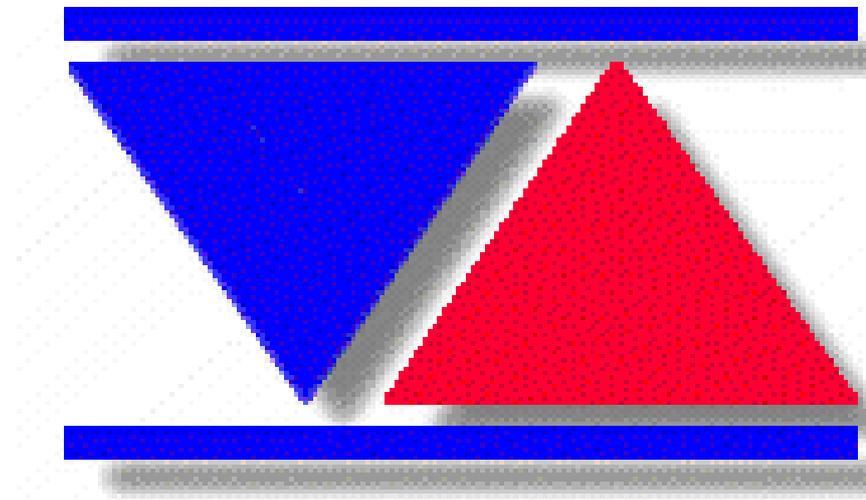


---

**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: 2018**

---

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....</b>   | <b>02</b> |
| <b>2 INTRODUÇÃO E OBJETIVO.....</b>   | <b>02</b> |
| <b>3 PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....</b>  | <b>02</b> |
| <b>4 RESULTADO DA AUDITORIA.....</b>  | <b>03</b> |
| <b>4.1 Controle Interno.....</b>  | <b>03</b> |
| 4.1.1 Ausência de Controle Informatizado Integrado das Operações da<br>Companhia e Padronização dos Procedimentos Administrativos e Financeiros.... | 03        |
| 4.2 Área Contábil, Operacional e Financeira   | 04        |
| 4.2.1 Divergências Relevantes entre Contabilidade e Sistema POLO.....   | 04        |
| <b>4.3 Jurídica.....</b>  | <b>06</b> |
| 4.3.1 Fragilidades na gestão do Contrato nº 005/2017.....   | 06        |
| 4.3.2 Ausência de justificativas legais para a escolha de locação de veículos em<br>detrimento da aquisição.....                                    | 08        |
| <b>4.4 Engenharia.....</b>  | <b>17</b> |
| 4.4.1 Ausência de Alvará de Construção.....   | 17        |
| 4.4.2 Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica.....   | 18        |
| 4.4.3 Atraso na execução de obras.....  | 19        |
| 4.4.4 Obras Paralisadas.....  | 24        |
| <b>5 CONCLUSÃO.....</b>   | <b>25</b> |

## RELATÓRIO DE AUDITORIA

### 1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

**EXERCÍCIO:** 2018  
**ENTIDADE:** Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER)  
**NATUREZA:** Acompanhamento de Licitações, Contratações Diretas e Contratos  
**GESTOR:** José Lúcio Lima Machado

### 2 INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em cumprimento à Ordem de Serviço n.º 086/2018, expedida pela Primeira Coordenadoria de Controle Externo, efetuou-se o acompanhamento das licitações, contratações diretas e contratos, formalizados pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), vigentes no exercício de 2018.

### 3 PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

No acompanhamento das licitações, licitações, contratações diretas e contratos 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.

## 4 RESULTADO DA AUDITORIA

### 4.1 Controle Interno

#### 4.1.1 Ausência de controle informatizado integrado das operações da Companhia e padronização dos procedimentos administrativos e financeiros

A ausência de Sistema de Gestão Integrada (ERP) e a falta de sistematização e padronização dos procedimentos administrativos e financeiros no controle das operações da CONDER, vêm sendo objeto de comentários em sucessivos relatórios emitidos por este Tribunal desde o exercício de 2009.

Firmado há cinco anos, o Contrato nº 165/2013 teve sua vigência expirada em 26/08/2018, tendo sido prorrogado por 3 vezes consecutivas. Com objetivo de processar de forma integrada as operações da CONDER através do Sistema de Gestão Integrada - ERP Protheus, o Contrato em questão está com sua implantação restrita à área patrimonial, tendo iniciado a operação de parte das funcionalidades da área financeira no presente exercício. Embora sem sucesso na integração de todas as áreas-chave da Companhia, a CONDER já desembolsou R\$1.456 mil, de um total de R\$1.833 mil, e tem pagamentos programados, de serviços já executados, no montante de R\$277 mil, restando portanto R\$100 mil para conclusão do projeto.

Devido à falta de implantação de um sistema único nas áreas da Companhia, a CONDER processa atualmente suas transações através de quatro sistemas diferentes e duas planilhas eletrônicas, a saber: Sistema de Gestão Integrada - ERP (Protheus); Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN); Sistema POLO; Sistema Contábil SAPIENS e duas planilhas eletrônicas nos setores de Assessoria de Programação e Orçamento (APO) e Setor de Contratos e Convênios (SCC).

Conforme informações obtidas através da Gerência Financeira (GEFIN), em 2017 a CONDER processou 6.953 transações de compras. Estimamos que, em virtude da falta de integração no processamento, em 2018 a Companhia despenda cerca de 5 vezes o esforço que deveria, necessitando inserir tais informações através de aproximadamente 35 mil "inputs" em seus diferentes sistemas e planilhas, quando necessários seriam 7 mil.

O período de 5 (cinco) anos e o gasto de 95% dos recursos previstos, sem obtenção de resultados substanciais, são demasiados para a implantação de uma ferramenta como um sistema ERP. Registre-se que o prazo inicial para término do contrato em questão era 26 de agosto de 2015.

A perda de produtividade, causada principalmente pelo retrabalho e inexatidão das informações, a falta de integração entre setores, a necessidade de revisão constante, a falta de conciliações internas e a ausência de padronização e informatização dos processos da Companhia, foram evidenciadas em diversos dos nossos pontos relatados no exame das contas da Companhia é refletida nas diferenças entre os registros legais e

do sistema POLO, item 4.2.1 deste relatório, bem como diversos outros constantes de nossos relatórios de anos anteriores.

A Companhia deve envidar esforços no sentido de padronizar processos, unificar suas bases de dados e concluir a implantação da ferramenta ERP. O Estado incorreu em custos de R\$1.733 mil com fornecimento e implantação da ferramenta em questão, bem com despendeu recursos humanos na tentativa de implantação que se revela incompleta.

## 4.2 Área Contábil, Operacional e Financeira

### 4.2.1 Divergências Relevantes entre Contabilidade e Sistema POLO.

A CONDER, na gestão dos repasses de recursos estaduais e federais para a execução de diversas obras civis, de infraestrutura e afins, utiliza, além dos registros contábeis, o Sistema POLO.

O Sistema POLO mantém em sua base de dados as despesas acumuladas dos diversos projetos da Companhia, da mesma forma que a conta contábil “Projetos em Execução”.

Solicitamos à Administração a posição dos saldos de projetos ativos controlados pelo POLO, base 31 de dezembro de 2017, isto é, saldo do início do exercício de 2018, bem como a mesma posição para 31 de março de 2018.

O relatório apresentado pelo Gestor para os saldos mantidos no início do exercício de 2018, apontou valores totais de R\$3,39 bilhões. A Contabilidade, para mesma data base, mantinha, conforme Demonstrações Financeiras, base 31 de dezembro de 2017, isto é, saldo do início do exercício de 2018, o valor de R\$1,54 bilhão, divergindo assim dos registros do Sistema POLO em R\$1,85 bilhão.

Solicitamos à Administração a conciliação e explicações das diferenças. Através da CI 014-2018, o gestor apresentou a seguinte justificativa:

....informamos que:

- a. O sistema polo controla por contratos e de forma acumulada.
  - b. A contabilidade controla por projetos os quais são compostos por diversos contratos.
  - c. Periodicamente a contabilidade efetua as baixas de diversos projetos, com autorização da DIRAF.
  - d. No exercício de 2016 foi baixado o valor de R\$74.508.298,66. No exercício de 2017 foi baixado o valor de R\$670.846.587,19 perfazendo o total de R\$1.411.354.885,85 testados pela auditoria independente.
  - e. Os registros contábeis são realizados com base nos relatórios de medições atestados e homologados os quais são enviados pela SUFIN, junto às SP's para as respectivas provisões.
- Sugerimos que, partindo do princípio das finalidades da CCI, que a mesma verifique o sistema polo e, posteriormente, efetue a análise da provável diferença que, em nosso entendimento, é de R\$433.308.823, considerando a possibilidade dos contratos encerrados/cancelados estarem compondo o saldo de forma acumulada.

O Gestor sugere que do Sistema POLO constariam obras já baixadas pela contabilidade devido a conclusão do projeto, sendo portanto a diferença de R\$433 milhões e não R\$1,85 bilhão. Registre-se que da base fornecida pelo Sistema POLO apenas constavam obras ativas, não sendo admissível a justificativa do Gestor. Ressaltamos ainda que, admissíveis fossem as justificativas, o valor de R\$433 milhões é de extrema relevância.

Por solicitação da CCI – Coordenação de Controle Interno, após discussão da justificativa inicial, realizamos reunião com a Administração, que envolveu representantes das áreas Contábil, Patrimonial, Financeira e de TI – Tecnologia da Informação (responsável pela implantação e operação do POLO). Após reunião, a Companhia enviou novo relatório, com mesma data base, isto é, 31 de dezembro de 2017 (sados base para início de 2018). O relatório enviado montou R\$1,56 bilhão, sugerindo diferença de apenas R\$22 milhões. Em suas alegações o Gestor justificou:

Verificamos que houve equívoco na geração da planilha que lhe foi enviada anteriormente, uma vez que a amostra selecionada contemplou todos os contratos de obra e serviços de engenharia, não apenas, os ativos. Desta forma, verificamos que os saldos se aproximam. Contudo, a igualdade não se pode aferir, por conta de que os valores pagos a título de indenizações de benfeitorias e desapropriações não integram o POLO, por não serem objeto de contrato.

Efetuamos revisão da planilha apresentada e verificamos que o Gestor excluiu da planilha inicial (cuja diferença montava R\$1,85 bilhão) itens que apresentavam percentual de execução “zero” e que mantinham saldos no sistema, alegando presumivelmente, erro no sistema. Entretanto constatamos que permaneciam na planilha itens, no total de R\$188 milhões que, segundo mesmo critério, não haviam sido excluídos.

Verificamos ainda que foram excluídos também itens no total de R\$268 milhões que, de acordo com informações do sistema POLO, ainda apresentavam movimentação e se encontravam ativos. Solicitamos ao gestor informações acerca das inconsistências e não obtivemos resposta até a data de nossa saída de campo.

Importante observar que em se tratando de itens de conciliação, a Companhia tem que justificar toda diferença porventura existente, não há como aceitar uma justificativa com base em igualdade que não se pode aferir, conforme relatou o Gestor.

Já o relatório POLO, apresentado com data base de 31 de março de 2018, apontou saldos no total de R\$1,41 bilhão. A Contabilidade, na mesma data base, mantinha, conforme Balancete Analítico disponibilizado pelo Gestor, saldo de R\$1,29 bilhão, divergindo assim dos registros do Sistema POLO em R\$120 milhões. Solicitamos ao gestor informações acerca da divergência e não obtivemos resposta até a data de nossa saída de campo.

As relevantes diferenças de conciliação apresentadas não foram objeto de comentários nas Demonstrações Financeiras da CONDER. Tratando-se de itens de conciliação da conta mais representativa da Companhia (96% dos Ativos) e, com diferenças de extrema materialidade, correspondendo, em sua posição mais crítica, a mais do que dobrar os ativos totais, não é possível a emissão de opinião sobre a Companhia.

É imprescindível que a Companhia concilie os sados atentando para a parametrização entre um grupo de contratos que compõe um projeto e sua respectiva conta contábil, isto é, fechando conta a conta contábil de acordo com os respectivos contratos do POLO que a compõem e não, como vem sendo feito, em valores globais.

### 4.3 Jurídica

#### 4.3.1 Fragilidades na gestão do Contrato nº 005/2017

O Contrato nº 005/17 foi firmado em 10/02/2017, com a empresa Elite Engenharia Ltda., tendo por objeto a administração, operação, manutenção e conservação das instalações da Marina de Itaparica, no Município de Itaparica, sob o regime de empreitada por preço unitário, no valor de R\$1.064.498,61. O seu prazo inicial foi de 12 meses, com previsão de conclusão para 12/05/2018.

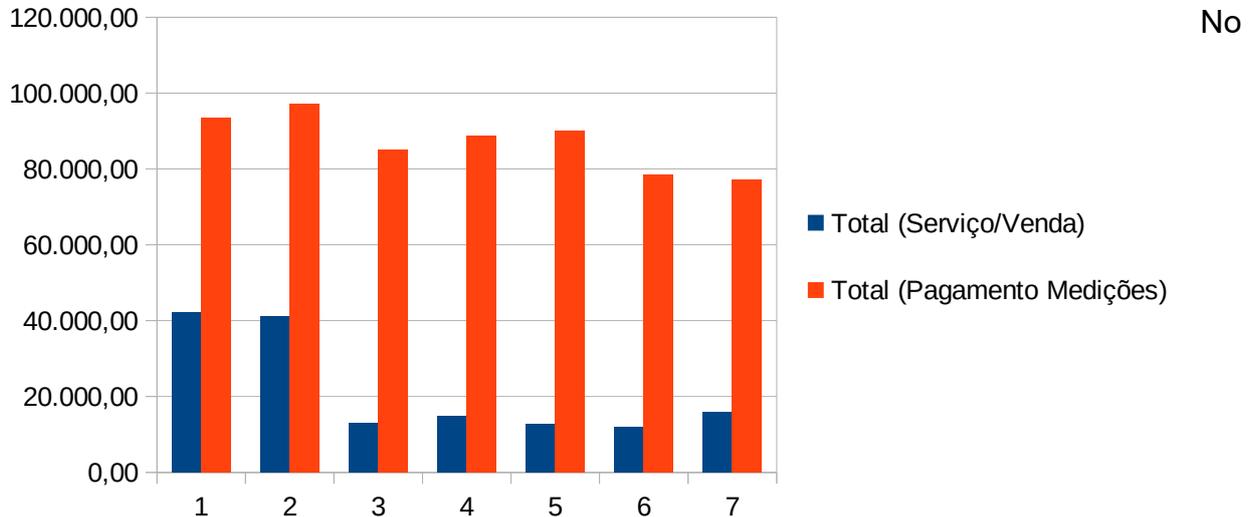
Em 16/11/2017, foi formalizado o primeiro Termo Aditivo ao referido Contrato, com a finalidade de alterar sua meta física, sem alteração de valor. O segundo Termo Aditivo, formalizado em 06/02/2018, acrescentou ao seu valor original o montante de R\$ 903.043,79, passando o valor final para R\$1.967.542,40.

Da análise da documentação disponibilizada pela CONDER e com base nos dados constantes do Sistema Polo, referentes a período de janeiro a julho de 2018, esta Auditoria identificou que as receitas apuradas na Marina de Itaparica são inferiores às despesas com o pagamento do Contrato nº 005/2017, conforme apresentado no Quadro 1 e ilustrado no Gráfico 1 a seguir:

**QUADRO 1 – Comparativo Receita x Despesa, Marina de Itaparica – jan. a jul. 2018 R\$**

| Período   | Receitas                 |                    |              |                      | Receita mensal total (A+B+C) | Despesa (Medições) |
|-----------|--------------------------|--------------------|--------------|----------------------|------------------------------|--------------------|
|           | Guarda de embarcação (A) |                    | Banheiro (B) | Locação de áreas (C) |                              |                    |
|           | Mensalista               | (Atracação/Diária) |              |                      |                              |                    |
| Janeiro   | 17.320,00                | 22.525,50          | 2.123,00     | 300,00               | 42.268,50                    | 93.421,58          |
| Fevereiro | 19.670,00                | 19.640,50          | 1.439,50     | 300,00               | 41.050,00                    | 97.163,78          |
| Março     | 4.724,00                 | 7.132,00           | 451,00       | 700,00               | 13.007,00                    | 85.012,17          |
| Abril     | 7.936,00                 | 5.970,50           | 260,50       | 600,00               | 14.767,00                    | 88.715,41          |
| Maior     | 5.558,00                 | 7.047,00           | 241,50       | -                    | 12.846,50                    | 90.020,11          |
| Junho     | 6.604,00                 | 4.820,00           | 337,50       | 300,00               | 12.061,50                    | 78.536,24          |
| Julho     | 10.794,00                | 4.220,00           | 662,50       | 300,00               | 15.976,50                    | 77.305,61          |

Fonte: CONDER/Movimento do Caixa e Sistema POLO (situação em 15/10/18)

**Gráfico 1 – Comparativo entre a Receita da Marina e a Despesa do Contrato nº 005/2017 (por mês)**


mesmo período, verificou-se que a inadimplência no aluguel das vagas destinadas à guarda das embarcações somou R\$ 26.780,00, equivalentes a 17,6% das receitas, conforme demonstrado nos Quadros 2 e 3 abaixo:

**QUADRO 2 – Guarda de Embarcação, área seca – jan. a jul. de 2018** R\$

| Nome da embarcação     | Mensalidade | Valor pago | Inadimplência (*) | Período da Inadimplência      |
|------------------------|-------------|------------|-------------------|-------------------------------|
| Lancha Nil             | 468,00      | 0,00       | 3.276,00          | Janeiro a julho               |
| Lancha Noiva do Oceano | 250,00      | 1.000,00   | 750,00            | Maio a julho                  |
| Lancha Xodó-30         | 390,00      | 390,00     | 2.340,00          | Janeiro, fev. e abril a julho |
| <b>Total</b>           |             |            | <b>6.366,00</b>   |                               |

Fonte: CONDER/Demonstrativo de Pagamento

OBS.: (\*) Foram relacionadas neste quadro situações de inadimplência superiores a 2 meses

**QUADRO 3 – Guarda de Embarcação, área molhada – jan. a jul. de 2018** R\$

| Nome da embarcação    | Mensalidade | Valor pago | Inadimplência (*) | Período da Inadimplência      |
|-----------------------|-------------|------------|-------------------|-------------------------------|
| Lancha Bohemia        | 140,00      | 280,00     | 700,00            | Jan, abril a julho            |
| Lancha Compulsória    | 1.144,00    | 1.144,00   | 6.864,00          | Fevereiro a julho             |
| Lancha Viking Dream   | 1.050,00    | 0,00       | 7.350,00          | Janeiro a Julho               |
| Veleiro Corto Maltize | 1.100,00    | 2.200,00   | 5.500,00          | Janeiro, fev. e abril a julho |
| <b>Total</b>          |             |            | <b>20.414,00</b>  |                               |

Fonte: CONDER/Demonstrativo de Pagamento

OBS.: (\*) foram relacionados neste quadro situações de inadimplência superiores a 2 meses

Verificou-se na presente análise do processo da Concorrência Pública nº 021/16, que a CONDER, desde 2009, uma vez imitada na posse, passou a exercer a gestão da Marina

de Itaparica, e, a partir daí, tomou conhecimento, portanto, que as quatro lojas/módulos que integravam a referida edificação estavam irregularmente ocupadas.

Estava ciente de que haviam precariedades na posse das lojas/módulos, por isso haveria de regularizar tal situação, a partir da deflagração do respectivo procedimento licitatório que objetivaria a celebração do termo administrativo de permissão de uso de bem público, a título oneroso; entretanto, apesar de tudo isso, optou por uma atitude passiva, de condescendência e tolerância, e não determinou o respectivo saneamento de tal ilegalidade, medida que passou a ser da sua competência, nos termos da Lei 10.444, de 07 de maio de 2002, que alterou dispositivos do Código de Processo Civil, e inseriu o art. 461-A, este disciplinando o procedimento referente às ações que tenham por objeto a entrega ou restituição de coisa, podendo-se inserir dentre elas a ação de imissão de posse.

Impõe afirmar e sublinhar que apenas em 31/07/2018, a CONDER notificou os ocupantes das lojas/módulos para que desocupassem as mesmas, indicando-se o mês de outubro de 2018 como previsão de publicação do referido edital de chamamento público, com prazo de vigência de 12 meses, ou seja, a sua ação administrativa foi intempestiva porque deveria se iniciar imediatamente à sua imissão na posse.

A Companhia deve envidar esforços para sanar a situação apurada de inação administrativa, quanto aos aspectos relacionados ao processo de regularização da cessão do espelho d'água e de inadimplência dos usuários no aluguel das vagas destinadas à guarda das embarcações.

#### **4.3.2 Ausência de justificativas legais para a escolha de locação de veículos em detrimento da aquisição**

Em 12/05/2017, a CONDER firmou o Contrato nº 022/17, cujo objeto constituiu na prestação de serviços de locação fixa de veículos zero km com motorista, sem combustível e quilometragem livre, para o transporte de empregados a serviço, prepostos e/ou pessoas autorizadas pela CONDER, documentos, materiais e equipamentos, de acordo com as especificações do Termo de Referência do Instrumento Convocatório referente ao Pregão Eletrônico e da proposta apresentada pela contratada Pardal Locações de Veículos e Serviços Ltda., no valor global de R\$ 3.998.839,92, no prazo de 12 meses, a contar da data de sua assinatura.

A referida contratação teve como justificativa, constante de Termo de Referência, fls. 57, 58 e 66, do Processo Administrativo nº 1403160113813 o atendimento às atividades administrativas desenvolvidas pela CONDER, na capital e no interior do Estado, assim como representação funcional.

Adiante, aduz a CONDER que terá ao longo da vigência do referido contrato uma economia financeira, visto que estará isenta de quaisquer ônus de reposição de peças e

manutenção desses veículos, despesas com impostos, seguro, podendo inclusive exigir da empresa contratada sua troca por outro novo, quando não houver condições de dirigibilidade.

Afirma que com a locação de veículos com condutores, a CONDER otimiza a gestão de frotas, concentrando-se nas tarefas essencialmente ligadas a sua finalidade institucional, sendo desnecessária a manutenção dos veículos e da equipe de condutores, envolvendo todos os custos com a gestão de pessoal.

Prossegue afirmando que a frota da CONDER atualmente é composta por 16 (dezesseis) veículos com mais de 100 mil km rodados e mais de 10 (dez) anos de uso, estando inservíveis e, devido a penhora, não puderam ser devolvidos à SAEB. Tais veículos são objeto de execução trabalhista.

E arremata que, caso sejam adquiridos veículos novos, os mesmos serão objeto de penhora trabalhista, e ainda informa que no quadro atual da Companhia constam 4 (quatro) motoristas, estando apenas 3 (três) em condição plena de atividade na função e que o cargo de motorista foi extinto no plano de cargos e carreiras da CONDER.

A pesquisa de preços promovida pela Companhia partiu da determinação precisa da marca/modelo de veículo a ser contratado: veículo KA HATCH 1.5 2017/2017 – 33 veículos, PALIO WEEKEND ATTRACTIVE 1.4 2017/2017 – 06 veículos, FOCUS FASTBACK 2.0 – 01 veículo, **sem a opção de utilização dos termos “ou equivalente”, “ou similar”, “ou de melhor qualidade”**, conforme descrito na Cláusula Quinta (fls.2 e 3), considerando-se o valor unitário do serviço a ser prestado, envolvendo-se os salários dos motoristas a serem disponibilizados pela empresa terceirizada, condições de fornecimento de veículos emplacados e regularizados junto ao DETRAN, conforme especificações constantes do Termo de Referência relativo ao Pregão Eletrônico nº 001/2017.(grifos da Auditoria)

Partindo-se desse fato, trazemos o entendimento de Jessé Torres Ferreira Junior e Marinês Restelatto Dotti, abaixo descrito:

Quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser melhor compreendida pela identificação de determinada marca ou modelo apto a servir como referência para a aceitação das propostas, é importante o acréscimo da expressão “ou similar ou de melhor qualidade”, de sorte a ampliar a competitividade e a expansão de produtos que possam atender, com a mesma eficiência e eficácia, inclusive superior, às necessidades da administração. (in Mil perguntas e respostas necessárias sobre licitação e contrato administrativo na ordem jurídica/Jessé Torres Pereira Junior, Marins Restelatto Dotti.- Belo Horizonte: Forum, 2017, p. 865)

A Auditoria traz à colação, o Acórdão nº113/2016 do TCU, que reforça o entendimento acima esposado, in verbis:

A indicação de marca no edital deve estar amparada em razões de ordem técnica, de forma motivada e fundamentada, que demonstre ser aquela marca específica a única capaz de satisfazer o interesse público. Permite-se menção a marca de referência no edital, como forma o parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto, caso em que se deve necessariamente acrescentar expressões do tipo “ou equivalente”, “ou similar”, “ou de melhor qualidade”, podendo a Administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada. (Acórdão nº113/2016 – Pleário, Rel. Min. Bruno Dantas, Processo nº 031.921/2015-9)

Acresce-se a este fato, que a CONDER deveria previamente justificar a opção pela locação, em detrimento da aquisição, observando-se os critérios de economicidade e vantajosidade da escolha, conforme estabelece o Decreto Estadual nº 14.690/13, em seu art. 9º, in verbis:

(...)

Art. 9º - A opção pela aquisição ou pela locação de veículo deverá ser previamente justificada pelo órgão ou entidade interessada, observando-se, dentre outros, os critérios de economicidade e vantajosidade da escolha.

Instada a manifestar-se sobre a ausência de estudos de viabilidade que comprovassem a economicidade da locação frente a aquisição de veículo, a CONDER se pronunciou, conforme a seguir transcrito:

A viabilidade da contratação da locação de veículos já foi fruto de análise no ano de 2014, e, em não havendo qualquer mudança na situação anterior e atual, está apto a justificar a viabilidade da contratação na forma de locação. Demais disso, os pontos que abaixo serão melhor explicados, já justificaram a forma de contratação escolhida. Ressalte-se que no caso da aquisição de veículos, em estes sendo incorporados ao patrimônio da Conder, poderiam ser fruto de penhora, haja vista o grande número de processos trabalhistas em que a CONDER é parte passiva.

Deve-se ter em mente que os veículos usados pela Conder sofrem desgaste muito grande, posto que, executa e fiscaliza obras em mais de 300 municípios do Estado, havendo necessidade de deslocamento constante para esses locais.

Considerando-se que na contratação por via de locação, estão inclusos os custos com manutenção dos veículos, além da troca dos veículos, a cada 100.000 km ou 18 meses de uso, os veículos em uso na CONDER sempre estarão novos, confiáveis, seguros e com sua manutenção em dia.

Demais disso, a regularidade do processo licitatório foi devidamente autorizada pela Secretaria de Administração do Estado da Bahia, comprovando a viabilidade da contratação do aluguel em detrimento da aquisição (doc.01 anexo).

Ressalte-se também que a locação não diz respeito, tão somente, aos veículos, mas, também, inclui o pagamento da mão de obra dos motoristas. A CONDER, em seu quadro funcional de cargos extintos, dispõe de apenas 04(quatro) motoristas,

todos com idade superior a 60 (sessenta) anos e aposentados. (C.I. SETRA Nº 16 / 2018, item a).

Acórdãos do TCU, bem como de outros Tribunais de Contas têm abordado a necessidade de os administradores públicos darem a devida importância à análise prévia da relação custo-benefício das contratações de bens e serviços, optando sempre por aquela alternativa que se apresentar como a melhor, ou seja, possuir a melhor relação custo/benefício. São exemplos: Acórdão nº 2.088/2004 – TCU – Plenário, auditoria realizada no DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e Prefeitura de Jaguará do Sul/SC; ANOP – Auditoria de Natureza Operacional realizada na CAIXA, com o objetivo de analisar a relação custo/benefício da política de terceirização de serviços, em cumprimento ao Acórdão n.º 2.985/2003-1ª Câmara (TC-014.523/2004-7); Acórdão TCU nº 2578/2010 (em que o custo-benefício está presente na decisão da quantidade de empresas a serem ouvidas no processo, em razão do grande número envolvido); Acórdão do Processo 862696/2012 – Tribunal Pleno TCE/MG no Programa “Saneamento Básico: mais saúde para todos”, instituído em 2004, no âmbito do estado de Minas Gerais; Processo TCM/BA nº 69987/12, Prefeitura Municipal de Itamaraju, punição ao gestor pelo uso inadequado de recurso público.

Como se vê, a busca pela economicidade nas contratações de bens e serviços públicos, por ser exigência constitucional, converte-se em ponto de controle obrigatório não apenas pelos sistemas e estruturas de controle interno, como também pelos órgãos de controle externo.

O que se observa, porém, é que a Administração Pública em geral tem feito largo uso dos contratos de locação de veículos. Bugarin (2011, p.170/171) registra decisão do TCU a este respeito:

[...] Este volume de dinheiro traz à baila a questão da economicidade dessa contratação. Não me parece, em princípio, desarrazoado que a aquisição de veículos próprios em conjunto com a contratação de motoristas, terceirizados ou não, seja mais econômica que a alternativa adotada pela Ancine, ainda que contemple os serviços de manutenção e o abastecimento de combustíveis. Com relação aos veículos, reforça esta linha de pensamento o longo prazo de garantia dos veículos atualmente comercializados no mercado e o baixo custo da manutenção nesse período. (Acórdão nº 1.791/2006 – Plenário. )

Entende esta Auditoria ser pertinente um estudo específico capaz de verificar qual das duas opções, aquisição ou locação de veículos, é a mais interessante para os fins públicos, no âmbito da CONDER, sob os aspectos econômico-financeiro, operacional e de relação custo-benefício.

O Decreto Federal nº 6403 de 17/03/2008, que disciplina a classificação de veículos para a Administração direta, autárquica e fundacional pública da União, o fez na esfera do Executivo Federal que “resolveu a questão, para o seu próprio âmbito e o das autarquias

e das fundações federais, de modo inteiramente próprio, autônomo e independente, em atenção apenas a suas particulares necessidades e à sua realidade imensamente variada." (Rigolin, 2010) . Assim são classificados os veículos oficiais federais:

"Art. 2º – Os veículos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional são classificados, para fins de utilização, nas seguintes categorias:

I – veículos de representação; II – veículos especiais; III – veículos de transporte institucional; IV – veículos de serviços comuns; V – veículos de serviços especiais." O enquadramento dos veículos cuja locação será analisada no âmbito deste trabalho, segundo a tipologia do decreto federal, são os de serviços comuns e os de serviços especiais, com a seguinte destinação: "Art. 6º Os veículos de serviços comuns são: I - os utilizados em transporte de material; e II - os utilizados em transporte de pessoal a serviço. § 1º Para os fins deste Decreto, considera-se pessoa a serviço os integrantes de comitiva do Presidente e do Vice-Presidente da República e os colaboradores eventuais, quando no estrito cumprimento de atividade solicitada pela administração. § 2º Os veículos de serviços comuns serão de modelo básico. Art. 7º Os veículos de serviços especiais são utilizados em atividades relativas a: I - segurança pública; II - saúde pública; III - fiscalização; IV - segurança nacional; e V - coleta de dados."

Conforme § 2º do art. 6º, os veículos de serviço comum são do tipo básico.

Tem-se, assim, um perfil do tipo de veículo utilizado pela CONDER: básico, locado, de utilização para serviços comuns ou especiais, que transportem, preferencialmente, equipes de trabalho.

A decisão pela locação, em contraposição à aquisição de veículos para integração ao patrimônio público, deveria estar amparada em ampla motivação que refletisse a vantagem para a CONDER, conforme apontamentos nos moldes verificados no Processo de Exame Prévio de Edital, julgado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a seguir:

Objeto: Representação contra o Edital do Pregão Presencial nº 10.006/2015, Processo nº 80.008/2015, da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo – SP, objetivando a contratação de empresa para prestação de serviços de locação de veículos com e sem motorista, incluindo combustível, transporte e manutenção.

[...]

Ao fim, o i. Parquet destaca a ausência de demonstração da existência de vantagem econômica no modelo adotado quando em confronto com a alternativa de aquisição dos veículos, entendendo necessário sejam anexados ao instrumento convocatório estudos técnicos demonstrativos do atendimento ao princípio da economicidade.

Conclui pela procedência da representação.

[...]

Pelo evento 45 a Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo retorna com esclarecimentos complementares [...].

Com base em tais estudos, assevera estar a opção pela locação da frota amparada no princípio da eficiência; buscar a otimização do setor, com redução da burocracia interna e decorrentes custos financeiros e de tempo; possibilitar a previsibilidade dos dispêndios; ampliar a disponibilidade dos veículos não mais sujeitos aos trâmites burocráticos para aquisição de peças e serviços de manutenção; além de se evitar semelhantes entraves burocráticos para alienação dos veículos ao final de sua vida útil.

Em seguida contesta os cálculos trazidos por MPC, que denotariam ausência de vantagem econômica na opção adotada, asseverando que, com a inclusão dos custos acessórios incidentes sobre os veículos adquiridos (tais como manutenção, seguro obrigatório, seguro contra sinistros, licenciamento, tributos, etc.) tal relação se inverte, demonstrando-se assim a economicidade do modelo escolhido.

[...]

Quanto ao quesito economicidade, trazido à baila pelo Ministério Público de Contas, é de se considerar que a opção administrativa entre a aquisição de veículos e a terceirização da frota insere-se na esfera de discricionariedade do administrador.

Cumpra lembrar que esse direito de escolha cinge-se aos lindes da legislação aplicável, bem como à avaliação de viabilidade técnica e vantagem econômico-financeira apresentadas pela alternativa eleita.

Inúmeras as variáveis incidentes em cada aspecto a ser apreciado, o exame crítico acerca da adequação da preferência do dirigente público refoge ao rito sumaríssimo do Exame Prévio de Edital, cabendo à fiscalização ordinária o exame de regularidade. (TCE/SP, TC-001805.989.15-9.)

O Tribunal de Contas da União, ao avaliar a contratação de serviços especializados de condução de veículos oficiais, assim determinou:

9.2.1. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c”, antes da eventual prorrogação do Contrato 85/2013-MI ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que a originou (resolver o problema do transporte de pessoas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilômetro rodado (item 3.16); (TCU, Acórdão nº 2.212/2016, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman.)

A Auditoria realizou estudo comparativo entre as opções de aquisição e locação de veículos, avaliando o montante a ser despendido em cada uma das contratações, considerando-se as despesas que direta e indiretamente incidem sobre os ajustes, consoante apresentado nos Quadros 4 e 5, abaixo.

## ESTUDO COMPARATIVO REALIZADO PELA AUDITORIA ENTRE AS OPÇÕES DE AQUISIÇÃO OU LOCAÇÃO DE VEÍCULOS, OBSERVANDO-SE OS CRITÉRIOS DE ECONOMICIDADE E VANTAJOSIDADE DA ESCOLHA:

### QUADRO 4 – Aquisição de veículos

| Descrição                       | Valor de Aquisição (3) c/isenção do ICMS 12% | Custos fixos (1) |                    |               |                 |                 | Custos variáveis | Custo Total unitário | Quantidade de veículos | CUSTO ANUAL TOTAL   | Custo estimado TOTAL  | CUSTO BIANUAL ESTIMADO |
|---------------------------------|--|------------------|--------------------|---------------|-----------------|-----------------|------------------|----------------------|------------------------|---------------------|-----------------------|------------------------|
|                                 |  | Seguro Total     | Seguro Obrigatório | Licenciamento | IPVA            | Rastreador      | (2)              |                      |                        | 1º ANO              | (custo fixo+variável) | TOTAL                  |
| FORD KA HATCH 1.5 2017          | 40.471,20                                    | 2.644,95         | 216,41             | 168,32        | 865,62          | <b>1.211,87</b> | 6.492,15         | <b>52.070,52</b>     | 33                     | <b>1.718.327,16</b> | 382.777,56            | 2.101.104,72           |
| PALIO WEEKEND ATACTIVE 1.4 2017 | 49.720,00                                    | 3.261,75         | 259,79             | 288,65        | 1.039,14        | <b>1.472,12</b> | 7.966,74         | <b>64.008,19</b>     | 6                      | <b>384.049,14</b>   | 85.729,14             | 469.778,28             |
| FORD FOCUS FASTBACK 2.0 2017    | 72.767,20                                    | 4.858,44         | 386,96             | 429,95        | 1.547,82        | <b>2.192,75</b> | 11.006,72        | <b>93.189,84</b>     | 1                      | <b>93.189,84</b>    | 20.422,64             | 113.612,48             |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>162.958,40</b>                            | <b>10.765,14</b> | <b>863,16</b>      | <b>886,92</b> | <b>3.452,58</b> | <b>4.876,74</b> | <b>25.465,61</b> | <b>209.268,55</b>    | <b>40</b>              | <b>2.195.566,14</b> | <b>448.937,63</b>     | <b>2.644.503,77</b>    |

NOTA;

(1) considerou-se os mesmos Custos Fixos, exceto Depreciação, apresentados na Proposta da PARDAL Locações de Veículos e Serviços Eireli – ME

(2) considerou-se os mesmos Custos Variáveis apresentados na Proposta da PARDAL Locações de Veículos e Serviços Eireli – ME

(3) cotações a partir dos links: <http://g1.globo.com/carros/noticia/2016/04/veja-precos-da-linha-2017-do-ford-ka.html> , <http://g1.globo.com/carros/noticia/2016/09/ford-focus-vai-de-r-745-mil-r-107-mil-na-linha-2017.html> e <https://quatorrodas.abril.com.br/noticias/flat-weekend-fica-mais-equipada-e-mais-cara-na-linha-2017/>

### QUADRO 5 – Locação de veículos – PARDAL

| Descrição                       | CUSTO ANUAL POR VEÍCULO | Quantidade de veículos | CUSTO ANUAL TOTAL   | CUSTO BIANUAL ESTIMADO | DESvantAJOSIDADE E ANTIECONOMICIDADE DA OPÇÃO ADOTADA         |
|---------------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------|------------------------|---|
| FORD KA HATCH 1.5 2017          | <b>47.558,51</b>        | 33                     | <b>1.569.430,83</b> | <b>3.138.861,66</b>    | 152,29 % MAIOR QUE A AQUISIÇÃO <=> 50,3 veículos              |
| PALIO WEEKEND ATACTIVE 1.4 2017 | <b>60.557,99</b>        | 6                      | <b>365.347,94</b>   | <b>730.695,88</b>      | 155,54 % MAIOR QUE A AQUISIÇÃO <=> 09,3 veículos              |
| FORD FOCUS FASTBACK 2.0 2017    | <b>84.945,41</b>        | 1                      | <b>84.945,41</b>    | <b>169.890,82</b>      | 149,54 % MAIOR QUE A AQUISIÇÃO <=> 01,5 veículos              |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>193.061,91</b>       | <b>40</b>              | <b>2.019.724,18</b> | <b>4.039.448,36</b>    | <b>152,75 % MAIOR QUE A AQUISIÇÃO &lt;=&gt; 61,1 veículos</b> |

Os dados constantes nos Quadros 4 e 5 demonstram, quanto à avaliação da vantajosidade das opções colocadas como alternativas possíveis para a CONDER, que a comparação feita entre a aquisição e a locação de veículos, em seu primeiro ano de vigência, apresenta valores bem próximos, R\$ 2.195.566,14 e R\$ 2.019.724,18 respectivamente.

Entretanto, essa mesma análise demonstra que, ao final do segundo ano de contratação, o valor da locação atinge o montante de R\$ 4.039.448,36, superando, significativamente, o custo com a aquisição da frota, correspondente a R\$ 2.644.503,77, ou seja, 152,75% a maior.

O Tribunal de Contas da União indicou alguns elementos que devem ser sopesados quando da decisão pela aquisição de frota própria ou pela locação de veículos. Vejamos:

9.13. Determinar à [...] que:

[...]

9.13.5.instrua os processos de contratação com estudos detalhados para fundamentar a escolha por locação em detrimento de aquisição de veículos, considerando fatores tais como: garantias e custos minimizados no primeiro ano de aquisição de um veículo; vida útil do bem; despesas indiretas; tempo da utilização do veículo; possibilidades ou impedimentos de eventual financiamento dos bens; custo de oportunidade na aquisição do veículo; e demais fatores que possam fundamentar a decisão do gestor; (TCU, Acórdão nº 4.742/2009, 2ª Câmara, Rel. Min. André de Carvalho.)

Nos casos em que a solução adotada não é a mais econômica ou foge aos padrões de contratação do setor público, o TCU parece elevar o ônus de motivação atribuído ao responsável:

Decidindo por solução diversa ou mais onerosa que a usualmente utilizada pelos agentes públicos e privados, obriga-se o administrador a justificar sua escolha, para comprovar que ela é a que melhor atende ao interesse público e aos princípios da eficiência e economicidade. (Acórdão n. 2470/2013 – Plenário, Rel. Ministro Augusto Sherman, julgamento em 11.09.2013).

É legítimo que as contratações da Administração Pública se adéquem a novos parâmetros de sustentabilidade ambiental, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da contratação. Deve constar expressamente dos processos de licitação motivação fundamentada que justifique a definição das exigências de caráter ambiental [...]. (Acórdão nº 1.375/2015 – Plenário, Rel. Ministro Bruno Dantas, julgamento em 03.06.2015).

Tal fato configurou uma ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2017, em desacordo com o que determina o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93.

Portanto, vê-se que os gestores não adotaram medidas com vistas a fundamentar a escolha pela locação dos veículos, e que esta, no presente caso, não mostrou-se mais vantajosa para a CONDER, pois não constam no Processo nº 1403160108330 os estudos que concluíssem ser a locação a forma mais econômica, comprovando-se que os gestores realizaram uma licitação com vistas a selecionar a melhor proposta para a entidade.

Necessário se faz determinar à empresa que, em futuras contratações, faça constar do processo estudos detalhados sobre o assunto, considerando: as garantias e custos minimizados no primeiro ano de aquisição de um veículo, a vida útil do bem; as despesas envolvidas indiretamente que não foram computadas (garagem, motoristas, oficinas e materiais para a manutenção); o tempo necessário da utilização do bem – estima-se que locações no curto prazo tendem ser mais vantajosas, enquanto a longo prazo podem se tornar mais onerosas.

Verificou-se, ainda, que em 10/05/2018, foi formalizado o 1º Termo Aditivo ao supramencionado contrato, com a finalidade de prorrogar o seu prazo de vigência por mais 12 meses, modificando-o para o dia 12/05/2019, realizando-se o aporte de recursos no montante de R\$ 4.417.246,32, com valor acumulado de R\$ 8.671.779,04, sob a argumentação de inexistência de frota própria, o que inviabilizaria os deslocamentos dos seus empregados para execução de serviços e fiscalização das diversas obras e projetos realizados pela CONDER.

A Auditoria ao analisar o referido Termo Aditivo, constatou que o mesmo fora justificado no processo nº1403180015745, fl. 03, nos seguintes termos:

A CONDER promove a melhoria da qualidade de vida da população, por meio de execução de obras de modalidade, habitação, equipamentos e requalificação urbanística e destinação de resíduos sólidos, com responsabilidade sócio ambiental, com diversas obras em execução em Salvador e região metropolitana e em mais de 300 (trezentos) municípios do Estado, que demanda um número considerado de viagens, necessitando sempre de veículos em bom estado de conservação.

Vale destacar a inexistência de frota própria nesta companhia, o que se torna inviável os deslocamentos dos seus empregados para execução de serviços/fiscalização das diversas obras e projetos realizados por esta CONDER.

Foram realizadas cotações junto a outras empresas prestadoras do referido serviço de forma a demonstrar preços e condições mais vantajosas na manutenção do contrato (vide orçamentos em anexo).

Diante do exposto, faz-se necessário o 1º Aditivo ao Contrato nº022/17 – serviços de locação de veículos com motorista – no valor de R\$4.417.246,32 (quatro milhões quatrocentos dezessete mil e duzentos e quarenta e seis reais e trinta e dois centavos), período de 12 meses.

Dessa forma, restou evidenciado que o acréscimo do montante de R\$418.406,04, não fora detalhado através de planilhas de custos e formação de preços, capaz de justificar o referido aumento.

Diante disso, a Auditoria solicitou, junto a CONDER, informações capazes de motivar o respectivo Aditivo de valor, obtendo-se como resposta:

Inicialmente, é importante trazer algumas informações imprescindíveis para construção da presente resposta.

Quando do processo licitatório, houve a previsão de que os motoristas seriam remunerados respeitando o piso salarial da categoria do sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário do Estado da Bahia.

Em setembro de 2017, a repactuação foi solicitada pela empresa contratada, tendo em vista que o piso salarial havia aumentado de R\$ 1.343,10 para R\$ 1.779,61, de acordo com a Convenção Coletiva de 2017/2018 (doc.03), informação ratificada pelo sindicato da categoria, conforme ofícios docs. 04 e 05. (ofício SUPAD 011/2018 e ofício do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários no Estado da Bahia)

Diante desse quadro, houve uma revisão contratual no valor pago mensalmente, sendo repactuado no referido contrato tal reajuste salarial. (C.I.SETRA N°16/2018, item d).

De acordo com a justificativa acima apresentada, a referida repactuação contratual foi processada com base na Convenção Coletiva de 2017/2018, ocorre que a mesma não serviu para demonstrar analiticamente a variação dos componentes de custos do Contrato ou justificativas que demonstrassem o acréscimo de R\$418.406,04. Para tanto, haveria a necessidade da apresentação da “planilha de serviços e custos” detalhada (abertura dos preços), para que pudéssemos comparar os custos dos serviços efetivamente aditados com os inicialmente acordados, restando-se irregular o 1º Termo Aditivo ao supramencionado Contrato.

## 4.4 Engenharia

### 4.4.1 Ausência de Alvará de Construção

Da análise dos Processos Administrativos referentes aos Contratos constantes no Quadro 6, verificou-se a ausência do Alvará de Construção.

#### QUADRO 6 – Ausência de Alvará de Construção

| Contrato nº | Objeto  |
|-------------|---|
| 024/2018    | Obras de Estabilização de Encosta da R. Maria Isabel, no Bairro Boa Vista do Lobato   |
| 050/2018    | Execução de Melhorias Habitacionais em 234 unidades Habitacionais de Jardim Mangabeiras, Bairro de Cajazeiras VII, no Município de Salvador - Ba.           |
| 019/2018    | Execução de Obra de Construção da Policlínica de Escada, no Município de Salvador e de Reforma para Implantação de Policlínica no Município de Simões Filho |
| 020/2018    | Obras Complementares de Esgotamento Sanitário e Drenagem Pluvial da Base Aérea de Salvador - Bahia  |

A Auditoria solicitou esclarecimentos sobre a ausência de Alvará dos Contratos listados e a CONDER informou que os Contratos números 050/2018, 024/2018 e 020/2018, foram protocoladas na Sedur – Prefeitura Municipal de Salvador em 24/10/2016, 10/04/2018 e 31/07/2018 respectivamente e se encontram em tramitação. Quanto ao Contrato nº 019/2018, até o término da Auditoria, a Empresa não havia disponibilizado o alvará.

Toda e qualquer obra, particular ou pública, só poderá ser iniciada após licenciada ou autorizada pela respectiva Prefeitura, que expedirá o respectivo Alvará, observadas as prescrições de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo dos Municípios.

A falta do Alvará pode implicar em embargo da obra pela respectiva prefeitura, tendo como consequências a interrupção da execução contratual e por conseguinte, atraso na consecução do objetivo proposto, bem assim provável oneração do custo da obra.

A CONDER deve regularizar os registros de Alvará dos Contratos e implementar atividades de controle que visem aperfeiçoar o processo de acompanhamento e fiscalização dos contratos de obras e serviços de engenharia.

#### **4.4.2 Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica**

Da análise dos Processos Administrativos referentes aos Contratos constantes no Quadro 7, verificou-se a ausência das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) de Projeto, Orçamento, Execução e Fiscalização.

#### **QUADRO 7 – Ausência de ART's**

| <b>Contrato nº</b> | <b>Objeto</b>   | <b>ART não disponibilizadas</b>              |
|--------------------|---|--|
| 074/2017           | Remanejamento das Redes de Telecomunicações da Oi Telemar do Aéreo para Subterrâneo, na Rua Chile.  | ART dos profissionais de Orçamento           |
| 064/2017           | Construção das Torres EI 1, EI 2, incluindo fornecimento, montagem e instalação de seus respectivos elevadores, da Passarela Km 4,5, no Município de Lauro de Freitas | ART de Execução da Empresa Contratada        |
| 053/2018           | Serviços de Operação do Aterro de Itariri, incluindo Requalificação Prévia da Área em Ilhéus-BA.  | ART dos profissionais de Projeto             |
| 073/2017           | Remanejamento das Redes de Telecomunicações da Oi Telemar do Aéreo para Subterrâneo, na Av. J.J Seabra.   | ART dos profissionais de Projeto e Orçamento |

A Auditoria solicitou esclarecimentos sobre a ausência de ART's dos Contratos listados no Quadro 7, porém até o fechamento do Relatório a CONDER não se pronunciou.

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, Arquitetura e 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.

A CONDER deve regularizar os registros de Anotações de Responsabilidade Técnica dos profissionais e implementar atividades de controle que visem aperfeiçoar o processo de acompanhamento e fiscalização dos contratos de obras e serviços de engenharia.

#### **4.4.3 Atraso na execução de obras**

A Auditoria constatou atraso no andamento das obras dos contratos, conforme detalhado a seguir:

##### **4.4.3.1 Contrato nº 102/2014**

O Contrato 102/2014, 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 S/A., cujo objeto foi a Elaboração de Projeto Básico/Executivo e execução das obras de intervenções integradas de águas pluviais no Rio Ipitanga e afluentes e no Rio Joanes, no município de Lauro de Freitas – Bahia, no valor de R\$188.382.187,50. O seu prazo inicial foi de 730 dias consecutivos com previsão de conclusão para 27/10/2016.

Em 01/03/2018 foi firmado o Primeiro Termo Aditivo prorrogando o prazo de execução por mais 909 dias corridos, contados a partir de 27 de outubro de 2016, com alteração de meta física e supressão de recursos no valor de R\$19.631.656,90, passando o seu valor para R\$168.750.530,60.

No Contrato foram realizadas 4 medições, sendo a 3ª em 31/05/2016 e a 4ª em 31/05/2018 demonstrando um lapso de tempo significativo de aproximadamente 2 anos entre elas.

Analisando a 4ª Medição constatou-se que a obra encontra-se em atraso, uma vez que o valor medido acumulado é de R\$11.240.365,30, correspondente a 6,66%, enquanto pelo cronograma atualizado o valor previsto deveria ser de R\$118.842.227,58, corresponde a 63,09%, evidenciando um atraso de 56,43%. Registre-se que os Projetos já deveriam estar concluídos porém ainda existe um saldo R\$377.955,59 referente a conclusão do Projeto Executivo.

De acordo com a Cláusula 3, item 3.3 do presente Contrato, a execução do objeto contratado deverá se desenvolver no prazo máximo de 730 dias consecutivos, **sendo os primeiros 90 dias para Projeto Básico e 90 dias seguintes para Projeto Executivo**. Entretanto, embora a Ordem de Serviço tenha sido assinada em 27/10/2014 a CONDER deveria encaminhar os dados para a CAIXA emitir a conclusão da análise da PLE – Planilha de Liberação de Eventos até 25/04/2015, o que só o fez em 13/12/2016, ou seja, com um atraso significativo de 598 dias.

Esta Auditoria solicitou esclarecimentos quanto ao mencionado atraso e a CONDER se pronunciou afirmando que:

Por certo que um anteprojeto não contém todos os elementos de um projeto executivo ou projeto definitivo, de forma que sempre existirão definições, ajustes, detalhamentos, encaminhamentos e compatibilizações a serem realizados pelo construtor por ocasião da elaboração dos projetos, quando adotada a Contratação Integrada. Ou seja, no momento de elaboração de um anteprojeto, existem lacunas no dimensionamento de partes do projeto ainda não elaboradas. Logo, é bastante provável que todo anteprojeto seja, em algum grau, alterado pelos projetos básico e executivo, o que está na essência da atividade de projetar.

Adequações técnicas e estudos complementares, tais como, levantamentos topográficos ao longo de toda a bacia do rio Ipitanga, a modelagem hidráulica, os serviços de batimetria de toda a calha do rio Ipitanga, relocação de reservatório de amortecimento de cheias, dentre outras, foram ações necessárias visando atender aos objetivos da contratação quanto aos aspectos hidráulicos de funcionalidade e eficiência do sistema integrado de drenagem.

A execução destes serviços impactou de forma adversa o cronograma de entrega dos projetos básicos e executivos, e conseqüentemente a possibilidade de início de execução das obras nas datas estimadas pelo anteprojeto.

[...]

A contratação do programa habitacional vinculado - PMCMV - por parte da Superintendência de Habitação da SEDUR, também se constituiu em óbice à liberação das áreas de implantação dos canais e reservatórios de amortecimento de cheias, por se constituir impedimento normativo advindo do Ministério das Cidades e CAIXA.

Apenas em 04/05/2017 a CAIXA, na qualidade de agente financeiro e analista técnico, emitiu através do OF GIGOV/SA nº1.298/17 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 nº1.298/17 datado de 04/05/2017.

O grande lapso temporal, de análise e aprovação da aderência do projeto básico desenvolvido em relação ao anteprojeto licitado, por si mesmo justifica a presente solicitação do 1º ADITIVO DE ALTERAÇÃO DE META FÍSICA, REDUÇÃO DE VALOR E ACRÉSCIMO DE PRAZO.

O Decreto nº 7.581/2011 admite expressamente as seguintes exigências legais para o conteúdo do anteprojeto, in verbis:

Art.74.O instrumento convocatório das licitações para contratação de obras e serviços de engenharia sob o regime de contratação integrada deverá conter anteprojeto de engenharia com informações e requisitos técnicos destinados a possibilitar a

caracterização do objeto contratual, incluindo:

I- a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;

II- as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega;

III- a estética do projeto arquitetônico; e

IV- os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade.

§1º Deverão constar do anteprojeto, quando couber, os seguintes documentos técnicos:

I- concepção da obra ou serviço de engenharia;

II- projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada;

III- levantamento topográfico e cadastral;

IV- pareceres de sondagem; e

V- memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação.

§2º Caso seja permitida no anteprojeto de engenharia a apresentação de projetos com metodologia diferenciadas de execução, o instrumento convocatório estabelecerá critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas.

§3º O anteprojeto deverá possuir nível de definição suficiente para proporcionar a comparação entre as propostas recebidas das licitantes.

§4º Os Ministérios supervisores dos órgãos e entidades da administração pública poderão definir o detalhamento dos elementos mínimos necessários para a caracterização do anteprojeto de engenharia

No anteprojeto deverão constar todas as informações e requisitos que expressem apuro e consistência técnicas destinados a possibilitar a caracterização do objeto contratual e a comparação entre as propostas recebidas no curso da licitação (art.9º, § 2º, inciso I e §3º da Lei 12.462/2011 e art.74, caput e §3º do Decreto nº 7.581/2011).

Portanto, o entendimento desta Auditoria reside no fato de que cabe ao anteprojeto, entre outras informações: a) identificar e individualizar o objeto da contratação mediante descrição das qualidades técnicas e científicas respaldada em levantamentos técnicos elaborados por profissionais experientes, inclusive dados topográficos e, se possível, com sondagens geológicas e mais a definição dos padrões mínimos de qualidade dos componentes e materiais utilizados na obra; b) definir as necessidades que deverão ser satisfeitas pela obra contratada; c) estabelecer os resultados almejados com a especificação dos níveis operacionais exigidos; d) fixar parâmetros para assegurar a adequação do empreendimento a certos valores e interesses; e) estimar realisticamente o custo do empreendimento.

Do quanto exposto, constatou-se que o anteprojeto licitado se apresentou inconsistente, o que contribuiu para uma inexecução do Projeto Básico e Executivo, no prazo Contratual

estipulado, como fator determinante para o atraso na execução das obras.

Quanto ao atraso do início das Obras, a CONDER alegou que, persistiram alguns impedimentos tanto em relação à regularização fundiária quanto a indenizações e desapropriações das unidades habitacionais e das áreas atingidas. Quanto a calha do Rio Ipitanga, os canais afluentes, as áreas das bacias de detenção e as áreas de implantação dos canais e reservatórios de amortecimento de cheias, a CONDER se pronunciou em Nota Técnica Específica da seguinte maneira:

Para viabilizar a execução do projeto físico, torna-se imperiosa o remanejamento das famílias nas áreas de intervenção direta do projeto, bem como nas áreas alagáveis, para isto, a Unidade de Planejamento Social - UNSOC I da CONDER procedeu a selagem e cadastramento dos imóveis que seriam diretamente atingidos pelas intervenções físicas no final do segundo semestre de 2014, sendo elaborado laudo físico para avaliação de uma parcela desses imóveis para negociação com os proprietários das benfeitorias.

A Matriz de Risco, contante do Apêndice 5 do Contrato em questão, determina que a competência para assuntos relacionados à desapropriações é de exclusividade da Contratante. Conseqüentemente, o atraso na execução da obra proveniente destes fatos são de inteira responsabilidade da CONDER.

A CONDER deve envidar esforços para a finalização dos processos de desapropriações, visto que 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.

#### **4.4.3.2 Contrato nº 119/2014**

O Contrato nº 119/2014, firmado em 04/11/2014 com a Soebe Construção e Pavimentação S/A, no valor de R\$43.191.223,40, cujo objeto foi Prestação de Serviços de Engenharia para Implantação das Obras de Pavimentação e Requalificação de Vias Urbanas do Centro Antigo de Salvador - Bahia - Etapa 2 (Centro/Campo Grande/Nazaré/Politeama) - Lote 2, com prazo inicial de 18 meses com previsão de conclusão em 03/03/2017, encontra-se com atraso na execução das obras.

Foram firmados 2 Termos Aditivos prorrogando o prazo de execução por mais 21 meses, passando a execução final para 30/01/2019. Houve ainda 2 Termos Aditivos de alteração de meta física passando o valor final do Contrato para R\$42.977.692,35

De acordo com as informações contidas no Sistema Polo até a presente data este Contrato encontra-se com 22,20% de execução financeira enquanto pelo cronograma físico-financeiro deveria ter sido executado 70,00%, caracterizando que o presente contrato encontra-se com atraso significativo de 47,80%.

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

afirmando que:

As obras apresentam atrasos que se justificam em função dos serviços estarem condicionados a fatores distintos, variáveis inevitáveis e impactantes ao desenvolvimento físico do empreendimento. Fatores a exemplo do levantamento topográfico cadastral que serviu de base para elaboração dos projetos executivos, não precisavam as informações das peculiaridades da área de implantação do projeto.

Foi necessário alterar e/ou ajustar o conceito do projeto básico, levando-se em consideração a revisão da norma relacionada às condições de acessibilidade no meio urbano (NBR 9050-2015), e outras problemáticas não levantadas no projeto básico, inerentes à região de centro de cidade já consolidado, submetidas à proteção IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Bahia. Vale considerar ainda a relevante irregularidade topográfica como limitador.

Outro fator de atraso refere-se a execução da Vala Técnica na Rua Chile com inúmeras interferências durante as escavações com seu avanço condicionado a aprovação dos trabalhos da arqueologia e do IPHAN.

Do quanto exposto, observa-se que o Projetos Básico não possuía todos os elementos fundamentais para a perfeita delimitação daquilo que foi licitado, além de apresentar deficiência nos estudos que fundamentaram os prazos estabelecidos no cronograma físico-financeiro do edital. Tais fatores foram determinantes para o atraso na execução das obras, comprometendo a produtividade da execução do Contrato.

#### **4.4.3.3 Contrato nº 074/2017**

O Contrato nº 074/2017, firmado em 04/12/2017 com a Oi Telemar Norte Leste S/A, no valor de R\$114.960,49, cujo objeto foi a Contratação dos Serviços de Remanejamento das Redes de Telecomunicações da Oi Telemar do Aéreo para Subterrâneo, na Rua Chile – Salvador/Ba, com previsão de conclusão para 14/12/2018, encontra-se com atraso na execução das obras.

De acordo com o Cronograma físico-financeiro disponibilizado deveria ter sido executado até a presente data 41,66%. Entretanto, segundo o Sistema Polo, ainda não teve a sua execução física iniciada, caracterizando assim em um atraso de 100%.

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

Para iniciar o serviço de remanejamento de rede de telecomunicações da OI/TELEMAR do aéreo para o subterrâneo é necessário que a construção da Vala Técnica na Rua Chile pertencente ao contrato nº 119/14 esteja concluída.

Registre-se que a CONDER, quando da assinatura do presente Contrato, tinha conhecimento de que a sua execução dependeria diretamente da conclusão da Vala Técnica na Rua Chile que era parte integrante do Contrato 119/2014, analisado no item 4.4.4.3 deste Relatório, que já naquela data apresentava problemas de atraso na sua execução.

Conseqüentemente, não houve pela CONDER uma avaliação criteriosa na elaboração do cronograma das fases de execução dos serviços entre os contratos, demonstrando fragilidade no Controle Interno da CONDER.

#### **4.4.4 Obras paralisadas**

##### **4.4.4.1 Contrato 065/2017**

O Contrato nº 065/2017 foi firmado com a Monte Sinai Construções Ltda., no valor de R\$4.374.208,88 e teve como objeto Execução da 1ª Etapa do Centro de Abastecimento, no Município de Jacobina.

Conforme informações prestadas pela CONDER, a obra encontra-se paralisada em decorrência das seguintes justificativas:

Ao iniciar a locação da obra, foi constatado que existe uma divergência entre a localização do terreno descrita na escritura e os levantamentos topográficos utilizados no projeto. O levantamento topográfico foi realizado pela Prefeitura de Jacobina e enviado ao Estado, juntamente com o processo de doação do terreno através da LEI nº1.378, de 27/09/2016. Após ter identificado o problema, a CONDER entrou em contato com o topógrafo da Prefeitura, o qual encaminhou, em 09/03/2018, as novas coordenadas. O Município está providenciando a correção dos dados na escritura para encaminhar ao Estado, e ficou de fornecer o documento revisado e publicado nos próximos 15 dias.

Para obtenção da licença ambiental da obra, a Prefeitura de Jacobina solicitou uma declaração de anuência prévia do DNIT, para construção de uma rotatória, emitida em 21/06/2018. O DNIT encaminhou em 11/06/2018 um ofício nº18859/2018/SER-BA-DNIT com as orientações para desenvolvimento do projeto executivo, o qual será desenvolvido pela SIT (responsável pelo projeto e execução da rotatória).

Para liberação do Alvará da obra, a Prefeitura solicitou a renovação da aprovação do projeto pela COELBA, vencido em dezembro de 2017.

A CONDER deve envidar esforço no sentido de regularizar a correção dos dados da escritura do terreno, para liberação do Alvará da obra junto a Prefeitura.

##### **4.4.4.2 Contrato 023/2017**

O Contrato nº 023/2017 foi firmado com a Cerqueira Correia Engenharia Ltda., no valor de R\$1.032.831,27 e teve como objeto a Execução de Pavimentação em Paralelo e Drenagem Profunda de Ruas, no Município de São Sebastião do Passé.

Conforme informações prestadas pela CONDER, a obra encontra-se paralisada em decorrência das seguintes justificativas:

A obra foi iniciada em 12/07/2017 e paralisada mediante Termo de Paralisação em 01/09/2017 devido a não aprovação do SPA (Síntese de Projeto Aprovado) pelo MINISTÉRIO DAS CIDADES (Ministério Gestor) até a presente data. Iniciamos com adiantamento de recursos contratuais de contrapartida ao Contrato de Repasse nº 315.450-19/2009, conforme regramento legal. Ao esgotarmos a parcela referida, promovemos a paralisação das obras até normalização do fluxo

financeiro de recursos federais, o que não aconteceu até a presente data, como dito, por falta de aprovação do referido SPA. Foram medidos 20,25% dos serviços, equivalendo a R\$209.218,76 (duzentos e nove mil duzentos e dezoito reais e setenta e seis centavos).

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

## 5 CONCLUSÃO

Como resultado da presente Inspeção a Auditoria identificou: a) Ausência de Controle Informatizado Integrado das Operações da Companhia e Padronização dos Procedimentos Administrativos e Financeiros (item 4.1.1); b) Divergências Relevantes entre Contabilidade e Sistema POLO (item 4.2.1); c) Fragilidades na gestão do Contrato nº 005/2017 (item 4.3.1) d). Ausência de justificativas legais para a escolha de locação de veículos em detrimento da aquisição (item 4.3.2). e) Ausência de Alvará de Construção (item 4.4.1); f) Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (item 4.4.2); h) Atraso na execução de obras (item 4.4.3); i) Obras Paralisadas (item 4.4.4).

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, 26 de setembro de 2018.

## **Quadro de Assinaturas**

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jucival Santana de Souza  
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 29/10/2018

Marcos Tadeu Carneiro Lima  
Gerente de Auditoria - Assinado em 29/10/2018

Miguel Pelegrini Raphael  
Líder de Auditoria - Assinado em 29/10/2018

Sandra Carneiro  
Líder de Auditoria - Assinado em 29/10/2018

Pasquale Magnavita Netto  
Auditor de Contas Públicas - Assinado em 29/10/2018

Adna Barbosa Gomes Issa  
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 29/10/2018

Kleber Miranda Morgado  
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 29/10/2018



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: COMDIWNTKW