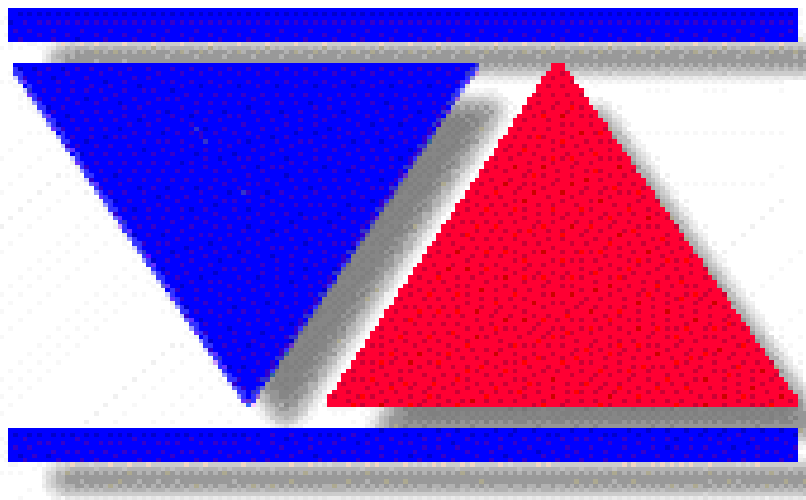

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)
1ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 1C



RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACOMPANHAMENTO DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS
CONDER COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA
EXERCÍCIO: 2017

SUMÁRIO

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....	02
2 INTRODUÇÃO E OBJETIVO.....	02
3 PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....	02
4 RESULTADO DA AUDITORIA.....	03
4.1 Inobservância dos limites legais de acréscimos nas alterações contratuais através de celebração de termos aditivos.....	03
4.2 Atraso na execução de obras.....	13
4.3 Obra Paralisada.....	16
4.4 Obra com prazo de execução expirado.....	16
4.5 Sobrepreço de serviços do orçamento base em relação aos preços de mercado.....	18
4.6 Intempestividade na adoção de medidas legais quanto ao acompanhamento e fiscalização de convênios.....	19
5 CONCLUSÃO.....	25

RELATÓRIO DE AUDITORIA

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

EXERCÍCIO: 2017
ENTIDADE: Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER)
NATUREZA: Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios
GESTOR: José Lúcio Lima Machado

2 INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em cumprimento à Ordem de Serviço n.º 079/2017, expedida pela Primeira Coordenadoria de Controle Externo, efetuou-se o acompanhamento das licitações e da execução de contratos e convênios, formalizados pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), vigentes no exercício de 2017.

3 PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

No acompanhamento das licitações, contratos e convênios foram efetuados o levantamento das informações, a verificação do cumprimento das cláusulas aplicáveis e o estágio de implantação dos respectivos objetos dos contratos e convênios selecionados.

As principais fontes de critério utilizadas foram:

- Constituição Federal/1988;
- Lei Federal nº 4.320/1964 – Institui 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 – Institui normas para Licitações e Contratos da Administração Pública;
- Lei Federal nº 12.462/11 – Institui o Regime de Contratação Direta;
- Decreto Federal nº 7.581/2011 - Trata da contratação integrada;
- Medida Provisória nº 630/2013 – Altera a Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC e dá outras providências;
- 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;
- Decreto Estadual nº 9.534/2005 - Aprova os Termos de Referência para elaboração dos editais de licitação de obras e serviços de engenharia da administração pública direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista do Poder Executivo Estadual.
- Resolução TCE nº 144/2013 – Estabelece normas e procedimentos para o controle externo dos convênios.



4 RESULTADO DA AUDITORIA

4.1 Inobservância dos limites legais de acréscimos nas alterações contratuais

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.

Na presente Inspeção, a Auditoria identificou a mencionada não conformidade nos contratos apresentados a seguir:

4.1.1 Contrato nº 135/2014

Constatou-se irregularidade na execução do Contrato nº 135/2014, assinado com a empresa GIMMA ENGENHARIA LTDA., em 15/12/2014, e publicado no Diário Oficial do Estado de 24/12/2014, cujo objeto constituiu a contratação de empresa para execução da obra de reversão da drenagem de Lagoa da Base e Rua da Irmandade para o Rio do Sapato, no município de Lauro de Freitas.

O valor original do mencionado Contrato foi de R\$12.559.743,25 (doze milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil e setecentos e quarenta e três reais e vinte e cinco centavos), tendo sido realizados, até as medições nº 28 e nº 28A, correspondentes ao período de 01/04/2017 a 30/04/2017, serviços no valor acumulado de R\$7.058.530,63, correspondentes a 56,20% do valor original contratado.

De acordo com a documentação disponibilizada pela CONDER, foram firmados três aditivos de valor, resultando num acréscimo de R\$2.563.131,09, o que corresponderia a 20,40% do valor contratado, que passou a ser R\$15.122.874,34.

Entretanto, constatou-se que a alteração do valor original do Contrato foi procedida através de compensação entre supressões de R\$2.037.872,80 e acréscimos de R\$4.601.003,89, de forma que, considerando que para efeito do limite de alteração estabelecido na Lei Federal nº 8.666/1993 as alterações devem ser calculadas separadamente, o valor acrescido correspondeu a 36,6% do valor contratado, conforme demonstrado na Tabela 1 a seguir:

TABELA 1 – Acréscimos nas alterações no Contrato nº 135/2014

Aditivo	Valor suprimido (R\$)	Valor acrescido (R\$)	% acrescido
1º Aditivo	76.322,45	-	-
2º Aditivo	1.961.550,35	1.850.362,10	14,7
4º Aditivo	-	2.750.641,79	21,9
Total	2.037.872,80	4.601.003,89	36,6

Em resposta ao Ofício TCE nº 19/2017, de 03/08/2017, a CONDER por intermédio de sua Diretoria de Habitação e Urbanização Integrada, apresentou os esclarecimentos técnicos para celebração dos Aditivos relativos ao Contrato nº 135/2014, a seguir transcritos:

III – DOS ADITIVOS CONTRATUAIS:

Quanto aos questionamentos específicos do TCE, referentes ao 2º e 4º Aditivos terem superado o limite de 25% previsto no art. 65, § 1º da Lei 8.666/93. Esclarecemos:

1º aditivo: trata-se de aditivo redutor, necessário para atender aos ajustes de preços unitários de serviços quando da aprovação do processo licitatório pela CAIXA;

2º aditivo: este aditivo refere-se aos acréscimos ao contrato de obra, que resultaram em um aumento no valor contratado na ordem de R\$1.850.362,09.

Cumprir esclarecer, inicialmente, que a falta de planejamento urbano por parte do Município de Lauro de Freitas favoreceu a ocupação do entorno da Lagoa da Base ao longo dos anos. Tal área apresenta características heterogêneas, com imóveis de padrão construtivo diversificado, inclusive palafitas.

Este cenário associado ao crescimento das ocupações irregulares, inclusive com a melhoria do padrão construtivo local, impactou na proposta inicial de intervenção que previa uma solução de drenagem da Lagoa da Base, iniciando pela Rua Floriano Peixoto, através de uma rede profunda, justificada pelas diferenças de nível entre o ponto de captação e seu lançamento no PV previsto para a Rua Amarílio Tiago.

Registre-se que a realidade da ocupação do entorno da Lagoa em 2014 não apresentava avanços. Contudo, após a licitação e o início da obra, surgiram novas habitações em áreas próximas ao espelho d'água da lagoa, sendo necessário, para solução de drenagem requerida, buscar uma alternativa que contemplassem essas famílias, tendo em vista que a ocupação se consolidou, inclusive com a melhoria do padrão construtivo das unidades habitacionais, mesmo em curto espaço de tempo.

Em razão disto, os ajustes do 2º Termo Aditivo foram necessários, em razão de fato superveniente, vez que o local da captação originalmente previsto, deixou de ser uma solução tecnicamente viável, a partir do avanço das ocupações irregulares sobre a lagoa, impedindo a captação na cota inicialmente prevista (15,79m), fazendo com que houvesse uma adequação de projeto, para um outro ponto de captação (14,92m) tendo como consequência e reflexo positivo a oferta de atendimento do sistema de drenagem para mais 70 (setenta) famílias.

Vale ressaltar, ainda, que consta das Justificativas Técnicas que integram o Processo deste Aditivo a diminuição do número de PV's e a redução da profundidade dos que foram mantidos, além de reflexos financeiros em outros componentes do sistema de drenagem, a exemplo do canal a jusante do sistema, comprovando-se que tal adequação de solução teve custo inferior quando comparada com a proposta original.

Assim, verifica-se que os ajustes foram necessários e de natureza qualitativa, pelo que os seus custos não se sujeitam aos limites fixados na Lei Federal nº 8.666/93.

[...]

4º aditivo: este aditamento contemplou um aumento no valor contratado de R\$2.750.641,79. Deste montante, quase a totalidade dos serviços acrescidos também foram decorrentes de fatos supervenientes.

Com efeito a execução de serviços relativos a remobilização e ao poço de serviço em concreto armado, além dos serviços de recomposição do pavimento totalizaram R\$851.227,48 e se fizeram necessários para possibilitar a retomada da obra após a sustação do embargo da obra imposto, representando um impacto de 6,77% do valor contratual.

Assim, diante da intervenção de um ente externo (Ministério Público), que determinou o embargo imediato da obra por parte da Prefeitura, entende esta Conder que estes valores inseridos ao contrato, através do 4º aditivo, não podem ser considerados meramente como acréscimos de valor, tendo em vista a superveniência dos fatos totalmente alheio a vontade do Estado.

Rebaixamento de lençol freático - Com o início dos serviços, foram encontradas dificuldades para o rebaixamento do lençol freático, cujo esgotamento estava previsto para ser executado com moto-bomba autoescorvante, respaldado nos perfis de sondagem (anexos) efetuados ao longo do eixo da Av. Amarílio Tiago, que comprovam que os níveis de água estavam abaixo da cota dos poços mais profundos, ocorre que a realidade encontrada em campo foi a de níveis freáticos bem mais altos ensejando maior número de horas de bombeamento, culminando com a mudança do sistema inicialmente previsto.

Considerando a profundidade dos poços, a cota de implantação dos tubos, o alto volume e principalmente a pressão do lençol, e após testes de rebaixamento realizados com ponteiras filtrantes e com bomba submersa em poços com profundidades superiores a 4m, buscou-se a plena execução dos serviços previstos sem ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Assim, optamos por incluir estes serviços através do 4º termo aditivo, motivados por dificuldades de ordem técnica não previstas e razoavelmente imprevisíveis, considerando que apesar dos estudos realizados quando da elaboração do projeto, indicarem níveis de água abaixo das cotas de implantação dos PV's, quando da execução das obras esses níveis se mostraram fora dos padrões conhecidos, obrigando a CONDER a realizar estudos que culminaram na adoção de uma nova metodologia para o rebaixamento do lençol freático (ponteiras filtrantes e com bomba submersa em poço profundo), tendo em vista que o método de execução anteriormente previsto se mostrou insuficiente. Tais alterações importaram no incremento do valor de R\$1.250.123,72, ou seja, 9,95% do valor contratado.

A argumentação do Gestor de que as modificações promovidas pelo 2º Termo Aditivo seriam decorrentes de “fato superveniente, vez que o local da captação originalmente previsto, deixou de ser uma solução tecnicamente viável, a partir do avanço das ocupações irregulares sobre a lagoa”, não merece prosperar, uma vez que era de conhecimento da CONDER que a área objeto da intervenção já havia apresentado problemas com a ocupação do entorno da lagoa desde 2009. Na ocasião, havia sido firmado o Contrato nº 123/2009, com a Empresa METRO Engenharia e Consultoria Ltda., que foi rescindido após paralisação das obras, tendo sido justificado que a Lagoa da Base não existia mais, pois fora ocupada por unidades residenciais, devido à defasagem de tempo entre o projeto licitado e a execução da obra propriamente dita.

Ainda com o objetivo de demonstrar que a motivação apresentada no 2º Termo Aditivo, não pode ser considerada como “fato superveniente”, transcrevemos textualmente as afirmações do Gestor:

Cumpra esclarecer que a intervenção licitada pautou-se em ‘projeto básico’, o qual foi elaborado considerando o conjunto de elementos necessários e suficientes à época, com nível adequado para a intervenção em tecido urbano, **sujeito à dinâmica de ocupação irregular e de obras de infraestrutura**, dentre outras ficando para após a contratação, a incumbência do contratado de elaborar os projetos complementares constantes da planilha licitada.

Ressalte-se ainda, que contribuiu para o quanto relatado a defasagem entre a elaboração do projeto básico, 2012, e a contratação efetuada, 2014, tempo suficiente para alterar a dinâmica de ocupação da poligonal de intervenção.

Acrescente-se ainda que, para o assentamento da tubulação pelo método não destrutivo, a CONDER previu poços de entrada (poços de reação) de 4 m de diâmetro, o que não era tecnicamente exequível, de modo que se fez necessário alterar os poços de reação para o diâmetro de 6 metros, modificação procedida por meio do 2º Termo Aditivo. Tal fato, não pode ser considerado como superveniente, mas uma fragilidade do projeto.

Registre-se que os poços de emboque previstos na planilha do contrato, com diâmetro de 4 m, tinham custo unitário de R\$7.162,94 por metro, enquanto os de diâmetro de 6 m foram cotados em R\$31.152,77 por metro. Esta alteração gerou acréscimo de R\$1.321.812,03 (um milhão, trezentos e vinte e um mil, oitocentos e doze reais e três centavos), correspondentes a 42,43 metros de execução do poço de serviço em concreto armado pelo Sistema Shield.

Quanto ao 4º Termo Aditivo, celebrado no valor de R\$2.750.641,79, constou de sua justificativa que “para execução da rede de drenagem em tubo de concreto de 1.200 mm previu-se esgotamento com moto-bomba autoescovante cs: 73891/l, mas devido à vazão e profundidades este sistema de bombeamento não estava atendendo à demanda, mesmo com utilização intensiva, inclusive tendo a demanda estabelecida superado às quantidades previstas em planilhas”.

Em decorrência do fato supramencionado, a CONDER adotou a opção de rebaixamento de lençol freático com ponteiras filtrantes tipo “well point” para execução de drenagem em profundidades até 4,00 m e rebaixamento de lençol freático com bomba submersa em poço profundo para execução de drenagem em profundidades superiores a 4,00 m, alterando assim o projeto originalmente contratado.

Estas motivações comprovam que as alterações contratuais decorreram de deficiências no projeto, que mostrou-se ineficiente quanto ao dimensionamento das bombas, e não decorrentes de fato superveniente.

Em razão da inexistência, nos sistemas referenciais de custos, de um paradigma para o mencionado serviço de rebaixamento do lençol freático, a CONDER realizou pesquisa de preços, junto a duas empresas: Aquífero Locação de Equipamentos Ltda. e a Fundsolo Serviços Geotécnicos e Fundações Ltda. e adotou, como preço base, o menor deles.

Para definir o preço de execução deste item pela Contratada (GIMMA ENGENHARIA LTDA.), a CONDER aplicou ao preço apresentado pela Aquífero Locação de Equipamentos Ltda., um deságio de 14,99%, devido a proposta ser de agosto de 2016 e a base de dados utilizada na licitação ser de julho de 2014 e acrescentou o BDI contratual de 26,44%, totalizando o preço do item de serviço em R\$1.147.872,34.

Observa-se, portanto, impropriedade na definição do preço tido com referencial, seja pela forma de obtenção, cotação junto a dois fornecedores, seja pelo valor resultante. Ao acrescentar o BDI ao preço tomado como referência, a CONDER implicou em majoração indevida, posto que o valor proposto pela Empresa Aquífero Locação de Equipamentos Ltda. já contemplava benefício e despesas indiretas.

O valor máximo a ser pago pelo referido serviço não poderia ultrapassar o valor proposto pela Empresa Aquífero Locação de Equipamentos Ltda. (R\$1.044.015,00) com deságio de 14,99% para data base da proposta da Contratada (julho 2014) já considerado o BDI, ou seja, R\$887.517,15. Consequentemente, a contratação gerou um acréscimo, indevido, da ordem de R\$260 mil.

A regra contida no §1º do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/1993 refere-se às hipóteses de modificações unilaterais do contrato, descritas no inciso I, fixando os limites da submissão do contratado ao poder exorbitante da Administração.

O Acórdão do TCU nº 2.819/2011 tratou precisamente dessa questão. Após uma profunda análise, o Plenário do Tribunal determinou que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) passasse a considerar, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada. Ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal.

Como se vê, as questões que circunscrevem as alterações contratuais não se restringem a simples compensações entre acréscimos e supressões de quantitativos ou aos respectivos limites. Sobre a matéria, o TCU sedimentou entendimento em dois aspectos fundamentais: primeiramente, “não se admite modificação do contrato, ainda que por mútuo acordo entre as partes, que importe alteração radical dos termos iniciais ou acarrete frustração aos princípios da isonomia e da obrigatoriedade de licitação, insculpidos na Lei de Licitações”; em segundo lugar e não menos importante, “qualquer percentual de acréscimo ou supressão será calculado sobre o valor inicial do contrato devidamente atualizado”.

Acontece que a Lei de Licitações, ao estabelecer a possibilidade de modificação do contrato **em face das necessidades de adequação dos projetos originalmente concebidos**, é muito clara ao fixar o percentual máximo de acréscimos e supressões a incidir sobre o “valor inicial atualizado do contrato”.

Acrescente-se que a mesma situação fática restou enquadrada na Decisão 215/1999 - TCU/Plenário, em que, somente excepcionalmente, é facultado à Administração Pública extrapolar o limite de 25% previsto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993, 'observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos':

- I. não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;
- II. não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;
- III. decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;
- IV. não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;
- V. ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;
- VI. demonstrar se na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea 'a', *supra* – que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência;

Neste contexto, fica evidenciado que o procedimento utilizado pela CONDER infringiu o mencionado dispositivo legal, conforme Acórdãos já assentados pelo TCU e uniformizados em sua Jurisprudência.

Na averiguação do **fumus boni juris**, tais procedimentos de alteração contratual por meio de compensação entre acréscimos e supressões de itens vai de encontro ao disposto no art. 65 da Lei Federal nº 8.666/1993.

Diante de todo exposto, resta demonstrado que a CONDER promoveu alterações contratuais que cresceram 36,6% ao valor original do Contrato nº 135/2014, portanto, superior ao limite legal, decorrentes de deficiência de Projeto e não devido a fatos supervenientes, como justificado.

4.1.2 Contrato nº 073/2015

À semelhança do quanto apontado no item 4.1.1, foi constatada irregularidade na execução do Contrato nº 073/2015, assinado com a Empresa FBS Construção Civil e Pavimentação S/A., em 21/10/2015, cujo objeto constituiu a contratação de empresa para execução das obras e serviços destinados à implantação de ligação viária entre a AV. Luiz Viana Filho – Paralela (nas proximidades do Trobogy) e a Rua Artêmio Castro Valente (nas proximidades do Barradão), no município Salvador.

O valor original do mencionado Contrato foi de R\$25.341.351,65 (vinte cinco milhões, trezentos quarenta um mil, trezentos e cinquenta e um reais e sessenta e cinco centavos), tendo sido realizados, até a medição nº 23, referente ao período de 01/07/2017 a 31/07/2017, serviços no valor acumulado de R\$22.625.695,06 correspondentes a 89,28% do valor original contratado.

Foram firmados aditivos, por meio dos quais procedeu-se a compensação entre supressões de R\$3.006.467,49 e acréscimos de R\$9.197.926,89, o que correspondeu a acréscimo de 36,30% do valor contratado, conforme demonstrado na Tabela 2 a seguir:

TABELA 2 – Acréscimos nas alterações no Contrato nº073/2015

Aditivo	Valor suprimido (R\$)	Valor acrescido (R\$)	% acrescido
1º Aditivo	1.120.598,47	5.351.323,88	21,12
2º Aditivo	1.885.869,02	3.846.603,01	15,18
Total	3.006.467,49	9.197.926,89	36,30

Em resposta ao Ofício TCE nº 19/2017, a CONDER por intermédio de sua Diretoria de Habitação e Urbanização Integrada, apresentou os esclarecimentos técnicos para celebração dos Aditivos, a seguir transcritos:

Sobre 1º aditivo de 16,69%, pactuado em Out/2016:

A alteração da planilha contratual gerou impacto nos serviços de terraplenagem, decorrente de adequações do traçado geométrico horizontal/vertical, com ajustes nos trechos adjacentes onde está implantada a lagoa de tratamento de esgotos da EMBASA, cujo final de operação estava prevista para jun/15, previsão esta de desativação, que foi levada em consideração quando do desenvolvimento do projeto/licitação.

Em razão deste fato superveniente, comprovado através de documentação anexa, e que também faz parte do processo administrativo do aditivo, foi necessário o avanço sobre mais áreas alagadiças, que inicialmente não estavam previstas de serem conquistadas, e conseqüentemente acresceu-se os quantitativos de serviços afins e correlatos, como: escavação submersa, aterro com areia, cargas e transportes, etc.

Vale ressaltar, que esta alteração da geometria do traçado teve impacto ainda nos raios de curvas horizontais, com a suavização da sinuosidade, em conformidade com a velocidade diretriz de projeto, e com isso, greides foram ajustados, obtendo-se diminuição de volumes de corte e aterro compensado e de dispositivos de drenagem, para fins de diminuição do impacto financeiro.

De outra parte, foi constatado “in loco” as condições estruturais precárias dos vários imóveis localizados na poligonal, e mesmo com a possibilidade alternativa de permuta por habitações populares em outras localidades, não aceitavam sair do seu círculo de vizinhança, aceitando valores ínfimos de indenização, o que poderia causar um impacto social sobremaneira nessas famílias, num futuro próximo, e possivelmente iriam realizar ocupações irregulares. Dessa forma, foi ajustado o traçado em trechos subsequentes, diminuindo a quantidade de desapropriações, e conseqüentemente seu custo, cuja previsão inicial seria de R\$9 milhões (300 Unidades x R\$30mil), mas, foram gastos R\$4,3 milhões com indenizações de edificações/benfeitorias para aproximadamente 200 processos, reduzindo

sobremaneira o impacto social.

Registre-se, que se considerando apenas os reflexos de acréscimos na planilha contratual, neste novo formato indicado pelo TCE, o impacto produzido com o 1º aditivo foi da ordem de 22,97%.

Sobre 2º aditivo de 7,67%, pactuado em Abr/17:

Já essa alteração da planilha, foi mais geral, adequando o escopo/projeto à realidade encontrada em campo e já compatibilizando-a com a futura funcionalidade operacional, por isso, vários itens sofreram ajustes, e com mais ênfase, os serviços de terraplenagem (aterro com empréstimos), dispositivos de drenagem, pavimentação e sinalização.

Neste Aditivo deve-se levar em consideração a ampliação de escopo, com a definição da solução de interligação viária (Nova Via x Rua Aymoré x Av. Paralela) com impacto de + ou – R\$11,2 milhões (correspondente a 4,43% do valor do Contrato inicial), pactuada com a TRANSALVADOR, e que dependia da viabilidade da locação/posicionamento dos viadutos de retornos sobre a Av. Paralela, implantados pela CCR/Metrô que impactam na funcionalidade desta Via de Ligação, e ainda de uma desapropriação de terreno.

Apesar da não incidência de motivo extemporâneo, exceto o interceptor da EMBASA implantado durante o andamento das obras, pós 1º aditivo, ressalve-se a ampliação do escopo (trevo/entroncamento), com acréscimo de quantitativos de serviços, em todas as disciplinas, por se tratar de extensão viária.

Mas, considerando que a avaliação, no nosso entendimento, sobre ajustes/adequações no escopo/objeto, não podem estar limitados à apenas a verificação de uma tabela de (+) e (-), sob o risco de ocorrerem equívocos quando da avaliação/interpretação do fato motivador da adequação, inclusive no que se refere a serviços novos e/ou substituídos.

As considerações do Gestor são no sentido de caracterizar as modificações promovidas pelo 1º Termo Aditivo como decorrentes de fato superveniente, vez que foi necessário o avanço sobre mais áreas alagadiças, que inicialmente não estavam previstas de serem conquistadas, e conseqüentemente cresceu-se os quantitativos de serviços afins e correlatos, como: escavação submersa, aterro com areia, cargas e transportes, etc.

Em que pese a não desativação da lagoa de tratamento localizada em área do Conjunto Trobogy tratar-se de fato superveniente, esta Auditoria mantém o seu posicionamento de que o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal.

Acrescente-se que a mesma situação fática restou enquadrada na Decisão 215/1999 - TCU/Plenário, em que, somente excepcionalmente, é facultado à Administração Pública extrapolar o limite de 25% previsto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

- I. não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;
- II. não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;
- III. decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;
- IV. não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;
- V. ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;
- VI. demonstrar se na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea 'a', *supra* – que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência;

Neste contexto, fica evidenciado que o procedimento utilizado pela CONDER infringiu o mencionado dispositivo legal, conforme Acórdãos já assentados pelo TCU e uniformizados em sua Jurisprudência.

4.1.3 Contrato nº 063/2013

Também na execução do Contrato nº 063/2013, assinado com a empresa Nordeste Engenharia Ltda., cujo objeto foi a contratação de empresa para execução da obra de Construção Módulos Administrativo e de Pós-Graduação e Pesquisa da UESB, localizada no município de Vitória da Conquista, apurou-se que o limite legal para aditamentos foi superado.

O valor original do mencionado Contrato foi de R\$7.151.408,85 (sete milhões, cento e cinquenta e um mil e quatrocentos e oito reais e oitenta e cinco centavos), tendo sido realizados, até a medição nº 30, referente ao período de 01/03/2016 a 31/03/2016, serviços no valor acumulado de R\$8.256.287,03, correspondentes a 95,03% do valor original contratado.

De acordo com a documentação disponibilizada pela CONDER, foram firmados dois aditivos de valor e uma reti-ratificação, resultando num acréscimo de R\$1.886.587,88, correspondentes a 24,75% do valor original contratado, que passou a ser R\$8.688.444,12.

Entretanto, constatou-se que a alteração do valor original do Contrato foi procedida através de compensação entre supressões de R\$349.552,62 e acréscimos de R\$1.886.587,88, de forma que, considerando que para efeito do limite de alteração estabelecido na Lei Federal nº 8.666/1993 as alterações devem ser calculadas separadamente, o valor acrescido correspondeu a 26,38% do valor contratado, conforme demonstrado na Tabela 3 a seguir:

TABELA 3 – Acréscimos nas alterações no Contrato nº063/2013

Aditivo	Valor suprimido (R\$)	Valor acrescido (R\$)	% acrescido
1º Aditivo	114.681,24	368.823,47	5,16
2º Aditivo	1.435,79	1.517.764,41	21,22
Reti-ratificação	233.435,59	-	-
Total	349.552,62	1.886.587,88	26,38

Importa destacar que o referido contrato encontrava-se vigente até 09/05/2017 e apresentava progresso financeiro de 95,03%. Esta Auditoria solicitou esclarecimentos quanto ao mencionado atraso e a CONDER se pronunciou da seguinte maneira:

O atraso no contrato nº 063/2013 (UESB) é proveniente por um aditivo de meta física final que está em análise pelo cliente (UESB). Após aprovação do mesmo, o contrato será concluído em aproximadamente 1 mês.

4.1.4 Contrato nº 028/2016

Constatou-se irregularidade na execução do Contrato nº 028/2016, assinado com a empresa Sanjuan Engenharia Ltda., publicado no Diário Oficial do Estado de 24/03/2016, cujo objeto constituiu a execução de obras de Policlínicas Tipo II nos municípios de Teixeira de Freitas e Jequié, neste estado.

O valor original do mencionado Contrato, previsto na Cláusula Terceira, foi de R\$22.214.002,57 (vinte e dois milhões, duzentos e catorze mil, dois reais e cinquenta e sete centavos), tendo sido realizados, até a medição nº 13, correspondente ao período de 01/04/2017 a 30/04/2017, serviços no valor acumulado de R\$19.216.787,64, correspondentes a 86,5% do valor original contratado.

De acordo com a documentação disponibilizada pela CONDER, foi firmado um aditivo de valor, resultando no acréscimo de R\$3.106.312,46, correspondentes a 13,98% do valor contratado, que passou a ser R\$25.320.315,03.

Analisando-se o referido Termo Aditivo, constatou-se que a alteração do valor original do Contrato foi procedida através de compensação entre supressões de R\$2.503.109,69 e acréscimos de R\$5.611.023,54, de forma que, considerando que para efeito do limite de alteração estabelecido na Lei Federal nº 8.666/1993 as alterações devem ser calculadas separadamente, conforme demonstrado na Tabela 4 a seguir:

TABELA 4 – Acréscimos nas alterações no Contrato nº028/2016

Aditivo	Valor suprimido (R\$)	Valor acrescido (R\$)	% acrescido
2º Aditivo	2.503.109,69	5.611.023,54	25,25

4.1.5 Contrato nº 116/2014

Constatou-se irregularidade na execução do Contrato nº 116/2014, assinado com o consórcio formado pelas empresas Top Engenharia Ltda. e Mazza Engenharia Ltda., publicado no diário oficial do estado de 30/10/2014, no valor de R\$10.037.770,20, cujo objeto foi a contratação de empresa para execução das obras e serviços de engenharia destinados à implantação de viaduto para interseção da av. Nóide Cerqueira com a BR 324, no município de Feira de Santana. As obras do mencionado contrato encontram-se concluídas.

De acordo com a documentação disponibilizada pela CONDER, foram firmados dois aditivos de valor (3º e 5º Termos Aditivos), resultando num acréscimo de R\$2.336.640,46, correspondentes a 23,27% do valor contratado, que passou a ser R\$11.648.032,06.

Entretanto, constatou-se que a alteração do valor original do Contrato foi procedida através de compensação entre supressões de R\$3.822.543,37 e acréscimos de R\$6.159.183,84, de forma que, considerando que para efeito do limite de alteração estabelecido na Lei Federal nº 8.666/1993 as alterações devem ser calculadas separadamente, o valor acrescido correspondeu a 61,35% do valor contratado, conforme demonstrado na Tabela 5 a seguir:

TABELA 5 – Acréscimos nas alterações no Contrato nº116/2014

Aditivo	Valor suprimido (R\$)	Valor acrescido (R\$)	% acrescido
3º Aditivo	2.926.455,70	4.529.424,28	45,12
5º Aditivo	896.087,67	1.629.759,56	16,23
Total	3.822.543,37	6.159.183,84	61,35

4.2 Atraso na execução de obras

Além do atraso verificado na execução do Contrato nº 063/2013, já tratado no item 4.1.3, a Auditoria também constatou atraso no andamento das obras dos Contratos nº 135/2014 e nº 053/2016, conforme detalhado a seguir:

4.2.1 Contrato nº 135/2014

Analisando as medições disponibilizadas pela CONDER, constatou-se que os serviços realizados até as Medições nº 28 e 28A, referente ao período de 01/04/2017 a 30/04/2017, apresentavam um valor acumulado de R\$7.058.530,63, correspondente a 46,67% do valor contratado, quando o cronograma vigente previa um valor acumulado de R\$10.475.710,43, correspondentes a 69,27% do Contrato, evidenciando um atraso de 22,60%.

Esta Auditoria solicitou esclarecimentos quanto ao mencionado atraso e a CONDER se pronunciou da seguinte maneira:

A obra de reversão da Lagoa da Base e da Rua da Irmandade para o Rio do sapato foi iniciada em 19 de janeiro de 2015, através do Contrato nº 135/14 firmado entre a CONDER e a Gimma Engenharia Ltda.

Ocorre que em 05 de outubro de 2015, quando a obra já contava com várias frentes de serviços abertas, 28% de serviços executados e desembolso na ordem de 3,5 milhões, o Alvará para a obra apesar de prévio pleito, ainda não havia sido renovado pela Prefeitura Municipal de Lauro de Freitas, fato que ensejou ao Ministério Público do Estado da Bahia – Promotoria de Justiça da Comarca de Lauro de Freitas recomendar o embargo imediato da obra por ausência da renovação do alvará. O embargo foi acatado pela Prefeitura Municipal de Lauro de Freitas em 07/10/2015 que determinou a paralisação imediata da obra sob alegação de que o alvará estava expirado desde 04/08/2015, em que pese o pleito protocolado em data muito anterior ao vencimento e que estava em trâmite na PMLF.

Essa paralisação perdurou por cerca de 10 meses, levando a empresa a requerer rescisão do contrato ante os prejuízos irremediáveis que a paralisação causou ao equilíbrio do contrato. Sendo que a retomada das obras se deu em setembro de 2016.

Apesar dos esforços, fomos surpreendidos com novo Processo do Ministério Público junto ao Poder Judiciário – 1ª vara da Fazenda Pública – Comarca de Lauro de Freitas, com determinação ao INEMA para suspensão da Outorga emitida para execução da obra.

A CONDER solicitou a retomada das obras, que foi acatada parcialmente pela Justiça, autorizando apenas a execução dos serviços de cravação de tubos e respectivos poços devido aos riscos inerentes a uma paralisação, diante dos efeitos danosos para o erário e para a comunidade.

A Companhia justifica o atraso na execução da obra como proveniente da ausência do Alvará de Construção e que o mesmo teria sido solicitado em data muito anterior ao vencimento. Ocorre que esta Auditoria verificou que o Alvará venceria em 04/08/2015 e a renovação foi solicitada à Prefeitura Municipal de Lauro de Freitas em 23/07/2015, portanto a 12 dias do vencimento.

Este fato caracteriza deficiência da fiscalização da CONDER, que deixou o empreendimento vulnerável a embargos, impactando na entrega do objeto licitado na data acordada em Contrato.

4.1.3 Contrato nº 053/2016

O Contrato nº 053/2016, firmado em 22/07/2016 com a AMF Engenharia e Serviços Ltda., no valor de R\$ 5.536.705,42, cujo objeto foi a execução da ampliação e recuperação da Ponte sobre o Rio Camarajipe, trecho do Costa Azul, as alvenarias marítimas de proteção a jusante e as obras de urbanização, em Salvador, encontra-se com atraso na execução das obras.

Analisando-se a última Medição disponibilizada (Medição Nº 09) e confrontando-a com o cronograma físico-financeiro, constata-se que no período 01/04/2017 a 30/04/2017 foram medidos R\$1.446.398,69. Ocorre que, o cronograma prevê que, no mesmo período, deveriam ter sido medidos R\$4.184.489,65, evidenciando-se um

atraso de 34,56% no andamento das obras.

Esta Auditoria solicitou as justificativas para o referido atraso e a CONDER assim se pronunciou:

A referida obra teve sua Ordem de Serviço emitida em 23/08/2016, com prazo previsto para sua conclusão em 10 (dez) meses.

Os serviços de recuperação do “tabuleiro” da ponte, quando de sua execução propriamente dita, apresentaram condição não prevista originalmente. Houve necessidade de ajustes técnicos de execução que impactaram no prazo original.

Outro ponto a se considerar foi que, por razões de interferências com as tubulações existentes da EMBASA, fez-se necessário a revisão da sequência construtiva para que se proceda previamente o desvio das mesmas, a colocação em carga e somente após tais medidas executadas, poder-se-á realizar o corte das existentes e se iniciar as demolições, o que também impactou no prazo.

Por outro lado, estas demolições citadas, que originalmente estavam previstas como simples retirada com guindaste das vigas a jusante do Rio, que estão em ruína, agora carecem de reforço com perfis metálicos para se realizar o dito içamento, face ao avançado estado de desgaste das mesmas, para se evitar riscos de acidente. Essa nova situação está em fase de discussões quer com a CAIXA quer com a Empresa Contratada para os ajustes finais.

Estas interferências imputaram em novo planejamento para as obras, reprogramação a ser feita junto ao Agente Financeiro CAIXA, Termos Aditivos a serem elaborados ao Contrato e conseqüentemente impactam no prazo originalmente previsto para a execução das obras, conforme cronograma inicial.

As justificativas apresentadas evidenciam que o atraso foi causado por deficiência de Projeto Básico. Ocorre que a Lei nº 8.666/1993 estabelece expressamente dentre as principais atribuições da Administração no processo de licitação, a obrigatoriedade de apresentar projeto básico e orçamento estimativo que reflita as reais condições da obra ou serviço objeto da licitação, conforme descrito a seguir:

Art. 6º - IX

Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

O atraso nas obras possibilita o incremento de despesas administrativas, reajustamentos não previstos, acréscimos nos custos de fiscalização, além de representar um ônus à sociedade, pela demora na disponibilização dos benefícios esperados com a conclusão das obras.

4.3 Obra paralisada

A execução da obra de construção do pavilhão de aulas da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) encontra-se paralisada. Trata-se do Contrato nº 077/2013, firmado em 01/11/2013 com a CKM Projetos e Construções Ltda., no valor de R\$6.345.738,00.

De acordo com informações disponíveis no Sistema Polo, a obra encontra-se com 10,16% de execução financeira e o Contrato em processo de rescisão desde 12/02/2016.

Esta Auditoria solicitou esclarecimentos quanto ao atraso na efetivação da rescisão e a CONDER se pronunciou da seguinte maneira:

A demora na rescisão do contrato 077/2013 (UEFS) é devido ao impasse entre o valor financeiro pleiteado pela empresa contratada e o calculado pela CONDER, não havendo ainda consenso sobre os números.

A CONDER deve adotar as medidas e sanções cabíveis para regularizar a situação apontada, que impede que o objeto contratual seja relicitado.

4.4 Obra com prazo de execução expirado

O Contrato nº 102/2014 foi firmado em 28/08/2014 com o Consórcio Ipitanga, formado pelas Empresas: Construtora Queiroz Galvão S/A, AXXO Construtora Ltda. e HYDROS Engenharia e Planejamento Ltda., no valor de R\$188.382.187,50, encontra-se com prazo de execução vencido desde 27/10/2016. O objeto da mencionada avença é a elaboração de projeto executivo, e execução de obras de intervenções integradas de águas pluviais no Rio Ipitanga e afluentes e no Rio Joanes, no município de Lauro de Freitas.

De acordo com dados extraídos do Sistema POLO, em 27/09/2017, o Contrato apresenta apenas 4,85% de avanço financeiro, relativo à execução de projeto. Em resposta à solicitação de esclarecimentos requeridos pela Auditoria, a CONDER informou:

Encontra-se em tramitação nesta Conder a Solicitação do 1º Aditivo de Prazo, Redutor de valor e alteração de Meta Física;

O lapso temporal transcorrido entre o fim da vigência contratual e a data de solicitação do presente aditivo deve-se a vários fatores e circunstâncias;

Apenas em 04/05/2017 a CAIXA, na qualidade de agente financeiro e analista técnico, emitiu através do OF GIGOV/SA nº 1.298/17 a conclusão da análise da PLE Planilha de Liberação de Eventos;

As tratativas com a CAIXA visando definir conceitos e critérios da citada PLE demandaram prazo superior a 11 meses desde as primeiras entregas a este agente financeiro até, finalmente, a manifestação final através do citado ofício OF GIGOV/SA nº 1.298/17 datado de 04/05/2017;

A presente solicitação de aditivo de prazo contratual, contendo alteração de meta física com redução de valor, é consequência dos estudos de elaboração da reprogramação de serviços e reavaliação da PLE em relação à execução do Termo de Compromisso nº 406.146-41/2013, sob a supervisão da CAIXA, na qualidade de agente financeiro e representante da União e;

Entendemos, portanto, que por tratar-se de contrato por escopo, cujo início de execução já ocorreu com a entrega dos projetos, visando à conclusão do quanto contratado, superados os fatos aqui relatados referentes a repactuação da PLE, procede-se então a formalização do correspondente Termo Aditivo.

A solicitação do Termo Aditivo referenciado em resposta da CONDER somente ocorreu em 17/08/2017, data em que o Contrato já encontrava-se com prazo expirado.

Pelo teor do art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, verifica-se que a regra é a forma escrita dos contratos e seus aditamentos, os quais deverão ser lavrados nas repartições interessadas, mantendo-se arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato. Dessa premissa pode-se concluir que os atos praticados sem cobertura contratual – entre o interregno temporal da data de vencimento do contrato e a data formal de prorrogação – decorrem de ajuste verbal, sendo, portanto, nulos.

A prorrogação de contratos administrativos sem formalização em instrumento próprio viola também norma jurídica que veda atribuição de efeitos retroativos em matéria financeira. Como já destacado oportunamente, as autorizações orçamentárias devem ser prévias à assunção de despesas públicas, conforme art. 167 da CF e art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/1993.

Neste sentido, o posicionamento adotado pelo Plenário do TCU, nos autos do relatório de auditoria das obras do Canal Adutor do Sertão Alagoano:

A celebração de aditivos contratuais quando o prazo contratual já se encontrava extinto, com atribuição de efeitos retroativos, ainda que amparada em um dos motivos previstos no art. 57, §1º, da Lei 8.666/1993, constitui irregularidade, por se considerar o contrato original formalmente extinto.

Dessa forma, nas prorrogações contratuais, a assinatura dos respectivos termos de aditamento deve-se dar até o término da vigência contratual, uma

vez que, transposta a data final de sua vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a sua prorrogação ou continuidade de execução.

Da mesma forma, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que a celebração de aditivos em contratos já extintos não possui amparo legal e configura reconstrução sem licitação, infringindo os arts. 2º e 3º da Lei 8.666/1993 (Acórdãos 66/2004-TCU-Plenário, 1.717/2005-TCU-Plenário, 216/2007-TCU-Plenário e 1.335/2009-TCU-Plenário). (Acórdão nº 2143, Processo TC 006.216/2012-9, Plenário, relator: Min. Raimundo Carreiro, sessão de 26/08/2015.)

Assim, segundo o TCU, a prorrogação extemporânea configura reconstrução sem licitação, tendo sido citados, nesse acórdão, outros julgados que se posicionam do mesmo modo.

No Acórdão 2.143/2015 o TCU também destacou a Súmula nº 191, daquela Corte de Contas, que expressa a exigência de que os aditamentos necessários sejam realizados até o término da vigência contratual. Também foi frisada a Orientação Normativa nº 3 da AGU, segundo a qual devem os órgãos jurídicos verificar, ao prorrogar certo ajuste, se não há extrapolação do atual prazo de vigência ou eventual solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que obstam a prorrogação.

Dessa forma, concluiu o TCU no Acórdão 2.143/2015:

Desse modo, muito embora no contrato de escopo tenha em vista a obtenção do objeto concluído, ou seja, o prazo depende da conclusão do objeto, o entendimento do TCU, seguido pela Advocacia-Geral da União, ainda é no sentido de vedar a celebração de aditivo ao contrato extinto, com vigência retroativa. Assim, expirado o prazo de vigência sem a conclusão do objeto, deve-se proceder à apuração do que não foi executado, realizando nova licitação para contratação da parte remanescente, bem assim deve a Administração Pública buscar ressarcimento em caso de eventual inadimplemento de obrigações contratuais por parte do particular.

O que não se pode aceitar é o abuso do instituto da convalidação, sob o argumento de que a ausência de cobertura contratual, em decorrência de prorrogação sem a prévia formalização, encerra mera questão formal e, portanto, sanável. Tal postura, afronta diversos dispositivos legais e constitucionais e deixa impunes os agentes públicos responsáveis, contribuindo para a ausência de planejamento no trâmite de expedientes e na tomada de decisões administrativas.

4.5 Sobrepreço de serviços do orçamento base em relação aos preços de mercado

Verificou-se a existência de sobrepreço no Contrato nº 034/2016, cujo objeto é a contratação de empresa para execução da obra de construção de Policlínicas tipo II nos municípios de Irecê e Guanambi. O Contrato foi celebrado com a QG Construções e Engenharia Ltda., em 29/04/2016, no valor de R\$21.234.348,10.

Com vistas ao exame de economicidade da mencionada contratação, a Auditoria procedeu ao levantamento dos itens de serviços (composições de preços) de maior impacto no custo na obra, constantes na planilha do Boletim de Aditivo nº 1, utilizando a aplicação da técnica denominada “Curva ABC”.

Considerando que a utilização de sistemas referenciais de custos na elaboração de orçamento de obras públicas, que refletem os padrões de referência de mercado, representam um parâmetro de avaliação objetivo para os órgãos de controle, a Auditoria comparou os preços dos serviços apresentados pela CONDER, com aqueles previstos nas tabelas de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), da Caixa Econômica Federal.

Com efeito, analisando as composições selecionadas com outras idênticas ou semelhantes (com os devidos ajustes), constantes do SINAPI, tendo por base os custos referentes ao período de elaboração do orçamento pela CONDER (março/2016), observou-se a ocorrência de sobrepreço, conforme demonstrado na Tabela 6, a seguir.

TABELA 6 – Itens cujos preços encontram-se acima dos constantes no SINAPI

Item	Descrição	Quant. m ²	Preço unitário (R\$)		Diferença (R\$)
			CONDER	SINAPI	
1.128.5	Cob. em telha cerâmica colonial, c/ argamassa traço 1:3 - cs:73938/001	56,00	586,45	101,02	27.184,08
2.131.5	Cob. em telha cerâmica colonial, c/ argamassa traço 1:3 - cs:73938/001	56,00	586,45	101,02	27.184,08
Total do sobrepreço					54.368,16

Fonte: Orçamento base da CONDER para o Primeiro Termo Aditivo e Sistema SINAPI

Em resposta aos esclarecimentos solicitados por esta Auditoria a CONDER informou que “A divergência de preços apontada nos itens 1.128.5 e 2.131.5 já foi percebida e corrigida na planilha no 2º aditivo de serviços, que está em tramitação.”

Desse modo, recomenda-se a CONDER, uma maior aderência aos parâmetros utilizados nos sistemas referenciais quando da elaboração de orçamento de obras públicas, como também, uma reavaliação das composições dos itens de serviços para que não haja inconsistência na formação de preços.

Com vistas a evidenciar a realização da correção, a CONDER deve disponibilizar o Termo aditivo formalizado.

4.6 Intempestividade na adoção de medidas legais quanto ao acompanhamento e fiscalização de convênios

De acordo com o demonstrativo dos convênios e instrumentos congêneres, encaminhado pela CONDER, em 30/01/2017, foram listados 551 convênios firmados, totalizando cerca de R\$ 175 milhões. Dentre estes, encontravam-se

vigentes, em 2017, 130 convênios firmados com diversos municípios do Estado da Bahia, envolvendo recursos de mais de R\$28.929 mil. 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, 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.

Nos termos da Resolução nº 144/2013:

Art. 9º As entidades públicas e privadas que receberem recursos estaduais prestarão contas aos órgãos da administração direta ou entidades da administração indireta que lhes repassaram os fundos, dentro de 30 (trinta) dias do prazo final da aplicação de cada parcela ou do término da vigência estabelecido pelo respectivo convênio.

Quanto à instauração da tomada de contas, o art. 7º, da Resolução nº 144/2013, assim determina:

Art. 7º Se o conveniente não apresentar a prestação de contas devidamente formalizada ou não sanar as irregularidades identificadas pela Administração, deverá a autoridade administrativa competente instaurar, em até 60 (sessenta) dias contados do prazo estabelecido no art. 9º desta Resolução, a necessária tomada de contas, com a nomeação da comissão responsável, nos moldes estabelecidos no art. 11, §3º da Lei Complementar nº 05/1991 e no art. 127 da Resolução nº 18/1992.

Conforme apresentado a seguir, a Auditoria constatou 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.

4.6.1 Convênio nº 168/2014

Em 03/06/2014 a CONDER firmou o Convênio nº168/2014 com a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus, no valor de R\$838.894,99, sendo R\$700 mil a serem repassados pela CONDER, e R\$138.894,99 de contrapartida da conveniente, cujo objeto é a pavimentação em paralelepípedo com drenagem profunda de vias, no município de Santo Antonio de Jesus. O Convênio tinha o prazo inicial de vigência de oito meses e desembolso em três parcelas, conforme cronograma financeiro.

A Prestação de Contas da segunda parcela foi considerada irregular pelo controle interno da CONDER, devido a falta de documentos obrigatórios para a sua

formalização (permaneceu 377 dias na Gerência de Prestação de Contas - GEPEC aguardando a regularização), além de pendências na execução do objeto conveniado. Conforme o Relatório Geral de Convênios, emitido em 15/09/2017, a referida Prestação de Contas encontrava-se na Superintendência de Equipamentos (SUPEQ) desde 18/10/2016, decorridos 1001 dias contados a partir de 18/12/2014, data do repasse da segunda parcela.

O Convênio encontra-se com prazo expirado; com a última parcela do recurso não liberada; e com pendências na execução do objeto conveniado, conforme descrito no Quadro 1.

QUADRO 1 - Pendências na execução do objeto do Convênio nº 168/2014

Pendências
Rua C Pavimentação totalmente executada com área inferior a prevista em projeto. Existem trechos de pavimentação e passeios danificados.
Rua H (Loteamento Parque São João) Existem trechos com pavimentação danificada; A drenagem profunda prevista em projeto não foi executada; Parte da pavimentação foi executada sobre um solo contido por alvenaria de bloco de concreto e concreto armado. Foi verificada a existência de fissuras nessa contenção, que não faz parte do convênio
Ruas 2, São Bartolomeu e H (Bairro Salgadeira) As vias já se encontravam completamente pavimentadas, entretanto, foi verificada a existência de bocas de lobo danificadas ou obstruídas

Fonte: Relatório de Vistoria, de 15/10/2014 e Nota Técnica, de 24/03/2017 (ambos da CONDER)

A CONDER registrou a situação de inadimplência do conveniente no Sistema de Informações Gerenciais de Convênios e Contratos (SICON) e instaurou a Tomada de Contas Especial em 18/05/2016, mediante Portaria nº 161/2016. Entretanto, até a emissão do presente Relatório de Auditoria, o mencionado processo encontrava-se em andamento.

4.6.2 Convênio nº 004/2015

Em 14/12/2015 a CONDER firmou o Convênio nº 004/2015 com a Prefeitura Municipal de Sapeaçu, no valor de R\$620 mil, cujo objeto é a execução de serviços visando a pavimentação em paralelepípedos em ruas do Loteamento Parque das Mangueiras, na sede do município. O Convênio tinha prazo inicial de vigência de oito meses e desembolso em três parcelas, conforme cronograma financeiro.

A Prestação de Contas da segunda parcela, foi considerada irregular pelo controle interno, devido a falta de documentos obrigatórios para a sua formalização. De acordo com o Relatório Geral de Convênios, de 15/09/2017, a referida Prestação de Contas encontrava-se na GEPEC desde 31/07/2017, ou seja, 265 dias contados desde a data do repasse da segunda parcela, 23/12/2016.

O Convênio encontra-se com prazo expirado, com dois Termos Aditivos em trâmite que não foram firmados e publicados em tempo hábil; com a última parcela do recurso não liberada; e com pendências na execução do objeto conveniado, conforme listado no Quadro 2.

Quadro 2 - Pendências na execução do objeto do Convênio nº 004/2015

Rua	Pendências
Rua Augusto Velame	Os serviços de remoção de meio-fio de pedra não foram executados; Existem trechos com meio-fio de concreto e de passeios danificados.
Rua Francisco Tupinambá	Existem trechos com passeios danificados.
Rua Monsenhor José de Souza Neiva	O serviço de remoção de meio-fio de pedra não foi executado; Existem trechos de passeios que foram executados sem juntas de dilatação e que se encontram danificados.
Rua Augusto Pereira	Pavimentação totalmente executada, com área inferior a prevista em projeto; Existem trechos de passeio sem juntas de dilatação e danificados; As rampas de acessibilidades executadas não foram pintadas.

Fonte: Relatório de Vistoria, de 10/10/2016 e Nota Técnica, de 29/08/2017, ambos da CONDER.

A CONDER registrou a situação de inadimplência do conveniente no SICON, entretanto, não instaurou a Tomada de Contas Especial.

4.6.3 Convênio nº 015/2012

Em 13/06/2012 a CONDER firmou o Convênio nº 015/2012 com a Prefeitura Municipal de Carinhanha, no valor de R\$900 mil, sendo R\$700 mil a serem repassados pela CONDER e R\$200 mil de contrapartida da conveniente, cujo objeto é a 3ª etapa da obra do cais na orla fluvial do município. O Convênio tinha o prazo inicial de vigência de doze meses e desembolso em três parcelas, conforme cronograma financeiro.

A segunda parcela, no valor de R\$300 mil, foi repassada em 05/05/2016 e até o final desta Auditoria não havia sido apresentada a respectiva prestação de contas à CONDER. Conforme descrito no Relatório de Vistoria de 10/10/2016 e Nota Técnica de 29/08/2017, foram identificadas as seguintes pendências:

- a) Na lateral da quadra existem pontos da calçada que estão danificados, além de trechos não executados;
- b) Nos pergolados existem falhas em função da não instalação de algumas travessas;
- c) A quadra, apesar de fisicamente concluída, apresenta problemas de drenagem, além de fissuras na alvenaria abaixo do alambrado.

O Convênio encontra-se com prazo expirado, com dois Termo Aditivo em trâmite que não foram firmados e publicados em tempo hábil; e com a última parcela do recurso não liberada. Destaque-se que foram firmados, um Termo reti-ratificação do Plano de Trabalho e seis Termos Aditivos, sendo cinco de prazo, que juntos prorrogaram o prazo por mais 44 meses e um Termo Aditivo que alterou a meta física.



A CONDER registrou a situação de inadimplência do conveniente no SICON, entretanto, não instaurou a Tomada de Contas Especial.

4.6.4 Convênio nº 117/2014

Em 28/05/2014 a CONDER firmou com a Prefeitura Municipal de Palmas de Monte Alto o Convênio nº 117/2014, no valor de R\$696.639,85, cujo objeto é a construção da Praça da Alegria. O Convênio teria vigência de oito meses e desembolso em três parcelas, conforme cronograma financeiro.

A Prestação de Contas da segunda parcela, foi considerada irregular pelo controle interno da CONDER, devido a falta de documentos obrigatórios para a sua formalização (permaneceu 275 dias na GEPEC aguardando a regularização), além de pendências na execução do objeto conveniado. Conforme o Relatório Geral de Convênios, datado de 15/09/2017, a referida Prestação de Contas encontrava-se na SUPEQ desde 18/10/16, 1001 dias desde a data do repasse da segunda parcela 18/12/2014.

O Convênio encontra-se com prazo expirado, com um Termo Aditivo em trâmite que não foi firmado e publicado em tempo hábil; e com a última parcela do recurso não liberada. A CONDER registrou a situação de inadimplência do conveniente SICON, entretanto, não instaurou a Tomada de Contas Especial.

4.6.5 Convênio nº 153/2014

Em 29/05/2014 a CONDER firmou o Convênio nº153/2014 com a Prefeitura Municipal de Orolândia, no valor de R\$300 mil cujo objeto é a requalificação do Mercado Municipal de Orolândia. O Convênio tinha o prazo inicial de vigência de oito meses e desembolso em três parcelas, conforme cronograma financeiro.

Devido à ausência de documentos obrigatórios para a sua formalização, a Prestação de Contas da segunda parcela foi considerada irregular pelo controle interno da CONDER. Conforme o Relatório Geral de Convênios, emitido em 15/09/2017, a referida Prestação de Contas encontrava-se na GEPEC desde 16/11/2016, 465 dias contados a partir de 06/06/2016, data do repasse da segunda parcela.

O Convênio encontra-se com prazo expirado, com um Termo Aditivo em trâmite que não foi firmado e publicado em tempo hábil; e com a última parcela do recurso não liberada. A CONDER registrou a situação de inadimplência do conveniente no SICON, entretanto, não instaurou a Tomada de Contas Especial.

4.6.6 Convênio nº 094/2014

Em 22/05/2014 a CONDER firmou o Convênio nº 094/2014 com a Prefeitura Municipal de Coração de Maria, no valor de R\$853.914,31, dos quais R\$700 mil a serem repassados pela CONDER em três parcelas, e R\$153.914,31 de contrapartida da conveniente. O Convênio tem por objeto a execução da primeira

etapa da requalificação do mercado na sede do município, no prazo de oito meses.

A Prestação de Contas da segunda parcela foi considerada irregular pelo controle interno da CONDER, devido a divergências técnicas. Conforme o Relatório Geral de Convênios, emitido 15/09/2017, a referida Prestação de Contas encontrava-se na SUPEQ desde 24/11/2016, tendo decorrido 406 dias contados a partir de 05/08/2016, data do repasse da segunda parcela. A CONDER não instaurou a Tomada de Contas Especial

O Convênio encontra-se com prazo expirado, com um Termo Aditivo em trâmite que não foi firmado e publicado em tempo hábil; e com a última parcela do recurso não liberada. Destaque-se que foram firmados, cinco Termos Aditivos, que juntos prorrogaram o prazo por mais 32 meses.

4.6.7 Convênio nº 175/2014

Em 06/06/2014 a CONDER firmou o Convênio nº 175/2014 com a Prefeitura Municipal de Nova Itarana, no valor de R\$600 mil, cujo objeto é a pavimentação em paralelepípedo, com drenagem superficial, em vias do município. O Convênio tinha o prazo inicial de vigência de oito meses e desembolso em três parcelas, conforme cronograma financeiro.

A Prestação de Contas da terceira parcela foi considerada irregular pelo controle interno da CONDER, devido a falta de documentos obrigatórios para a sua formalização. Conforme o Relatório Geral de Convênios, emitido em 15/09/2017, a referida Prestação de Contas encontrava-se na GEPEC desde 23/03/2017, 267 dias contados a partir de 21/12/2016, data do repasse da terceira parcela. A CONDER não instaurou a Tomada de Contas Especial.

4.6.8 Convênio nº 199/2014

Em 09/06/2014 a CONDER firmou com a Prefeitura Municipal de Ibicoara o Convênio de nº 199/2014, no valor de R\$600 mil, cujo objeto é a execução de serviços visando a construção da Praça do Bairro Renascer, naquele município. O Convênio tinha o prazo inicial de vigência de oito meses e desembolso em três parcelas, conforme cronograma financeiro.

Devido a falta de documentos obrigatórios para a sua formalização, a Prestação de Contas da terceira parcela foi considerada irregular pelo controle interno da CONDER. Conforme o Relatório Geral de Convênios em 15/09/2017, a referida Prestação de Contas encontrava-se na GEPEC desde 07/12/2016, tendo decorridos 364 dias contados a partir de 15/09/2016, data do repasse da terceira parcela. A CONDER não instaurou a Tomada de Contas Especial.

A CONDER deve adotar as medidas administrativas e judiciais necessárias à resolução de tais ocorrências, sob pena dos administradores responderem civil, penal e administrativamente, nos termos do § 3º, art. 4º da Resolução nº 144/2013.



Ademais, necessário se faz salientar a necessidade de, após esgotados os trâmites internos (Tomadas de Contas), e concluída pela irregularidade da aplicação de recursos, os respectivos processos sejam encaminhados para autuação neste Tribunal de Contas.

5 CONCLUSÃO

Como resultado da presente Inspeção, a Auditoria identificou: 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).

A Auditoria sugere que seja dado conhecimento do inteiro teor deste Relatório ao Diretor-Presidente da CONDER, para que sejam implementadas ações com vistas a sanar as irregularidades, pendências contratuais e deficiências apontadas.

Salvador, 27 de setembro de 2017.

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jucival Santana de Souza
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 28/09/2017

Marcos Tadeu Carneiro Lima
Gerente de Auditoria - Assinado em 28/09/2017

Sandra Carneiro
Líder de Auditoria - Assinado em 28/09/2017

Olyntho Teixeira Neto
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 28/09/2017

Pasquale Magnavita Netto
Auditor de Contas Públicas - Assinado em 28/09/2017

Jorge Manoel dos Santos Costa
Auditor de Contas Públicas - Assinado em 28/09/2017



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: I1OTC4ODU5