais da Companhia. Entretanto, a sua estrutura operacional não tem conseguido atender, tempestivamente, às demandas requeridas pelas equipes de auditoria deste Tribunal.

5.1.2 SISTEMA INFORMATIZADO INTEGRADO DE GESTÃO E CONTROLE

De acordo com informações disponibilizadas pela CCI, a CONDER dispõe dos seguintes instrumentos para gerenciamento e controle dos contratos de engenharia:

- Sistema POLO – sistema informatizado que permite o acompanhamento físico e financeiro dos contratos, com descrição das etapas, indicação de possíveis pendências, status da execução, dentre outras informações;
- CONDERMED – funciona como banco de dados alimentado com informações sobre as medições dos serviços executados, propiciando o acompanhamento físico e financeiro dos valores medidos e a medir em relação aos contratos anteriores a 2014;
- Controle Financeiro – acompanha e controla o prazo e o valor dos contratos, relacionando as faturas pagas e o saldo dos contratos;
- Planilhas em excell desenvolvidas pelas Diretorias Executivas.

5.1.2.1 UTILIZAÇÃO DO SISTEMA POLO

O Sistema POLO, que começou a ser desenvolvido em fevereiro de 2011, não tem sido devidamente alimentado e utilizado pelos setores responsáveis. Constatou-se a existência de controles paralelos no acompanhamento dos contratos de obras, elaborados em planilhas e/ou banco de dados que são mantidos pelas Diretorias.

Este Sistema, também utilizado para atender a Resolução nº 052/2011 – TCE, permite o acompanhamento físico e financeiro dos contratos, com descrição das etapas, indicação de possíveis pendências, status da execução, dentre outras informações.

5.1.2.2 ANÁLISE DOS DADOS GERADOS PELO POLO

Analisando os dados fornecidos pelos relatórios do Sistema POLO, a Auditoria constatou a classificação de 29 contratos de obras na situação “não informado” ou “a iniciar”. Entretanto, 18 destes contratos apresentaram informações de que já haviam sido realizadas medições, ou seja, estes contratos se encontram em andamento. Registre-se, que os contratos classificados nesta situação não tem os seus dados enviados ao TCE/BA (Resolução 052/2011).

Segundo as informações prestadas pela Diretoria Administrativa Financeira (DIRAF) através da Gerência de Tecnologia (GETEC), responsável pelo Sistema POLO, os registros de “não informado” ou “a iniciar” são decorrentes das informações



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1C

prestadas pelas respectivas Diretorias de obras, que não alteram o campo da situação atual do contrato, informando apenas as medições realizadas.

Ainda com base no Sistema POLO, a Auditoria selecionou 56 contratos, registrados com situações de obras concluídas, paralisadas, "a iniciar" e "não informado", e confrontou com os dados da planilha eletrônica fornecida pela CCI-CONDER, listando os contratos vigentes, paralisados e concluídos, em resposta a Solicitação nº 01/2015, onde constataram-se divergências em 51 contratos, listados nos Quadros 1 e 2, a seguir:

QUADRO 1 – TABELA DE COMPARAÇÃO DE SITUAÇÃO ATUAL DAS OBRAS

	Contrato nº	Situação – Sistema POLO	Situação – Planilha CCI
1	002/2011	Paralisado	Contrato não informado
2	014/2014	Não Informado *	Contrato não informado
3	017/2014	Não Informado *	Contrato não informado
4	036/2014	Concluído	Em Andamento
5	038/2011	Paralisado	Contrato não informado
6	039/2014	A Iniciar *	Contrato não informado
7	046/2012	Concluído	Contrato não informado
8	047/2014	Concluído	Contrato não informado
9	048/2014	Não Informado *	Contrato não informado
10	050/2014	Concluído	Em Andamento
11	054/2011	Concluído	Contrato não informado
12	059/2006	Paralisado	Contrato não informado
13	062/2014	Concluído	Em Andamento
14	065/2014	Não Informado *	Contrato não informado
15	066/2014	Não Informado *	Contrato não informado
16	067/2014	Não Informado *	Contrato não informado
17	068/2012	Concluído	Contrato não informado
18	078/2014	Não Informado *	Contrato não informado
19	083/2008	Concluído	Contrato não informado
20	084/2014	Não Informado *	Contrato não informado
21	088/2014	Concluído	Contrato não informado
22	089/2011	Paralisado	Contrato não informado
23	089/2014	Não Informado *	Contrato não informado
24	091/2012	Concluído	Contrato não informado
25	091/2014	Não Informado *	Contrato não informado
26	092/2014	Não Informado *	Contrato não informado
27	094/2012	A Iniciar *	Contrato não informado
28	096/2014	Não Informado *	Contrato não informado
29	102/2014	Não Informado	Contrato não informado
30	103/2008	Paralisado	Contrato não informado



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1C

	Contrato nº	Situação – Sistema POLO	Situação – Planilha CCI
31	104/2013	Em Andamento	Contrato não informado
32	107/2008	Paralisado	Contrato não informado
33	116/2014	Paralisado	Andamento
34	118/2012	A Iniciar	Contrato não informado
35	119/2012	A Iniciar	Contrato não informado
36	120/2012	A Iniciar	Contrato não informado
37	125/2014	Não Informado *	Contrato não informado
38	129/2011	Concluído	Contrato não informado
39	129/2014	Não Informado	Contrato não informado
40	130/2008	Não Informado	Contrato não informado
41	131/2014	Não Informado	Contrato não informado
42	132/2012	Não Informado	Contrato não informado
43	164/2012	A Iniciar *	Contrato não informado
44	167/2010	Paralisado	Contrato não informado
45	273/2010	Não Informado	Contrato não informado
46	300/2010	Não Informado	Contrato não informado

* Contratos já possuem medições e pagamentos.

QUADRO 2 – TABELA DE COMPARAÇÃO DE VALOR ORIGINAL DAS OBRAS

	Contrato	Sistema POLO		Planilha da CCI-CONDER	
		Situação	Valor original (R\$)	Situação	Valor original (R\$)
1	030/2009	Paralisado	471.862,67	Paralisado	381.420,21
2	037/2014	Concluído	1.000.601,83	Em Andamento	822.599,83
4	109/2012	Paralisado	1.467.518,02	Paralisado	2.417.802,57
5	110/2012	Paralisado	1.001.460,93	Paralisado	1.558.034,16
6	179/2010	Paralisado	926.869,98	Paralisado	786.190,50

Os fatos apontados demonstram a existência de controles paralelos mantidos pelas Diretorias, em planilhas e/ou banco de dados, que tem ocasionado divergências nos dados fornecidos e favorecem eventuais perdas de informações. Ademais, as divergências constatadas interferem diretamente nos Controles Internos da Companhia.

De acordo com a Resolução nº 052/2011, de 21/07/2011, Art. 1º. - Os titulares dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica, fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado deverão enviar, mensalmente, ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, informações sobre os projetos, obras e serviços de engenharia, bem como das licitações, dispensas, inexigibilidades e contratações a eles relacionados, através do Sistema de Prestação Eletrônica de Informa-



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1C

ções (SPEI). As informações recebidas integram o Módulo de Obras do Sistema Mirante.

Considerando que é por meio do Sistema POLO que a CONDER encaminha as informações para atender a Resolução nº 052/2011 do TCE, as deficiências identificadas fragilizam a consolidação e sistematização das informações sobre projetos, obras e serviços de engenharia.

5.2 CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

5.2.1 AUSÊNCIA DE ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA (ART)

Verificou-se que o Contrato nº 003/2010 não possui as respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica de Projeto, Orçamento e Fiscalização da Contratada.

O Art.1º da Lei Federal nº 6.496/1977 estabelece que “todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART)”.

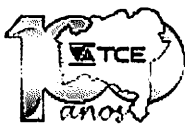
A Resolução nº 425/1998 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), em seu Art. 6º, dispõe: “O desempenho de cargo ou função técnica, seja por nomeação, ocupação ou contrato de trabalho, tanto em entidade pública quanto privada, obriga a Anotação Responsabilidade Técnica no CREA em cuja jurisdição for exercida a atividade.

Acrescente-se que a Resolução nº 1.025 de 30/10/2009, no seu Art. 28, § 1º estabelece que no caso de obras públicas, a ART pode ser registrada em até dez dias após a liberação da ordem de serviço ou após a assinatura do contrato ou de documento equivalente, desde que não esteja caracterizado o início da atividade.

A ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica não permite a definição, para os efeitos legais, dos responsáveis técnicos pela execução das obras ou prestação dos serviços, caracterizando uma deficiência de controle interno da Administração.

5.2.2 OBRAS PARALISADAS

Foram solicitadas as Justificativas Técnicas para paralisação de quatro contratos de obras. A Empresa disponibilizou as justificativas destes contratos, conforme listados no Quadro 3.



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1C

QUADRO 3 – CONTRATOS PARALISADOS

Contrato nº	Objeto	Justificativa da CONDER
110/2012	Infraestrutura nos municípios de Sátiro Dias, Cardeal da Silva e Heliópolis	Obra paralisada em razão de atrasos nos pagamentos das faturas
109/2012	Infraestrutura nos municípios de Amargosa, Gandu, Mutuípe, Varzedo, Irajuba e Itatim	Obra paralisada em razão de atrasos nos pagamentos das faturas
179/2010	Pavimentação de vias	Obra paralisada por solicitação da Prefeitura, aguarda conclusão da implantação sistema de esgotamento sanitário.
030/2009	Obras e serviço de engenharia para urbanização do porto do Chico Piriquito	Encontra-se em tramitação a solicitação de rescisão contratual em razão de atrasos nos pagamentos das faturas.

Assinale-se que a despesa deverá ser programada pelo total para todo o exercício financeiro, em atenção ao princípio da anualidade do orçamento, conforme preceituam os arts. 8º, 15, §7º, inciso II, e 23, §§1º a 5º da Lei nº 8.666/1993.

O atraso constatado pode ocasionar incremento de despesas administrativas, reajustamentos de medições não previstos, acréscimos nos custos de fiscalização, além de representar um ônus à sociedade, pela demora na disponibilização dos benefícios esperados com a consecução das obras.

5.2.3 AUSÊNCIA DE TERMO DE RECEBIMENTO DAS OBRAS

Com o objetivo de verificar os controles adotados pela CONDER no que concerne às obras concluídas, foram solicitados os respectivos Termos de Recebimento de seis Contratos informados como concluídos.

A Empresa justificou que os contratos nº 082/2010, 059/2013 e 034/2014, embora informados como concluído, ainda apresentam pendências para sua conclusão. Quanto aos três contratos concluídos, apresentou as seguintes justificativas, listadas no Quadro 4:

QUADRO 4 – CONTRATOS SEM TERMOS DE RECEBIMENTO

Contrato nº	Objeto	Justificativa da CONDER
041/2013	Serviços de implantação do complexo viário do Imbuí	Obra concluída com medição final nº 18. Não foi disponibilizado Termo de Recebimento
071/2012	Implantação da complementação da avenida Noide Cerqueira no município de Feira de Santana	Obra concluída com medição final nº 28. Foi solicitado o recebimento provisório em 11/03/2015.
098/2011	Obras de infraestrutura turísticas e requalificação do mercado do rio Vermelho	Obra concluída, medição final nº 22 encaminhada para a Caixa. Aguardando a Caixa para o ateste da execução do objeto.



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1C

O Art. 161 da Lei nº 9.433/05 estabelece que executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I – em se tratando de obras e serviços: a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, firmado pelas partes, em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado, com a duração máxima de 90 (noventa) dias; b) definitivamente, em razão de parecer circunstanciado de servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo assinado pelas partes, após o decurso de prazo de observação ou de vistoria, comprovando a adequação do objeto aos termos contratuais.

A ausência de Termos de Recebimentos não assegura a responsabilização do construtor pelos vícios e defeitos da obra que poderão vir a ocorrer. Além disso, poderá ocorrer o “aceite” da obra com serviços executados em desacordo com os projetos e serviços mal executados. A situação verificada denota deficiência no Controle Interno da CONDER.

5.3 ACOMPANHAMENTO DE AUDITORIAS ANTERIORES

5.3.1 PAGAMENTO INDEVIDO DE SERVIÇO

Constatou-se no Contrato nº 021/2013, para execução das obras do empreendimento Mangueira III, firmado com a Sanjuan Engenharia Ltda, que a CONDER deveria estornar o montante pago indevidamente de R\$118.495,43, efetuados na execução do serviço de pavimentação pigmentado.

Esta Auditoria recebeu comprovação do referido estorno, realizado através da Ordem Bancária 26401.0002.15.0000706-7 do Banco do Brasil em 27/04/2015.

5.3.2 ATRASO NA EXECUÇÃO

Foi apontado na auditoria anterior que o Contrato nº 060/2014, firmado com a Empresa TOP Engenharia Ltda., com o objetivo de Execução das Obras e Serviços destinados à implantação de ligação viária entre a Av. Luiz Viana Filho e a Rua Artêmio Castro Valente, encontrava-se com atraso de 5,78% de execução financeira.

O gestor apresentou novas justificas para o atraso da obra, com as seguintes considerações:

... a Embasa declara que “as interferências nos componentes dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário deverão ser autorizadas pela embasa, precedidas de projeto e obras com custo exclusivo da CONDER”.

No âmbito do detalhamento do Projeto Executivo foi ajustado o traçado da via de forma a minimizar as interferências, viabilizando assim a implantação da mesma.



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1C

O Projeto Executivo já foi concluído e encaminhado a CEF para aprovação e reprogramação contratual, tendo em vista a alteração do traçado e as adequações da planilha orçamentária. A obra retornará ao normal após aprovação da referida reprogramação.

A CONDER disponibilizou a mesma medição e o mesmo Cronograma Físico-financeiro da auditoria anterior, que demonstram que a obra continua com atraso, correspondente a 89,92% do previsto.

5.3.3 OBRAS PARALISADAS E AUSÊNCIA DE TERMO DE RECEBIMENTO

5.3.3.1 OBRAS PARALISADAS

Foram solicitadas novas Justificativas Técnicas para paralisação de dois contratos de obras sob a responsabilidade da CONDER avaliados na Auditoria anterior. A Empresa informou que o contrato nº 282/2010 foi rescindido e o de nº 090/2012 foi concluído em julho de 2014.

5.3.3.2 AUSÊNCIA DE TERMO DE RECEBIMENTO DAS OBRAS

Na Auditoria anterior constatou-se que seis Termos de Recebimento de obras não haviam sido encaminhados ou apresentadas as devidas justificativas.

O Gestor disponibilizou, através de nova solicitação, os Termos de Recebimento de quatro contratos. Quanto aos demais, informou que o contrato nº 046/2012 foi rescindido e que o nº 091/2012 foi concluído, faltando a visita técnica para emissão do Termo de Recebimento.

6 CONCLUSÃO

A Auditoria constatou, no decorrer da vigência dos contratos das obras inspecionadas, deficiência nos controles interno, inconsistências nas informações do Sistema POLO, atraso na execução, obras paralisadas, ausência de Anotação Responsabilidade Técnica (ART) e Termos de Recebimentos.

Dessa forma, esta Auditoria recomenda à CONDER:

- a) Adotar medidas com vistas a consolidação e sistematização das informações sobre projetos, obras e serviços de engenharia, de modo a contribuir para aprimorar o controle interno; (item 5.1.2.2)
- b) Providenciar a regularização das Anotações de Responsabilidade Técnica de Projeto, Orçamento e Fiscalização da Contratada, referentes ao do Contrato nº 003/2010; (item 5.2.1)



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1C

- c) Adotar medidas cabíveis para que não ocorram tantas paralisações de obras, gerando problemas para as populações envolvidas no processo; (item 5.2.2)
- d) Adotar as medidas necessárias para o recebimento de obras; e (item 5.2.3)
- e) Solucionar o problema de atraso na execução do Contrato nº 060/2014. (item 5.3.2)

Salvador, 28 de maio de 2015.


Jucival Santana de Souza
Coordenadora de Controle Externo


Marcos Tadeu Carneiro Lima
Gerente de Auditoria


Sandra Bokor Ferreira Carneiro
Líder de Auditoria


Jorge Manoel dos Santos Costa
Agente de Controle Externo


Pasquale Magnavita Netto
Agente de Controle Externo