

**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS
Nº 080101.01.03.03.003.0119**

Modalidades de Auditoria:
Auditoria Especializada

Categorias de Auditoria:
**Auditoria de Obras Públicas e Serviços de
Engenharia**

Órgão Auditado:
**Departamento Estadual de Rodovias – DER
(sucedido pela Superintendência de Obras Públicas
- SOP)**

Objeto Auditado:
**Contrato nº 002/2015 de Conservação e
Manutenção de Obras Rodoviárias do Distrito
Operacional de Maranguape do Departamento
Estadual de Rodovias**

Fortaleza, agosto de 2019

VIA PROC: 07681512/19

DATA: 30/08/19



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral
Aloísio Barbosa de Carvalho Neto

Secretário Executivo da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado
Auditor de Controle Interno
Antonio Marconi Lemos da Silva

**Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna da
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado**
Auditor de Controle Interno
Paulo Roberto de Carvalho Nunes

Coordenador de Inspeção
Auditor de Controle Interno
George Dantas Nunes

Auditores de Controle Interno
Ana Luiza Felinto Cruz
Matheus Borges Gonçalves Lima
Antonio Sergio Beltrão Mafra
Emiliana Leite Filgueiras

Missão Institucional

Assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos, contribuindo para uma gestão ética e transparente e para oferta dos serviços públicos com qualidade.

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	4
RELATÓRIO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS Nº 080101.01.03.03.003.0119	7
I – VISÃO GERAL.....	7
1. DA ATIVIDADE DE AUDITORIA.....	7
2. DO OBJETO AUDITADO.....	8
II – RESULTADO DOS TRABALHOS.....	10
3. ASPECTOS RELACIONADOS AO PROCESSO LICITATÓRIO	10
4. ASPECTOS RELACIONADOS À EXECUÇÃO DA OBRA	11
III – CONCLUSÃO	34
ANEXO I – TERMO DE INSPEÇÃO	36
ANEXO II - REGISTRO FOTOGRÁFICO EXEMPLIFICATIVO DAS PATOLOGIAS EXISTENTES	44

SUMÁRIO EXECUTIVO

Modalidade de Auditoria: Auditoria Especializada

Categoria de Auditoria: Auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia

Órgão Auditado: Departamento Estadual de Rodovias – DER, sucedido pela Superintendência de Obras Públicas (SOP)

Objeto Auditado: Contrato nº 002/2015 de Conservação e Manutenção de Obras Rodoviárias do Distrito Operacional de Maranguape

1. O presente Sumário Executivo se refere ao Relatório de Auditoria de Obras Públicas nº. 080101.01.03.03.003.0119, que teve como objeto o Contrato nº 002/2015, para a execução de serviços de conservação e manutenções rotineiras de rodovias e campos de pouso sob a jurisdição do então Departamento Estadual de Rodovias - DER, atualmente Superintendência de Obras Públicas (SOP), localizados no Distrito Operacional de Maranguape, licitado por meio do Edital de Concorrência Pública Nacional nº 20140012/DER/CCC, processo VIPROC nº 2649376/2014.
2. Conforme os documentos encaminhados pela PGE, foi apresentada para o Lote I apenas uma proposta, no valor de R\$15.772.637,68, com um desconto inferior a 0,5% sobre o orçamento licitado. Com a ausência de outras propostas e a habilitação da única empresa participante, a licitação teve como vencedora a Construtora Samaria Ltda.
3. O Contrato nº 002/2015-DER (SACC 951488), de 24/03/2015, celebrado entre o DER e a Construtora Samaria Ltda., foi publicado no Diário Oficial do Estado (DOE) em 22/04/2015, com valor original de R\$15.772.637,68, financiados com recursos do Tesouro do Estado. Até 18/12/2018 foram firmados quatro aditivos, no montante de R\$49.683.808,69, atualizando o valor do contrato para R\$65.456.446,37.
4. A atividade de auditoria consistiu na realização de inspeção na Rodovia CE-085 (trecho: Entr. CE-090 – Ponte sobre o rio Cauípe), no dia 04/11/2018, e na análise de 44 medições parciais realizadas no período de 22/04/15 a 20/09/2018, referentes ao contrato em análise, bem como no mapa das rodovias pertencentes ao Distrito Operacional de Maranguape.
5. Após análise da manifestação do DER, encaminhada em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a CGE emitiu a versão final do Relatório de Auditoria de Auditoria de Obras Públicas Nº 080101.01.03.03.003.0119, apresentado às páginas 7 a 47.
6. Durante a auditoria foram detectadas constatações que resultaram nas recomendações a seguir apresentadas:

Constatação 01 – Medição de Serviços de Conservação e Manutenção Realizados dentro do Prazo de Garantia Quinquenal

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.001 – A SOP deve acompanhar o surgimento de patologias nas rodovias, durante o período quinquenal de garantia, a fim de exigir, tempestivamente, os reparos necessários por parte das empresas contratadas, observando os padrões de qualidade exigidos em normas.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.002 – A SOP deve, doravante, conferir os registros realizados nas fichas de medições e abster-se de atestar medições com localizações imprecisas ou incorretas.

Constatação 02 – Inconsistência no Serviço de Caição das Banquetas

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.003 – A SOP deve glosar o valor de R\$995.784,85, correspondente à quantidade executada acima da prevista para a Rodovia CE 085, trecho Entr. CE-090 – Entr. CE-531, considerando a periodicidade indicada no PAC (2018), caso não seja comprovada, por ocasião da apresentação do Plano de Ação para Sanar Fragilidade (PASF), a efetiva realização dos serviços nos quantitativos atestados nas medições.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.004 - A SOP deve, caso não seja comprovada a efetiva realização dos serviços nos quantitativos atestados nas medições, apurar a responsabilidade pelo atesto da medição de serviços de caição de banquetas não comprovadamente executados.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.005 – A fiscalização da SOP não deve incluir na medição serviços que não tenham sido comprovadamente executados por configurar grave irregularidade e causar dano ao erário.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.006 – A SOP deve, doravante, observar o planejamento realizado no PAC, justificando os casos em que for necessária alteração relevante na execução do serviço.

Constatação 03 – Ausência de Registro das Demandas Encaminhadas à Contratada e de Controle da Execução dos Serviços

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.007 – A SOP deve estabelecer procedimentos adequados e padronizados de registro das demandas encaminhadas à Contratada e de controle da execução dos serviços para os contratos de Conservação e Manutenção de Obras Rodoviárias sob sua responsabilidade.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.008 – A SOP deve fiscalizar a execução dos serviços de conservação e manutenção realizados no Contrato nº 002/2015-DER, elaborando relatórios de acompanhamento nos moldes aplicados pelo DNIT.

Constatação 04 – Medições sem Elementos que Comprovem a Efetiva Execução do Serviço

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.009 – A SOP deve abster-se, doravante, de realizar pagamento de medição que não contenha os elementos exigidos no art. 10 da Instrução Normativa nº 01/2010, alterada pela IN Conjunta PGE/CGE/SEINFRA nº 01/2011.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.010 – A SOP deve estabelecer procedimentos adequados e padronizados de registro e de controle das medições dos contratos de Conservação e Manutenção de Obras Rodoviárias sob sua responsabilidade, com o objetivo de tornar as medições documentos eficazes para a efetiva comprovação da realização dos serviços.

7. As constatações verificadas, cujo teor é apresentado ao longo do relatório, devem ser objeto de adoção de providências para atendimento às respectivas recomendações por parte dos responsáveis pela Superintendência de Obras Públicas (SOP), sucessora do Departamento Estadual de Rodovias (DER).

8. O Relatório de Auditoria de Obras Públicas Nº 080101.01.03.03.003.0119, será encaminhado à gestão superior da **SOP**, bem como cópias do relatório serão enviadas à Secretaria das Cidades – SCIDADES, na condição de órgão vinculante da SOP, e ao Tribunal de Contas do Estado, para adoção de providências, conforme o caso.

9. Ademais, considerando as fragilidades indicadas no relatório, a auditoria sugeriu que a gestão superior da CGE realize, na SOP, auditoria de processo de acompanhamento, fiscalização e de medição dos contratos de conservação e manutenção das obras rodoviárias no âmbito do Governo do Estado do Ceará, com vistas a padronizar os procedimentos e melhorar o controle dessas atividades.

AP



08
08

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS Nº 080101.01.03.03.003.0119

I – VISÃO GERAL

1. DA ATIVIDADE DE AUDITORIA

1. O presente relatório apresenta os resultados da Auditoria de Obras Públicas, cujo objeto é o Contrato nº 002/2015, de 24/03/2015, que trata da **Conservação e Manutenção de Obras Rodoviárias do Distrito Operacional de Maranguape do Departamento Estadual de Rodovias**.
2. Ressalta-se que por força da Lei Nº16.880, de 22 de maio de 2019, foi criada a Superintendência de Obras Públicas (SOP), mediante a fusão do Departamento de Arquitetura e Engenharia (DAE) e do Departamento Estadual de Rodovias (DER).
3. Para a execução dos trabalhos, a Coordenadoria de Auditoria Interna Governamental – COAUD emitiu a Ordem de Serviço de Auditoria – OSA nº 301/2018, de 01/11/2018, na qual foi designada a equipe de auditoria composta pelos Auditores de Controle Interno Ana Luiza Felinto Cruz e Matheus Borges Gonçalves Lima, sob orientação do Auditor de Controle Interno Antonio Sergio Beltrão Mafra.
4. A CGE, por meio do Ofício nº 1314/2018/Coaud/CGE, de 12/11/2018, informou ao DER sobre o início das atividades de auditoria. Em documento anexo ao ofício foi encaminhada a Requisição de Material nº. 01/2018 - DER, solicitando as informações preliminares sobre o contrato auditado com o fito de subsidiar a atividade de planejamento da auditoria. Em resposta, o DER enviou as informações por meio do Ofício Nº 1519/2018 – SUPER, de 19/11/2018.
5. Ao mesmo tempo, foi encaminhado à Procuradoria do Estado do Ceará (PGE) o Ofício nº 1312/2018/Coaud/CGE, de 12/11/2018, solicitando a cópia do processo de licitação do contrato objeto desta auditoria, o qual foi enviado a esta Controladoria em mídia eletrônica.
6. Posteriormente, a equipe de auditoria fez novas solicitações de informações e/ou documentos relativos ao contrato em questão junto ao DER, por meio das Requisições de Material nºs. 02 e 03, de 27/11/2018 e 10/12/2018, respectivamente, bem como realizou pesquisa de informações na plataforma Ceará Transparente e no Sistema Integrado de Gestão do DER - SIGDER.
7. No período de 26 à 28/11/2018, a equipe de auditoria realizou visitas ao DER com o objetivo de analisar documentações arquivadas nesse Departamento.
8. Após análise preliminar dos processos de medição do referido contrato, foram selecionados os trechos Entr. CE-090 – Ponte sobre o rio Cauípe e variante CE-085 (Refinaria) – Entr. CE-341 (Paracuru) da Rodovia CE-085.

9. A metodologia utilizada para a escolha dos trechos inspecionados teve como base a data de término da execução das obras das rodovias integrantes do Distrito Operacional de Maranguape, a fim de identificar quais estavam dentro do prazo de garantia quinquenal, bem como a quantidade de serviços constantes nas 44 medições parciais, realizadas no período de 22/04/15 a 20/09/2018, referentes ao Contrato nº 002/2015.

10. Foi realizada inspeção na Rodovia CE-085 (trecho: Entr. CE-090 – Ponte sobre o rio Cauípe), no dia 04/11/2018, envolvendo a verificação da execução de serviços de conservação/manutenção rotineira na rodovia supracitada e sua compatibilidade com as medições realizadas no Contrato nº 002/2015 (Conservação e Manutenção), cujas desconformidades estão apontadas no presente relatório.

11. Quanto ao trecho variante CE-085 (Refinaria) – Entr. CE-341 (Paracuru), as desconformidades observadas foram tratadas no Relatório de Inspeção de Obras Públicas nº 360001.01.03.03.280.0818.

12. Em 25/04/2019, a CGE encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria nº 080101.01.03.03.003.0119 ao DER, por meio do Ofício nº 395/2019/Coins/CGE, solicitando que o Departamento apresentasse as manifestações referentes às desconformidades constatadas pela auditoria no Contrato nº 002/2015.

13. Em resposta, por meio do processo VIPROC nº 04422842/2019, protocolado em 17/05/2019, o DER apresentou esclarecimentos acerca das constatações da auditoria apresentadas no Relatório Preliminar, cuja análise subsidiou a elaboração do presente relatório de auditoria.

14. Os resultados da auditoria estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos pela CGE ou para os quais esta Controladoria seja demandada a se pronunciar, poderá ser objeto de exame posterior.

2. DO OBJETO AUDITADO

15. O objeto desta auditoria é o Contrato nº 002/2015 (SACC 951488), para a execução de serviços de conservação e manutenção rotineiras de rodovias e campos de pouso sob a jurisdição do DER, atual SOP, localizados no Distrito Operacional de Maranguape, licitado por meio do Edital de Concorrência Pública Nacional nº 20140012/DER/CCC, processo VIPROC nº 2649376/2014.

16. O Contrato nº 002/2015, de 24/03/2015, celebrado entre o DER e a Construtora Samaria Ltda., foi publicado no Diário Oficial do Estado (DOE), em 22/04/2015, com valor original de R\$15.772.637,68, financiados com recursos do Tesouro do Estado com a seguinte dotação orçamentária: 08200001.26.782.003.19472.

17. O prazo para execução dos serviços objeto do referido contrato foi estabelecido em 360 dias corridos, contados a partir da Ordem de Serviço. A

vigência do contrato foi fixada em 540 dias corridos, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado nos termos do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

18. De acordo com as informações pesquisadas na plataforma Ceará Transparente, em 18/12/2018, houve quatro aditivos ao Contrato, sendo três aditivos (1º, 2º, 3º) de prorrogação do prazo e acréscimo financeiro e um aditivo (4º) apenas de acréscimo financeiro.

19. O primeiro aditivo prorrogou o prazo de execução e de vigência do contrato para 10/04/2017 e 12/05/2017, respectivamente. O segundo aditivo prorrogou o prazo de execução por mais 360 dias e o prazo de vigência por mais 328 dias, ficando o término de ambos os prazos previstos para 05/04/2018. O terceiro aditivo prorrogou os prazos de execução e de vigência por mais 360 dias corridos, passando seus termos para 21/03/2019.

20. Ressalta-se que os três primeiros aditivos, além de prorrogarem os prazos inicialmente estabelecidos, também acresceram, cada um, o valor de R\$15.772.637,68, correspondente ao valor original contratado, uma vez que a natureza da prestação dos serviços foi enquadrada pelo DER no art. 57, inciso II, da Lei de Licitações, ou seja, serviço executado de forma contínua.

21. Por fim, o quarto aditivo teve por objeto o acréscimo no quantitativo dos serviços, com um reflexo financeiro no valor do contrato de R\$2.365.895,65, passando o valor estabelecido no período de R\$15.772.637,68 para R\$18.138.533,33.

22. O Quadro 1 apresenta uma síntese do valor do contrato, com suas atualizações e reajuste:

Quadro 1 – Resumo Situação Financeira Contrato nº 002/2014 (Valores em R\$)

Valor inicial do Contrato	Valor dos aditivos	Valor Atualizado do Contrato	Valor Empenhado	Valor Pago
15.772.637,68	49.683.808,69	65.456.446,37	47.542.238,01	47.516.498,80

Fontes: Plataforma Ceará Transparente (Data/Hora da Consulta: 18/12/2018 -14h49min)
Contrato nº 002/2014 e seus aditivos.

23. Durante a visita ao DER (26 a 28/11/2018) foram disponibilizadas para a equipe de auditoria 44 medições parciais, realizadas no período de 22/04/15 a 20/09/2018, totalizando o valor de R\$49.022.073,13, não tendo sido efetuada nenhuma glosa. Desse valor foi pago à Contratada, até 18/12/2018, a importância de R\$47.516.498,80.

24. Para a análise dos serviços executados, por amostragem, a equipe de auditoria realizou inspeção na obra de duplicação da rodovia CE-085, no trecho Entr. da CE-090 (Caucaia) – Ponte sobre o rio Cauípe com extensão de 21,86 Km, que faz parte da malha viária do Distrito Operacional de Maranguape.

25. A execução desse trecho foi realizada por meio do Contrato nº 32/2013 (SACC 901471), de 04/09/2013, publicado no DOE em 11/09/2013, celebrado entre a

SETUR e a Construtora Maciel Construções e Terraplenagens Ltda., com a interveniência técnica do DER. A obra foi concluída em 01/09/2015, estando dentro do prazo de garantia quinquenal, que se estende até 01/09/2020.

II - RESULTADOS DOS TRABALHOS

3. ASPECTOS RELACIONADOS AO PROCESSO LICITATÓRIO

26. A seleção da empresa para a execução dos serviços de Conservação e Manutenção de Obras Rodoviárias do Distrito Operacional de Maranguape, objeto desta auditoria, foi realizada por meio da Concorrência Pública Nacional nº 20140012/DER/CCC (VIPROC nº 2649376/2014).

27. A licitação do tipo menor preço foi dividida em seis lotes no valor total de R\$59.921.248,77. O Lote I tratou, especificamente, da execução dos serviços de conservação e manutenção em rodovias sob a jurisdição do DER, no Distrito Operacional de Maranguape. Para o lote em análise, o edital estabeleceu um orçamento base no valor de R\$15.850.461,38.

28. Conforme os documentos encaminhados pela PGE, foi apresentada para o Lote I apenas uma proposta feita pela Construtora Samaria Ltda., no valor de R\$15.772.637,68, ou seja, com um desconto inferior a 0,5% sobre o orçamento licitado.

29. Dessa forma, com a ausência de outras propostas e a habilitação da única empresa participante, a licitação teve como vencedora a Construtora Samaria Ltda., contratada pelo DER, por meio do Contrato nº 002/2015, de 24/03/2015, publicado no DOE de 22/04/2015.

30. Não obstante o processo licitatório ter percorrido todas as etapas legais exigidas, cabe destacar que estudos realizados por Marcos Cavalcanti Lima¹, assim como por Gustavo Pimentel da Costa Pereira², demonstram que a quantidade de participantes no processo de licitação influencia o resultado da proposta vencedora.

31. De forma geral, ao analisar uma amostra de licitações realizadas pelo DNIT, Marcos Cavalcanti Lima identificou que a partir de cinco concorrentes há uma clara tendência de queda nos valores das propostas apresentadas pelas empresas concorrentes. Ademais, acima de oito habilitados foi verificada uma oferta de desconto médio de 37,08% dos valores estimados.

32. Assim, considerando que quanto mais disputada é a licitação, maiores serão os descontos obtidos pelo órgão em relação ao preço referencial do edital; e considerando ainda que o desconto ofertado deve ser mantido no decorrer de toda a

¹ Comparação de custos referencias do DNIT e licitações bem-sucedidas, XIII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (SINAOP, 2010)

² "O Mercado da Construção Civil para Obras Públicas como Instrumento de Auditoria: uma abordagem probabilística", em dissertação de mestrado (UFPE, 2002)

execução do contrato, mesmo nos acréscimos ao contrato original, as conclusões dos referidos estudos, certamente, devem ser observadas nas contratações de obras e serviços de engenharia, notadamente as obras rodoviárias, pela Administração Pública.

4. ASPECTOS RELACIONADOS À EXECUÇÃO DA OBRA

4.1. Irregularidades Concernentes ao Contrato Nº 002/2015

33. O Parágrafo Único do Art. 2º da Lei de Licitações, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, define contrato administrativo como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

34. O §1º do Art. 54 da mesma Lei preconiza que “os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam”.

35. Nesse sentido, o Art. 66 da Lei Federal nº 8.666/1993 é taxativo no que tange ao estrito cumprimento do contrato pelas partes, estabelecendo que:

O Contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

36. Quanto à liquidação e ao pagamento de despesas acordadas no contrato, a Lei Federal nº 4.320/1964, que trata de normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, em seus Arts. 62 e 63, estabelece que o pagamento da despesa deverá ocorrer após sua regular liquidação, com a comprovação da efetiva realização da obra ou serviço mediante documentos comprobatórios.

37. Ademais, o Art. 76 dessa mesma Lei ratifica a necessidade da correta execução dos serviços para que possa ocorrer sua efetiva liquidação, devendo a Administração rejeitar, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.

38. Por fim, caso haja alguma irregularidade na execução do serviço, o fiscal da obra tem o dever de registrar a ocorrência, determinando a regularização das falhas ou defeitos observados, conforme previsto § 1º, do Art. 67, da Lei Federal nº 8.666/1993.

4.1.1 Medição de Serviços de Conservação e Manutenção Realizados dentro do Prazo de Garantia Quinquenal

39. Dentre as normas que regulam os contratos celebrados com particulares para a execução de obras na esfera pública, a Lei de Licitações imputa ao contratado a

responsabilidade civil pela boa execução da obra, a qual perdura mesmo após o recebimento da mesma pela Administração Pública:

Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

[...]

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

[...]

§2º - O **recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço**, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato. (grifo nosso)

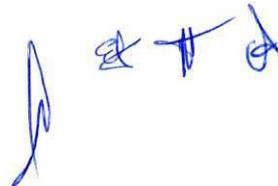
40. Certos de que essa determinação legal deve ser observada no que se refere à responsabilidade dos empreiteiros pela qualidade da obra, mesmo após o seu recebimento pela Administração, pode-se aplicar supletivamente o art. 618 do Código Civil - Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, complementando o art. 54 da Lei Federal nº 8.666/1993, que determina:

Art. 618. **Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.** (grifo nosso)

Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.

41. Dessa forma, a responsabilidade civil do construtor é objetiva para defeitos verificados dentro do prazo de garantia quinquenal. Nesses casos, é necessário apenas ao contratante a comprovação da ocorrência do dano e o nexo causal, cabendo ao contratado as eventuais provas excludentes de culpabilidade, tais como: caso fortuito, motivo de força maior, culpa exclusiva de terceiros e inexistência do defeito.

42. Ainda sobre a responsabilidade objetiva do empreiteiro, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso³ esclarece que tal responsabilidade não se reduz nos casos em que a contratada “se depara com subleitos não firmes, mesmo que ele tenha alertado o dono da obra quanto ao problema e que tenha obtido dele a autorização para prosseguir nos serviços”.



³ Auditoria de qualidade em obras rodoviárias: a atuação do Tribunal de Contas de Mato Grosso em 2010 – Cuiabá, MT: Central de Texto, 2011.



43. Tal entendimento é assegurado uma vez que, na atualização do Código Civil realizada em 2002, a autorização do proprietário não é mais excludente de responsabilidade do construtor como anteriormente estabelecia o Art. 1.245 do Código Civil - Lei Federal nº 3.071/1916.

44. Quanto aos conceitos de “solidez” e “segurança” trazidos na norma transcrita, eles não devem ser interpretados restritivamente, pois, ao longo do tempo, a jurisprudência vem ampliando sua conceituação, não limitando a responsabilidade do empreiteiro às hipóteses em que haja risco de ruína da obra.

45. Há diversas decisões do Superior Tribunal de Justiça (Agravo de Instrumento Nº 1.208.663 – DF, de 2009; Recurso Especial Nº 706.424 – SP, de 2004; Recurso Especial Nº 595.239 – SP, de 2003; Recurso Especial nº 46.568 SP, de 1994; e Recurso Especial Nº 27.223-7 RJ, de 1992) que corroboram com esse entendimento, conforme demonstrado na citação seguinte:

Recurso Especial Nº 595.239-SP (2003/0169032-9)

Todavia, pacífico o entendimento neste Pretório de que a “expressão ‘solidez e segurança’ utilizada no artigo 1.245 do Código Civil não deve ser interpretada restritivamente; os defeitos que impedem a boa habitabilidade do prédio, tais como infiltrações de água e vazamentos, também estão por ela abrangidos” (REsp 46.568/SP, relatado pelo eminente **Ministro Ari Pargendler**, DJ 1º/07/1999). (grifo do autor)

46. Nesse sentido, Carnot Leal Nogueira, em artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco, pp. 24-28, Recife, 2002, ao tratar sobre a responsabilidade civil do empreiteiro de obras públicas, esclarece que nos casos de obras rodoviárias “são comuns defeitos que não afetam a solidez da obra e que fazem periclitar a vida dos usuários: buracos no leito da estrada, ausência de acostamento, existência de locais onde há acúmulo d’água, ausência de defensas nas encostas, etc.”

47. Por outro lado, o parágrafo único do art. 618 do Código Civil/2002 determina que o dono da obra tem o prazo de cento e oitenta dias, contado do aparecimento do vício ou defeito, para propor a ação, do contrário, decairá do direito à responsabilização do construtor.

48. Cabe destacar as determinações do Acórdão Nº 853/2013 – Tribunal de Contas da União – Plenário dirigidas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Conselho Nacional de Justiça sobre o tema:

9.1. determinar, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno deste Tribunal, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Conselho Nacional de Justiça, com prazo de sessenta dias para apresentação da documentação comprobatória das providências adotadas, que orientem os órgãos/entidades nas respectivas esferas de competência, que, ao contratarem a execução de obras públicas:

[...]

15
dp

9.1.3. exijam da contratada a reparação dos vícios verificados dentro do prazo de garantia da obra, tendo em vista o direito assegurado à Administração pelo art. 618 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), c/c o art. 69 da Lei nº 8.666/93 e o art. 12 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor);

[...]

9.2. determinar, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno deste Tribunal, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Conselho Nacional de Justiça que orientem os órgãos/entidades nas respectivas esferas de competência a adotarem os seguintes procedimentos, no tocante ao acompanhamento da qualidade de obras concluídas sob gestão própria:

9.2.1. realização de avaliações periódicas da qualidade das obras, após seu recebimento, no máximo a cada doze meses;

9.2.2. notificação do contratado quando defeitos forem observados na obra durante o prazo de garantia quinquenal, certificando-se de que as soluções por ele propostas sejam as mais adequadas;

9.2.3. ajuizamento de ação judicial caso os reparos não sejam iniciados pelo contratado. (grifos nossos)

49. O referido Acórdão destaca, ainda, a Orientação Técnica OT – IBR 003/2011, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, que visa “uniformizar o entendimento da legislação e práticas pertinentes ao assunto” e que “estabelece parâmetros para o monitoramento da qualidade das obras públicas durante o seu período de garantia”.

50. Assim, o gestor público, no dever constitucional atribuído à Administração de fazer valer o interesse público, e em observância ao regramento legal aqui apresentado, deve convocar a empreiteira contratada para corrigir os vícios ou defeitos que vierem a surgir dentro do prazo quinquenal de garantia. Caso contrário, o Estado terá que arcar com despesas de restauração ocasionadas por desgaste precoce da rodovia. Ressalta-se que, via de regra, esses serviços envolvem valores bastante elevados.

51. A eventual omissão do gestor público ou a realização de quaisquer despesas para a correção do defeito com recurso público sem o devido ressarcimento pela empresa contratada é passível, em tese, de ser caracterizada como improbidade administrativa, na forma prevista no art. 10 da Lei Federal nº 8.429/1992.

52. Em desacordo ao regramento legal acima indicado, a equipe de auditoria constatou, quando da análise das medições do Contrato nº 002/2015, na CE-085, trecho Entr. CE-090 - Entr. CE-531, que foram medidos serviços, no período de 22/04/15 a 20/09/18, que ainda estavam cobertos pela garantia quinquenal.

53. A execução da obra de duplicação da rodovia, cujo trecho supracitado está contido, foi firmada por meio do Contrato nº 32/2013 (SACC 901471), de 04/09/2013, publicado no DOE em 11/09/2013, celebrado entre a Secretaria do Turismo - SETUR e a Construtora Maciel Construções e Terraplenagens Ltda., com a interveniência técnica do DER.

54. Com o objetivo de analisar os serviços executados, a equipe de auditoria realizou inspeção na rodovia CE-085, especificamente no trecho supracitado, numa extensão de 21,86Km, cujo traçado está indicado na Figura 1.

Figura 1 – Localização e traçado



Fonte: Google Earth

55. Durante a inspeção foram realizados os registros das patologias observadas, tais como: panelas, afundamentos, trilhas de rodas, fissuras no revestimento asfáltico, dispositivos de drenagem danificados e trincas em malha tipo “couro de jacaré”. Ademais, foi constatada a existência de remendos no referido trecho inspecionado.

56. No Termo de Inspeção (Anexo I) consta a localização, na rodovia, das patologias e remendos constatados durante a visita técnica, além de fotografias tiradas *in loco* dos principais defeitos verificados pela equipe de auditoria (Anexo II).

57. Considerando todos os serviços medidos no Contrato nº 002/2015, após a entrega da obra inspecionada, a equipe de auditoria elaborou a Tabela 1, contendo a descrição dos serviços e seus respectivos valores:

Tabela 1 – Valores Medidos no Contrato nº 002/2015-DER referentes aos Serviços realizados na Rodovia CE-085, trecho: Entr. CE-090 (Caucaia) – Entr. CE-531

SERVIÇOS	VALOR (R\$)
Tapa buraco com uso de Areia Asfalto Usinada a Quente (AAUQ) com material betuminoso e transporte para qualquer rodovia de jurisdição do D.O. de Maranguape	884.687,20
Serviço de recapeamento de pequenas extensões, com uso de areia asfalto usinada a frio (AAUF) espelhada com patrol incluindo distância de transporte para qualquer rodovia de jurisdição do D.O. de Maranguape	11.839,54
Limpeza de sarjeta e meio-fio	122.056,94
Limpeza de descida d'água	13.473,72
Roçada Manual	184.135,52
Roçada Mecanizada	37.625,30
Caiação em duas demãos com supercal (Banqueta)	1.213.052,18
Caiação em duas demãos com supercal (Sarjeta)	293.395,64
Serviço executado de remendo profundo com pré-misturado a frio (PMF) com material betuminoso e transporte para qualquer rodovia de jurisdição do D.O. de Maranguape	213.367,42
Capina Manual	25.818,17
Capina Manual (Aceiro)	16.735,96
Recomposição de meio-fio de concreto	114.274,49
Selagem de trinca + Emulsão + Transporte para qualquer rodovia de jurisdição do D.O. de Maranguape	12.591,80
Recomposição de boca de bueiro	4.610,52
Recomposição de corpo de bueiro tubular de concreto	4.176,27
TOTAL	3.151.840,67

Fonte: Equipe de Auditoria

58. Considerando que os serviços de limpeza, roçado, caiação e capina são executados rotineiramente para um melhor funcionamento da via, e que os mesmos não estão sujeitos à responsabilidade imposta pela garantia quinquenal, foi elaborada nova tabela, excluindo tais serviços e mantendo apenas os serviços de manutenção corretiva, como segue:



Tabela 2 – Valores Medidos no Contrato nº 002/2015-DER cobertos pela garantia quinquenal

SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO CORRETIVA	VALOR (R\$)
Tapa buraco com uso de Areia Asfalto Usinada a Quente (AAUQ) com material betuminoso e transporte para qualquer rodovia de jurisdição do D.O. de Maranguape	884.687,20
Serviço de recapeamento de pequenas extensões, com uso de areia asfalto usinada a frio (AAUF) espelhada com patrol incluindo distância de transporte para qualquer rodovia de jurisdição do D.O. de Maranguape	11.839,54
Serviço executado de remendo profundo com pré-misturado a frio (PMF) com material betuminoso e transporte para qualquer rodovia de jurisdição do D.O. de Maranguape	213.367,42
Recomposição de meio-fio de concreto	114.274,49
Selagem de trinca + Emulsão + Transporte para qualquer rodovia de jurisdição do D.O. de Maranguape	12.591,80
Recomposição de boca de bueiro	4.610,52
Recomposição de corpo de bueiro tubular de concreto	4.176,27
TOTAL	1.245.547,24

Fonte: Equipe de Auditoria

59. Dessa forma, considerando apenas os serviços de manutenção corretiva cobertos pela garantia quinquenal (Tabela 2), o valor de R\$1.245.547,24, medido no Contrato nº 002/2015-DER, está em desacordo com o regramento legal acima apresentado, uma vez que a responsabilidade pelos reparos é da Construtora Maciel.

60. Sobre as medições referentes à rodovia inspecionada, o DER informou, por meio do OFÍCIO Nº 1647/2018 – SUPER, de 19/12/2018, que houve um equívoco nas medições apresentadas à equipe de auditoria, uma vez que essas se referiam, na realidade, ao trecho Entr. BR-020/222 (Tabapuá) – Entr. CE-090 da CE-085.

61. Por fim, o auditado esclareceu que o trecho Entr. CE-090 (Caucaia) – Entr. CE-531 não foi objeto do Contrato de Manutenção do DER. Os serviços de conservação desse trecho estão sendo executados pela Maciel Construções e Terraplenagens Ltda., por meio do Contrato nº 02/2015 - SETUR (SACC 957066), e que quaisquer patologias ainda estão sob a responsabilidade da referida empresa.

62. No entanto, em consulta à plataforma Ceará Transparente, a equipe de auditoria constatou que o objeto do Contrato nº 02/2015 - SETUR é a “execução da obra de duplicação e restauração da rodovia CE-085 **no trecho: Entr. com a CE-341 (Acesso Paracuru) - Entr. com a CE-163 (Acesso Trairi)**, com extensão de 29,52km”, que, inclusive, não pertence à malha rodoviária do Distrito Operacional de Maranguape, e não tem nenhuma relação com a rodovia inspecionada.



63. Dessa forma, esta auditoria solicitou que o DER apresentasse, em sua manifestação, a documentação relativa à execução dos serviços relacionados na Tabela 2, inclusive, com a convocação da empreiteira, fotos e demais documentos, comprovando que os mesmos foram efetivamente executados pela empresa Maciel Construções e Terraplanagens Ltda., sem custos para o Estado.

Manifestação do DER

O DER encaminhou sua manifestação, por meio do Processo VIPROC nº 04422842/2019, de 17/05/2019, na qual ratificou o OFÍCIO Nº 1647 – SUPER, de 19/12/2018, encaminhado à equipe de auditoria, informando que ocorreu um equívoco quando da medição dos serviços referentes ao contrato de conservação e manutenção rodoviária em análise, pois os serviços medidos para o trecho Entr. CE-090 (Caucaia) – Entr. CE-531, da CE-085, especificado nas medições apresentadas pelo DER à equipe de auditoria, se referiam, na realidade, ao trecho Entr. BR-020/222 (Tabapuá) – Entr. CE-090 da mesma CE.

Informou, por meio do documento 02 da sua manifestação, que os serviços executados constantes da Tabela 1 do relatório da CGE não foram objeto do Contrato Nº 02/2015-DER. Esses serviços foram executados pela Maciel Construções e Terraplanagens Ltda., por meio do Contrato 32/2013 – SETUR (SACC 901471), pois as patologias apresentadas ainda estavam sob responsabilidade da referida empresa.

Ainda referente ao trecho Entr. CE-090 (Caucaia) – Ponte sobre o Rio Cauípe o DER apresentou em sua manifestação as notificações encaminhadas à Maciel Construções e Terraplanagens Ltda., datadas de 30/03/2015 e 16/04/2015, ainda durante o período de execução do contrato, na qual o DER solicitou à contratada a correção das desconformidades observadas pela equipe de fiscalização daquele Departamento.

Além disso, apresentou documento enviado à DIRER (Diretoria de Engenharia Rodoviária), por meio do processo VIPROC Nº 2276572/2015, protocolado em 17/04/2015, solicitando que **“não fosse expedido o Termo de Recebimento das obras do Contrato Nº 32/2015-SETUR em razão das patologias apresentadas em todo o trecho executado”**.

O DER também apresentou cópia do Processo VIPROC Nº 6227347/2015, protocolado em 05/10/2015, no qual a empresa Maciel Construções e Terraplanagens Ltda. comunica àquele Departamento que iniciou em 28/09/2015 os serviços de recuperação das inconformidades existentes no trecho, conforme orientações técnicas apontadas pela comissão de fiscalização do DER.

Por fim, o DER apresentou uma Tabela contendo os serviços de conserva e manutenção medidos para o trecho Entr. BR-020/222 (Tabapuá) – Entr. CE-090, da CE-085, destacando que foi equivocadamente indicada nas medições analisadas pela auditoria como sendo do trecho Entr. CE-090 (Caucaia) – Entr. CE-531.

Análise da CGE

Considerando que o DER ratificou as informações apresentadas no Ofício Nº 1647 – SUPER, de 19/12/2018, no qual informou que a Construtora Samaria Ltda. executou os serviços de conservação e manutenção no trecho Entr. BR-020/222

(Tabapuá) – Entr. CE-090 da CE-085 e que, equivocadamente, foi discriminada como sendo uma medição pertencente ao trecho da CE-085, Entr. CE-090 (Caucaia) – Entr. CE-531; e **considerando** que o trecho Entr. CE-090 (Caucaia) até a Ponte sobre o Rio Cauípe ainda está coberto pela garantia quinquenal, e que o DER encaminhou as notificações dirigidas à contratada solicitando a correção das desconformidades observadas pela equipe de fiscalização, assim como apresentou documento da fiscalização solicitando à DIRER que não emitisse o Termo de Recebimento da obra em análise, estende esta auditoria que restou sanada a desconformidade anteriormente indicada.

No entanto, cabe destacar que, ainda à época da execução do trecho Entr. CE-090 (Caucaia) – Ponte sobre o Rio Cauípe, objeto do Contrato Nº 32/2013, a fiscalização do DER já havia indicado inúmeras patologias presentes na via. No documento, datado de 17/04/2015, encaminhado à DIRER, por meio do processo VIPROC Nº 2276572/2015, a fiscalização informou que **“além das citadas desconformidades, o pavimento da via também tem apresentado muitos defeitos, como: buracos, fissuras longitudinais, fissuras tipo couro de jacaré, grandes afundamentos longitudinais, porosidades no revestimento, etc (ver fotos em anexo), todas incompatíveis com um pavimento recém-concluído”** (grifos nosso).

Apesar de a Maciel Construções e Terraplenagens Ltda. ter informado, por meio do processo VIPROC Nº 6227347/2015, protocolado em 05/10/2015, que iniciou, em 28/09/2015, os serviços de recuperação das inconformidades existentes, conforme solicitado à época pela equipe de fiscalização do próprio DER, o trecho supracitado continua apresentando patologias de natureza semelhantes, conforme evidenciado no Termo de Inspeção (Anexo I), elaborado em 04/11/2018, durante a visita técnica realizada pela equipe de auditoria.

Dessa forma, a SOP deve observar que tal fato pode ser um indício de que a execução do pavimento não foi realizada nos padrões de qualidade esperados, uma vez que a via foi entregue há aproximadamente quatro (04) anos.

Por fim, quanto ao trecho da CE-085, Entr. BR-020/222 (Tabapuá) – Entr. CE-090, no qual, segundo o DER, foram executados os serviços de conserva e manutenção do Contrato Nº 002/2015-DER, registra-se que não foi possível identificar o contrato de execução desse trecho para averiguar se essa obra está fora do prazo de garantia quinquenal.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.001 – A SOP deve acompanhar o surgimento de patologias nas rodovias, durante o período quinquenal de garantia, a fim de exigir, tempestivamente, os reparos necessários por parte das empresas contratadas, observando os padrões de qualidade exigidos em normas.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.002 – A SOP deve, doravante, conferir os registros realizados nas fichas de medições e abster-se de atestar medições com localizações imprecisas ou incorretas.

4.1.2 Inconsistência no Serviço de Caição das Banquetas

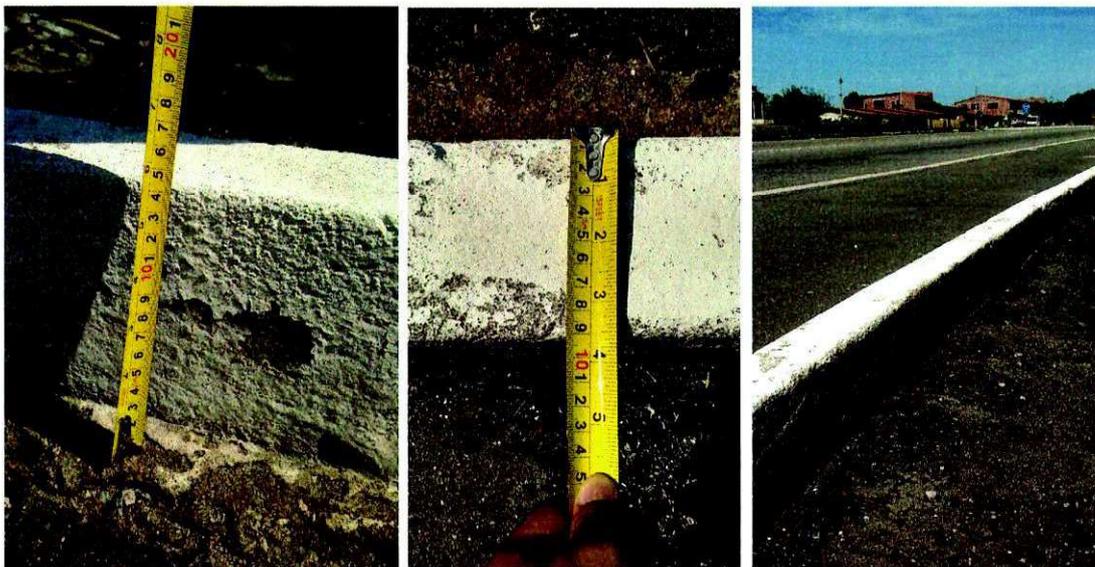
64. Em análise ao orçamento da proposta vencedora para o Contrato nº 002/2015 de conservação e manutenção, foi constatado pela equipe de auditoria que o serviço de “caiação em duas demãos com supercal em banquetas” corresponde a 36,77% do valor total contratado.

65. Considerando a relevância financeira desse serviço, a auditoria levantou os valores medidos para a CE-085, no trecho Entr. CE-090 (Caucaia) – Entr. CE-531, com o objetivo de confrontar com a área de meio-fio existente.

66. Conforme as medições analisadas para o serviço de “caiação em duas demãos com supercal em banquetas”, no trecho acima indicado, verificou-se que foram medidos 459.848,13⁴ m² de pintura, equivalentes a R\$1.356.551,98.

67. Para o cálculo da área caiada nas banquetas, levou-se em consideração as seguintes medidas: 0,15m da parte frontal e 0,10m da parte superior. Em campo, verificou-se que a parte posterior das banquetas não são caiadas, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Banquetas Caiadas



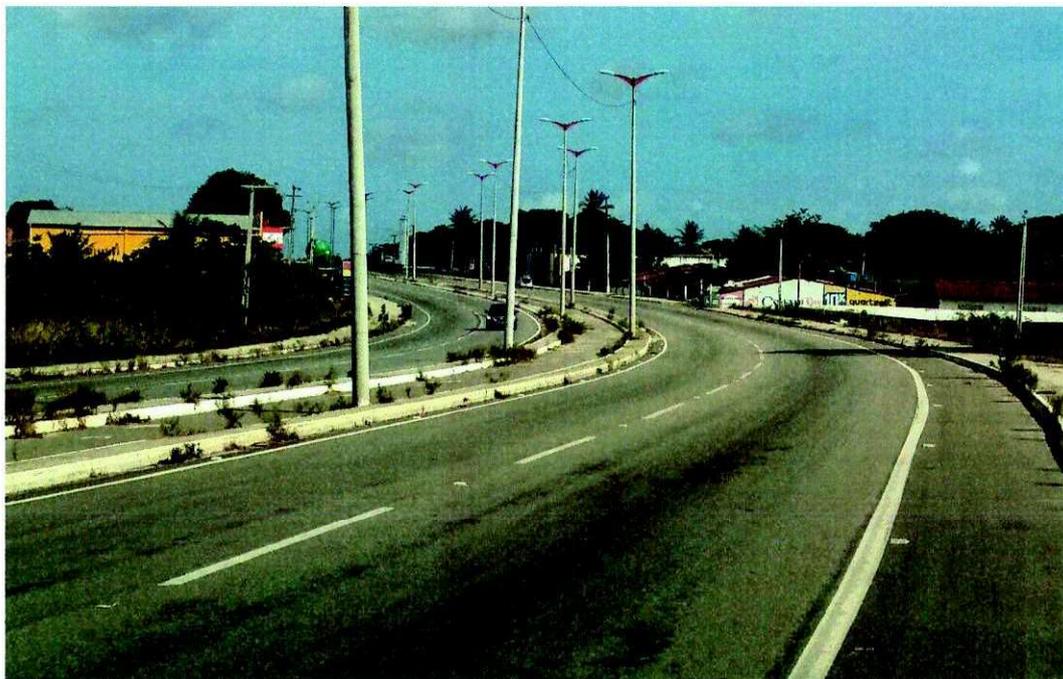
Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria em 04/11/2018

68. Na visita realizada à rodovia, observou-se que os quatro primeiros quilômetros do trecho de 21,86km possuem ciclovia, sendo necessário multiplicar por seis a área das banquetas com caiação (Figura 3). Para o trecho restante, do km 8 ao km 25,86, considerou-se apenas quatro banquetas. Assim, a auditoria constatou que a área total existente para caiação das banquetas é de 23.860m², conforme registrado na Tabela 3.

⁴ O valor inicialmente indicado no Relatório Preliminar de Auditoria foi corrigido neste relatório, pois a análise preliminar realizada não considerou, nos cálculos da área caiada, o quantitativo da medição efetuada no período de 21/03/2016 a 15/04/2016.

22
AB

Figura 3 – Ciclovia existente no trecho inspecionado



Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria em 04/11/2018

Tabela 3 – Quantificação dos serviços de caiação das banquetas no trecho inspecionado

CE-085 ENTR. CE-090 - Ponte sobre o Rio Cauípe				
TRECHO (KM)	EXTENSÃO CICLOVIA (M)	DIMENSÃO CAIADA DA BANQUETA (M)	QTD DE BANQUETA (UN)	ÁREA (M ²)
4 A 8	4.000	0,25	6	6.000
8 A 25,86	17.860	0,25	4	17.860
TOTAL				23.860

Fonte: Equipe de Auditoria

69. Comparando-se o valor total da área de caiação no trecho, calculado na Tabela 3, com a área de 459.848,13⁵ m² indicada nas medições, tem-se que durante período de abril de 2015 a setembro de 2018 a empresa teria realizado a caiação de toda a extensão das banquetas 19,27 (dezenove vírgula vinte e sete) vezes, o que resulta em uma média anual de cinco vírgula sessenta e quatro (5,64) caiações por ano, aproximadamente.

⁵ O valor inicialmente indicado no Relatório Preliminar de Auditoria foi corrigido neste relatório, pois a análise preliminar realizada não considerou, nos cálculos da área caiada, o quantitativo da medição efetuada no período de 21/03/2016 a 15/04/2016.

Handwritten signatures and initials in blue ink.

70. Ressalta-se que o Plano Anual de Conservação do DER (PAC 2018), que norteia o desenvolvimento das atividades de conservação rodoviária e aeroportuária do Estado do Ceará, estabelece como critério para quantificação do serviço de caiação de banquetas para vias de alto tráfego, a periodicidade de um vírgula cinco (1,5) vezes ao ano, com vistas a atender a qualidade desejada.

71. Assim, foi solicitada manifestação do DER, de forma a apresentar as memórias de cálculo que comprovassem a execução de 459.848,13⁶m² do serviço de caiação de banquetas no trecho CE 085, Entr. CE-090 Entr. CE- 531, bem como, justificativa acerca de ter sido realizado o referido serviço em quantitativo maior do que o PAC recomenda, que para esse tipo de via aponta para uma frequência de um vírgula cinco (1,5) vezes ao ano.

Manifestação do DER

O DER, por meio do Processo VIPROC nº 04422842/2019, de 17/05/2019, apresentou a seguinte manifestação:

“Até a presente data 10/05/2019 foram medidos 734.291,13 m² nos serviços de caiação do Contrato nº 02/2015-DER, conforme consta na **Tabela 3** abaixo da rodovia CE-085 no trecho compreendido entre o Acesso Leste p/ Caucaia – Entr. CE-341 (Quatro Bocas).

Os serviços de Caiação (Banqueta) que foram medidos na rodovia CE-085, conforme constam na medição acumulada (tabela 3) e foram realizados em sua totalidade no trecho Acesso Leste p/ Caucaia – Entr. CE-341 (Quatro Bocas), **e não nos trechos Entr. CE-090 – Entr. CE-531 e Entr. CE-423 – Entr. CE-341**” (sic)

Apresentou, ainda, uma Tabela discriminando os “**Quantitativos dos serviços de caiação na rodovia CE-085 no trecho Acesso Leste p/ Caucaia – Entr. CE-341 (Quatro Bocas)**”, totalizando uma área de banquetas de 55.048,25m².

Ademais, informou que, analisando as tabelas apresentadas, foi calculada “a quantidade média anual de caiação das banquetas da rodovia CE-085 no trecho Acesso Leste p/ Caucaia – Entr. CE-341 (Quatro Bocas), que apresentou resultado no período de 2015 a 2019 de 3,33 vezes. Resultado esse discordante com o resultado da ferramenta do PAC”. (sic)

Por fim, informou que o PAC “é uma ferramenta de planejamento que tem o intuito de nortear as atividades de conservação rotineira de um determinado período com base no levantamento de campo levando em consideração parâmetros pré-estabelecidos e calculados pelo sistema de gestão da malha do DER – SIGMA. Dessa forma os valores encontrados pelo PAC podem não necessariamente representar a situação verificada em campo podendo sofrer alterações devido a diversos fatores não contemplados pelo Software”.

⁶ O valor inicialmente indicado no Relatório Preliminar de Auditoria foi corrigido neste relatório, pois a análise preliminar realizada não considerou, nos cálculos da área caiada, o quantitativo da medição efetuada no período de 21/03/2016 a 15/04/2016.

Análise da CGE

Primeiramente, cabe esclarecer que o levantamento realizado pela equipe de auditoria nas medições do Contrato nº 002/2015-DER, quanto ao serviço de "Caiação em duas demãos com Supercal (Banqueta)", se restringiu à Rodovia CE-085, exclusivamente no trecho Entr. CE-090 – Entr. CE-531, conforme Tabela 4, não sendo analisado o quantitativo medido em outros trechos dessa rodovia.

Tabela 4 – Serviço de Caição em duas demãos com Supercal (Banqueta) medido na Rodovia CE-085, no trecho Entr. CE-090 – Entr. CE-531

Período de Medição	Medição	Unidade	Custo Unitário	Quantidade
2015				
22/04/15 a 20/05/15	1ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/05/15 a 20/06/15	2ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/06/15 a 20/07/15	3ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/07/15 a 20/08/15	4ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/08/15 a 20/09/15	5ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/09/15 a 20/10/15	6ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/10/15 a 20/11/15	7ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/11/15 a 20/12/15	8ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/12/15 a 20/01/16	9ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/01/16 a 20/02/16	10ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/02/16 a 20/03/16	11ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/03/16 a 15/04/16	Medição Final	M ²	2,95	55.910,00
2016				
16/04/16 a 20/04/16	1ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/04/16 a 20/05/16	2ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/05/16 a 20/06/16	3ª Parcial	M ²	2,95	4.800,00
21/06/16 a 20/07/16	4ª Parcial	M ²	2,95	38.000,00
21/07/16 a 20/08/16	5ª Parcial	M ²	2,95	5.810,00
21/08/16 a 20/09/16	6ª Parcial	M ²	2,95	12.630,00
21/09/16 a 20/10/16	7ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/10/16 a 20/11/16	8ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/11/16 a 20/12/16	9ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/12/16 a 20/01/17	10ª Parcial	M ²	2,95	48.000,00
21/01/17 a 20/02/17	11ª Parcial	M ²	2,95	17.950,00
21/02/17 a 20/03/17	12ª Parcial	M ²	2,95	14.862,00
21/03/17 a 10/04/17	Medição Final	M ²	2,95	6.100,00
2017				
11/04/17 a 20/04/17	1ª Parcial	M ²	2,95	11.200,00
21/04/17 a 20/05/17	2ª Parcial	M ²	2,95	18.650,00
21/05/17 a 20/06/17	3ª Parcial	M ²	2,95	40.613,00
21/06/17 a 20/07/17	4ª Parcial	M ²	2,95	18.530,00
21/07/17 a 20/08/17	5ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/08/17 a 20/09/17	6ª Parcial	M ²	2,95	5.362,00
21/09/17 a 20/10/17	7ª Parcial	M ²	2,95	8.239,00
21/10/17 a 20/11/17	8ª Parcial	M ²	2,95	0,00
21/11/17 a 20/12/17	9ª Parcial	M ²	2,95	0,00

21/12/17 a 20/01/18	10ª Parcial	M²	2,95	15.505,00
21/01/18 a 20/02/18	11ª Parcial	M²	2,95	0,00
21/02/18 a 20/03/18	12ª Parcial	M²	2,95	4.180,00
21/03/18 a 05/04/18	Medição Final	M²	2,95	0,00
2018				
06/04/18 a 20/04/18	1ª Parcial	M²	2,95	10.186,00
21/04/18 a 20/05/18	2ª Parcial	M²	2,95	25.340,00
21/05/18 a 20/06/18	3ª Parcial	M²	2,95	28.709,00
21/06/18 a 20/07/18	4ª Parcial	M²	2,95	32.647,13
21/07/18 a 20/08/18	5ª Parcial	M²	2,95	14.910,00
21/08/18 a 20/09/18	6ª Parcial	M²	2,95	21.715,00
			TOTAL	459.848,13

Fonte: 44 medições parciais, realizadas no período de 22/04/15 a 20/09/2018

Nada obstante o DER informar em sua manifestação que os serviços de caiação (banquetas) foram “realizados em sua totalidade no trecho Acesso Leste p/Caucaia – Entr. CE-341 (Quatro Bocas), e não nos trechos Entr. CE-090 – Entr. CE-531 e Entr. CE-423 – Entr. CE-341”, as medições do Contrato nº 002/2015-DER, apresentadas pelo DER à equipe de auditoria referem-se ao serviço medido na CE-085, especificamente no trecho Entr. CE-090 – Entr. CE-531, conforme evidenciado na ficha de medição apresentada abaixo (Figura 4) e quantificado na Tabela 4:

Figura 4 – Exemplo de Ficha de Medição do Contrato nº 002/2015 (Conservação e Manutenção Rodoviária)

Ficha de Medição

Obra: Conservação/Manutenção de Rodovias no Distrito Operacional de Maranguape
 Contrato: 002/2015
 Período da Medição: 06/04/18 a 20/04/18
 Empresa: Construtora Samara Ltda.
 Medição: 1ª Parcial

Outros Serviços

Código: 31.005.88 - Caiação em Duas Demãos com Supercal (Banqueta)		Unidade:
Rodovia	Trecho	M
		Quantidade
CE-454	Entr. CE-543 - Entr. CE-138	4.847,00
CE-403	Entr. CE-040 - Entr. CE-404	3.653,00
CE-065	Entr. CE-453 - Entr. CE-155/CE-354	2.410,00
CE-060	Entr. CE-251 - Entr. CE-350	9.670,00
CE-040	Entr. CE-138 - Entr. CE-352	12.405,00
CE-085	Entr. CE-090 - Entr. CE-531	10.186,00
CE-090	Entr. CE-085 - Entr. CE-531	7.450,00
CE-138	Entr. CE-025 - Entr. CE-454	2.109,00
CE-233	Guanaes - Entr. BR-116	3.151,00
CE-341	Entr. CE-426 - Entr. BR-222	2.610,00
CE-251	Entr. CE-040 - Entr. BR-116	2.434,00
CE-156	Entr. CE-085 - Entr. CE-348	3.525,00
CE-502	Entr. CE-025 - Porte das Durais	1.810,00
CE-506	Entr. CE-025 - Cofeco	1.231,00
CE-138	Entr. CE-025 - Entr. CE-454	1.637,00
CE-090	Entr. CE-085 - Entr. CE-531	3.463,00
CE-233	Guanaes - Entr. BR-116	1.632,00
CE-341	Entr. CE-426 - Entr. BR-222	5.129,00
CE-251	Entr. CE-040 - Entr. BR-116	5.370,00
CE-156	Entr. CE-085 - Entr. CE-348	4.233,00
CE-423	Entr. CE-085 - Entr. BR-222	3.150,00
		98.105,00

A COMISSÃO

Fonte: 1ª Medição Parcial – Abril/2018 (Processo VIPROC nº 3430069/2018)

Ressalta-se que a comparação apresentada pela equipe de auditoria foi conservadora ao considerar nos cálculos a integralidade do trecho inspecionado (Entr. CE-090 – Ponte sobre o rio Cauípe), enquanto que a medição foi realizada apenas em parte do trecho.

Ademais, esta auditoria entende que apesar de o PAC ser um instrumento para nortear as atividades de conservação rotineira realizadas nas rodovias estaduais e que a quantidade de serviços durante a execução é passível de ajustes, a frequência de 3,33 vezes para o serviço de caiação das banquetas, informada na manifestação do DER, é mais que o dobro da prevista no plano, não sendo razoável sua execução sem que o DER tenha apresentado justificativa para esse acréscimo.

Dessa forma, **considerando** que o DER não apresentou as memórias de cálculo requeridas pela auditoria para comprovar e justificar a realização do serviço de caiação de banquetas em 3,33 vezes ao ano, quantitativo muito superior ao indicado no PAC; **considerando** que foi atestada, até a 44ª medição, a quantidade de 459.848,13m² do serviço de caiação de banquetas no trecho em análise, no período de 22/04/15 a 20/09/2018, o que representa uma média anual de 5,64 vezes; **considerando** que a área de baqueta a ser caiada no respectivo trecho é de 23.860,00m² e que o PAC indica a periodicidade de um vírgula cinco (1,5) vezes ao ano para execução dos serviços de caiação de banquetas para vias de alto tráfego, o que resultaria em um quantitativo de 122.282,50 m² no período entre a primeira e a última medições analisadas; a equipe de auditoria não aceita a manifestação apresentada e entende que ocorreu medição de serviço excedente, **não justificado e não comprovado pelo DER**, no montante de 337.565,63m² (459.848,13-122.282,50), resultando em superfaturamento no valor de R\$995.784,85.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.003 – A SOP deve glosar o valor de R\$995.784,85, correspondente à quantidade executada acima da prevista para a Rodovia CE 085, trecho Entr. CE-090 – Entr. CE-531, considerando a periodicidade indicada no PAC (2018), caso não seja comprovada, por ocasião da apresentação do Plano de Ação para Sanar Fragilidade (PASF), a efetiva realização dos serviços nos quantitativos atestados nas medições.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.004 - A SOP deve, caso não seja comprovada a efetiva realização dos serviços nos quantitativos atestados nas medições, apurar a responsabilidade pelo atesto da medição de serviços de caiação de banquetas não comprovadamente executados.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.005 – A fiscalização da SOP não deve incluir na medição serviços que não tenham sido comprovadamente executados por configurar grave irregularidade e causar dano ao erário.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.006 – A SOP deve, doravante, observar o planejamento realizado no PAC, justificando os casos em que for necessária alteração relevante na execução do serviço.

4.1.3 Ausência de Registro das Demandas Encaminhadas à Contratada e de Controle da Execução dos Serviços

72. Segundo o Manual de Conservação Rodoviária, elaborado pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), até meados da década de 70, a atividade de conservação rodoviária era realizada de forma imprevisível, uma vez que as variações de demandas de um ano para outro e mesmo de um trecho para outro induziam a um cenário de impossibilidade de os serviços desta natureza serem planejados de forma realista e constante.

73. No entanto, a partir de 1976, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), assim denominado à época, apresentou novos conceitos para a administração da conservação rodoviária, dentre eles, o de que “a maior parte das atividades de conservação pode ser planejada globalmente para um certo período, programada no decorrer desse período e executada de acordo com padrões pré-estabelecidos, com precisão razoável”.

74. Para tanto, foi implementado o Sistema de Administração da Conservação (SAC), o qual contempla as funções de planejamento, execução e controle dos programas de conservação, que são desenvolvidas em quatro fases distintas: Desenvolvimento do Plano de Conservação; Elaboração do Orçamento Anual de Conservação; Execução do Programa Anual de Trabalho; e Avaliação do Desempenho.

75. Confrontando a metodologia acima descrita, utilizada pelo DNIT para as atividades de conservação das rodovias federais, com a utilizada no Estado do Ceará, constatou-se que o DER, atualmente SOP, também elabora anualmente um instrumento para nortear as atividades de conservação rotineira realizadas nas rodovias estaduais, qual seja, o Plano Anual de Conservação (PAC).

76. O PAC é elaborado a partir do mapeamento das informações consolidadas no Sistema Integrado de Gestão da Manutenção (SIGMA), o qual contém os dados referentes ao sistema rodoviário estadual (defeitos de superfície do pavimento, elementos rodoviários e métodos de planejamento da conservação).

77. Com isso, o DER estabelece o planejamento da conserva rotineira por distritos operacionais, incluindo os quantitativos dos serviços e seus respectivos custos. No entanto, a aplicabilidade do PAC nas atividades de conserva rodoviária está mais alinhada, analogamente, às duas fases iniciais do SAC, quais sejam: o Desenvolvimento do Plano de Conservação e a Elaboração do Orçamento Anual de Conservação, não sendo utilizadas as fases da execução das atividades de campo e da avaliação do desempenho das atividades executadas.

78. O Manual de Conservação Rodoviária do DNIT (2005), no capítulo referente ao Gerenciamento da Conservação, estabelece importantes procedimentos que auxiliam nas fases de Execução do Programa Anual de Trabalho e Avaliação do Desempenho, dentre os quais destacamos a Ordem de Serviço e a Apropriação.

79. Segundo o supracitado manual, a “Ordem de Serviço é o produto final do processo de programação. É por meio dela que serão transmitidos, às equipes de

28
28

campo ou às Empreiteiras, os serviços que deverão ser executados, com as respectivas localizações e datas”.

80. A Apropriação “permite registrar a forma como estão sendo executados os serviços de campo, os recursos utilizados, as produções obtidas e as dificuldades e imprevistos ocorridos”, possibilitando, assim, o controle e a avaliação dos serviços de conservação executados, ajustes tempestivos ao planejamento previamente elaborado e a geração de dados confiáveis para a medição dos serviços contratados.

81. Considerando que a Ordem de Serviço é um importante instrumento para o controle da execução das atividades de conservação e manutenção realizadas nas rodovias estaduais, esta equipe de auditoria solicitou ao DER, por meio da Requisição de Material nº 02 – DER, de 27/11/2018, as Ordens de Serviço, ou documentos similares, por meio do qual o DER identificou a existência de patologias na malha viária do Distrito Operacional de Maranguape e solicitou à empresa responsável a realização do serviço de conservação e manutenção dos trechos com problemas.

82. Apesar da solicitação, o DER não encaminhou os documentos requeridos, informando, por meio do Ofício Nº 1561/2018 – SUPER, de 30/11/18, que “na hipótese de surgimento de patologias nas obras, o que se ocorrer é após sua conclusão, este DER através da equipe técnica e se necessário, consultores especializados, procede a perícia técnica e notifica a empresa responsável para efetuais correções ou apresentar defesa que tiver, instaurando procedimento administrativo, se for o caso.” (sic)

83. Dessa forma, foi solicitada manifestação do DER, no sentido de apresentar justificativa quanto à ausência das ordens de serviço com as demandas encaminhadas à contratada, relativas ao Contrato nº 002/2015, bem como que fossem apresentados os registros dos controles e acompanhamentos realizados por esse Departamento quando da execução dos serviços de Conservação e Manutenção do Distrito Operacional de Maranguape.

Manifestação do DER

O DER informou em sua manifestação que “a equipe de fiscalização do Contrato 002/2015-DER, como o objetivo de otimizar e atender com mais eficiência as demandas de serviços que surgem na faixa de domínio, utiliza os meios tecnológicos existentes para encaminhar diariamente a programação dos serviços a serem executados do dia subsequente via WhatsApp a empresa contratada.” (sic)

Ademais, complementou que “todos os serviços executados no Distrito Operacional da Região Metropolitana de Fortaleza são acompanhados pela comissão de fiscalização, que faz aferição diária dos quantitativos e qualidade dos serviços executados, conforme programação dos serviços e de acordo com as especificações do DER.”





Análise da CGE

O DER não justificou a ausência das ordens de serviço com as demandas encaminhadas à contratada, relativas ao Contrato nº 002/2015-DER, nem apresentou os registros dos controles e acompanhamentos realizados pela fiscalização quando da medição dos serviços de Conservação e Manutenção executados no Distrito Operacional de Maranguape pela Construtora responsável.

Informou, apenas, que as demandas referentes aos serviços de conserva e manutenção são solicitadas à contratada via WhatsApp e que os serviços executados são acompanhados pela comissão de fiscalização.

Como já apresentado neste Relatório de Auditoria, o Manual de Conservação Rodoviária do DNIT (2005) destaca a necessidade da Ordem de Serviço e da Apropriação como forma de procedimentos que auxiliam a execução e a avaliação dos serviços realizados nos contratos de conserva e manutenção.

Segundo o supracitado manual, a Ordem de Serviço é o produto final do processo de programação, por meio da qual as demandas são formalmente encaminhadas aos responsáveis, indicando os serviços que deverão ser executados e sua respectiva localização.

Outro importante documento desse processo é a Apropriação que permite registrar, *pari passu*, a forma como os serviços estão sendo executados. A elaboração de tal documento possibilita um melhor acompanhamento, controle e avaliação dos serviços de conservação e manutenção já executados, assim como a geração de dados confiáveis para a medição e o planejamento das atividades futuras.

Esta auditoria entende que, independente da forma utilizada para comunicar-se com a contratada, o DER deveria manter registro de forma a permitir o acompanhamento para efeito de controle.

Dessa forma, a ausência de documentos formalizando os registros das demandas repassadas à contratada, assim como o acompanhamento da execução dos serviços, evidencia a fragilidade do controle utilizado pelo Departamento na execução do Contrato nº 002/2015-DER.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.007 – A SOP deve estabelecer procedimentos adequados e padronizados de registro das demandas encaminhadas à Contratada e de controle da execução dos serviços para os contratos de Conservação e Manutenção de Obras Rodoviárias sob sua responsabilidade.

Recomendação nº 080101.01.03.03.003.0119.008 – A SOP deve fiscalizar a execução dos serviços de conservação e manutenção realizados no Contrato nº 002/2015-DER, elaborando relatórios de acompanhamento nos moldes aplicados pelo DNIT.



4.1.4 Medições sem Elementos que Comprovem a Efetiva Execução do Serviço

84. A Lei Federal nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro, estabelece nos Arts. 62 e 63 que o pagamento de despesa só deve ser efetuado após sua regular liquidação, tendo por base:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

85. Cabe frisar que, em obras e serviços de engenharia, o ato de liquidação é efetivado no momento em que a fiscalização atesta que os serviços foram executados atendendo às exigências de quantidade e de qualidade estabelecidas no contrato e em conformidade com as normas vigentes.

86. Para tanto, conforme lecionam Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante, em Obras Públicas: comentários à jurisprudência do TCU, 2012, "as medições devem estar acompanhadas de todo aparato capaz de tornar inequívoca a efetiva realização, com qualidade, do objeto de pagamento: fotografias, croquis, cálculos, notas topográficas, notas fiscais, ensaios de campo e laudos laboratoriais são exemplos de documentos a serem necessariamente incluídos nos processos de pagamento".

87. Nesse sentido, o art. 10 da Instrução Normativa nº 01/2010, alterada pela IN Conjunta PGE/CGE/SEINFRA nº 01/2011, relaciona os documentos a serem apresentados e aceitos pela fiscalização para compor as medições das obras e serviços de engenharia, dos quais destacamos: memória de cálculo da medição; planilha de medição atestada e boletim de faturamento; certificado de medição; cronograma executivo (físico) realizado; quadro resumo financeiro; relatório fotográfico, acompanhado do comentário por foto; cópia do Diário de Obra, especificando as datas conforme o período da medição, preenchido conforme os acontecimentos dos eventos e assinados pelo engenheiro da obra (da contratada) e da fiscalização (contratante ou interveniente técnico).

88. Assim, a Administração Pública só pode efetuar o pagamento da despesa após a comprovação dos serviços executados pelo fiscal da obra ou responsável, atestando a efetiva realização dos mesmos.

89. De outro modo, o pagamento por serviços executados em desconformidade com o contrato enseja o superfaturamento por serviços não executados ou executados em quantidade inferior ao medido ou, ainda, com qualidade inadequada, podendo o fiscal ser responsabilizado pela irregularidade.

90. Sobre as condições para a realização do pagamento das medições dos contratos de conservação rodoviária, o Tribunal de Contas da União (TCU), determinou ao DNIT, por meio do Acórdão nº 829/2004 - Plenário – TCU, que:

[...] na execução dos contratos de conservação e restauração rodoviária, exija, como condição para o pagamento das medições, que os quantitativos medidos sejam especificados em relatório de fiscalização que identifique, com precisão de centenas de metros, os trechos concernentes aos serviços efetuados, acompanhado por arquivo de fotos digitais, datadas, da situação antes e depois da realização dos serviços, nas quais, sempre que aplicável, deve estar enquadrado o marco quilométrico, de forma a registrar inequivocamente a realização das atividades.

91. Corroborando com o entendimento acima transcrito, o Acórdão nº 798/2008 – Plenário – TCU, determina que:

[...] faça constar, das medições realizadas nas obras rodoviárias de qualquer natureza, a localização dos serviços efetivamente realizados, através de mapas lineares ou outros instrumentos, a fim de indicar a estaca e posição geográfica inicial e final da realização de cada serviço.

92. Dessa forma, em análise aos processos de medição do Contrato nº 002/2015, mais especificamente àqueles referentes à conservação e manutenção da Rodovia CE-085, trecho Entr. CE-090 – Entr. CE-531 (Ponte sobre o rio Cauípe), inspecionada por esta auditoria, foi constatado que as medições apresentadas eram imprecisas, não contendo os elementos necessários à efetiva comprovação dos serviços realizados.

93. Cabe destacar que o trecho inspecionado pela auditoria possui uma extensão de 21,86Km. No entanto, nas medições analisadas, as fichas de medições (Figura 5) indicavam localizações imprecisas, não sendo possível caracterizar o local exato (estaqueamento) da execução dos serviços. Ademais, as quantidades dos serviços medidos foram informadas de forma genérica não sendo apresentadas as respectivas memórias de cálculo quantificando o total indicado.

**Figura 5 – Exemplo de Ficha de Medição do Contrato nº 002/2015
 (Conservação e Manutenção Rodoviária)**

Ficha de Medição

Obra: Conservação/Manutenção de Rodovias no Distrito Operacional de Maranguape ✓
 Contrato: 002/2015 ✓ Empresa: Construtora Samaria Ltda ✓
 Período da Medição: 06/04/18 a 20/04/18 ✓ Medição: P Parcial ✓

Pavimentação

Código: 105	Tapa Buraco com uso de Areia Asfalto Usinada a Quente (AAUQ) com Material Betumoso e Transporte para qualquer Rodovia de Jurisdição do D O Maranguape	Unidade: M²
Rodovia	Trecho	Quantidade
CE-138	Entr. CE-025 - Entr. CE-154	24,00
CE-253	Guanacés - Entr. BR-116	16,00
CE-341	Entr. CE-426 - Entr. BR-222	22,00
CE-251	Entr. CE-040 - Entr. BR-116	14,00
CE-156	Entr. CE-085 - Entr. CE-348	11,00
CE-502	Entr. CE-025 - Porto das Dunas	14,00
CE-506	Entr. CE-025 - Cofeco	16,00
CE-454	Entr. CE-543 - Entr. CE-138	11,00
CE-403	Entr. CE-040 - Entr. CE-404	13,00
CE-065	Entr. CE-455 - Entr. CE-155/CE-354	42,00
CE-060	Entr. CE-251 - Entr. CE-350	50,00
CE-040	Entr. CE-138 - Entr. CE-352	61,00
CE-085	Entr. CE-090 - Entr. CE-531	58,00
CE-025	Entr. CE-025 - Entr. CE-531	39,00
CE-025	ENTR. CE-506 - ENTR. CE-502	37,00
CE-502	Entr. CE-025 - Porto das Dunas	15,00
CE-506	Entr. CE-025 - Cofeco	17,00
CE-350	Entr. CE-060 - Entr. BR-116	33,00
CE-350	Entr. BR-116 - Entr. CE-040	15,00
CE-348	Pecém - Entr. CE-155	14,00
CE-348	Coité - Pituavera	26,00
TOTAL		548,00

A COMISSÃO

Fonte: 1ª Medição Parcial – Abril/2018 (Processo VIPROC nº 3430069/2018)

94. Da mesma forma, as fotos inseridas nos relatórios fotográficos (Figura 6) não continham datas, nem a localização dos defeitos, não possibilitando, portanto, a identificação precisa dos trechos em execução.

Figura 6 – Exemplo de Relatório Fotográfico contido na medição do Contrato nº 002/2015 (Conservação e Manutenção Rodoviária)

Relatório Fotográfico

Contrato: **002/2015**

Medição: **1ª Medição Parcial**

Período da Medição: **06/04/18 a 20/04/18**

Obra: **Conserva de Maranguape**

Serviço: **Tapa Buraco com uso de AAUQ.**



Fonte: 1ª Medição Parcial – Abril/2018 (Processo VIPROC nº 3430069/2018)

95. Considerando que as medições apresentadas não comprovam a execução dos serviços de manutenção e conservação realizados na rodovia em análise, a equipe de auditoria solicitou ao DER, por meio da Requisição de Material nº 03 – DER, de 10/12/2018, as Ordens de Serviço ou documentos similares, emitidos pelo Departamento, solicitando à Construtora Samaria Ltda. a execução dos serviços de conservação e manutenção executados no trecho inspecionado.

96. Em resposta, o DER encaminhou o OFÍCIO Nº 1647/2018 – SUPER, de 19/12/2018, informando que o trecho da Rodovia CE-085, Entr. CE-090 – Entr. CE-531 (Ponte sobre o rio Cauípe), não fazia parte do contrato de conservação e manutenção firmado com a Construtora Samaria Ltda.

97. O DER comunicou, ainda, que “a Construtora Samaria executou serviços de conservação e manutenção no Entr. BR-020/222 (Tabapuá) – Entr. CE-090, e que equivocadamente quando da medição dos serviços, o trecho foi discriminado como

Entr. CE-090 – Entr. 531 e somente foi detectado com a auditoria dessa CGE em andamento.” (sic).

98. Ademais, a fim de regularizar as medições apresentadas, o DER emitiu Nota Técnica de correção do nome do trecho, não datada, assinada pela fiscalização do contrato em análise e pelo representante da Construtora Samaria Ltda.

99. Dessa forma, tal situação fortalece o entendimento de que as medições analisadas, referentes ao Contrato nº 002/2015, de Conservação e Manutenção de Obras Rodoviárias, são frágeis, pois indicam localizações imprecisas e quantidades genéricas dos serviços medidos, dificultando, sobremaneira, a aferição e o controle dos serviços realizados na rodovia.

100. Considerando que a medição deve conter elementos que comprovem a efetiva realização dos serviços previamente contratados e que o atesto da fiscalização líquida a despesa, foi solicitada manifestação do DER quanto às inconsistências referentes às medições apresentadas, sobretudo quanto às fichas de medição sem a localização precisa das intervenções realizadas e quanto à ausência do memorial de cálculo com o detalhamento dos quantitativos dos serviços medidos.

Manifestação do DER

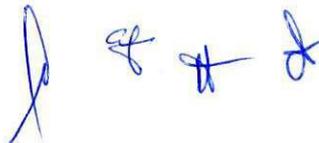
Quanto à desconformidade ora tratada, o DER apresentou a seguinte manifestação:

“No que diz respeito aos documentos que devem acompanhar as medições, conforme estabelece o art. 10 da Instrução Normativa nº 01/2010, alterada pela IN Conjunta PGE/CGE/SEINFRA nº 01/2011, informamos que os mesmos são entregues de acordo com a instrução normativa com exceção do cronograma, pois não existe um cronograma definido para conserva rodoviária, uma vez que a conserva depende das demandas diárias.

Em relação ao pagamento das medições dos serviços de conservação e manutenção rodoviária, informamos que os quantitativos medidos são especificados nas fichas da medição, citando a rodovia e o trecho da execução do serviço, que é limitada entre Km de rodovias de acordo com o informativo gerencial.

Mister ressaltar que em razão da dinamicidade dos serviços de conservação manutenção rodoviária a utilização do relatório fotográfico poderá ficar comprometido, podendo este departamento tentar viabilizar a utilização de filmagens dos trechos para compor a medição, entretanto em relação aos marcos quilométricos informamos que existem muitas rodovias que não existem marcos quilométricos, portanto indicamos o trecho que está sendo executado o TBA de acordo o Informativo Gerencial 2019.

Outrossim para melhor eficiência e transparência a programação diária que é encaminhada a contratada será colocada no Diário de Obra, citando a rodovia, trecho da execução do serviço e a quantidade realizada, bem como enquanto não for viabilizada a filmagem, será determinada a fiscalização que elabore o relatório fotográfico datado, apresentando a situação antes e depois da realização dos serviços.” (sic)



Análise da CGE

Quanto aos documentos relacionados no art. 10 da Instrução Normativa nº 01/2010, alterada pela IN Conjunta PGE/CGE/SEINFRA nº 01/2011, que deverão compor as medições das obras e serviços de engenharia, cabe destacar que as medições analisadas pela auditoria, relativas ao trecho inspecionado, não continham memória de cálculo da medição, cronograma executivo (físico) e cópia do Diário de Obra, especificando as datas de acordo com o período da medição, preenchido conforme os acontecimentos dos eventos.

Frisa-se que apesar de o DER ter informado que “os quantitativos medidos são especificados nas fichas da medição”, eles foram apresentados de forma genérica, sem as respectivas memórias de cálculo quantificando o total indicado na medição.

O DER justificou que “não existe um cronograma definido para conserva rodoviária, uma vez que a conserva depende das demandas diárias”, entretanto, há serviços de limpeza, roçado, caiação e capina que devem ser executados rotineiramente para um melhor funcionamento da via e que devem constar de um cronograma de execução. Ademais, registra-se que a IN acima indicada exige a apresentação do cronograma dos serviços realizados.

Quanto à cópia do Diário de Obra, em que pese o DER informar que solicitará à fiscalização o registro da programação diária no Diário de Obras, tal providência não exclui a necessidade de ser emitida a Ordem de Serviço à contratada com a programação dos serviços a serem executados.

Por fim, em observância ao entendimento do TCU, exposto na jurisprudência anteriormente apresentada, é importante destacar que as medidas a serem tomadas pelo DER, atual SOP, relativas às medições do contrato de conserva e manutenção rodoviária, devem ter por objetivo torná-las mais eficazes para a efetiva comprovação da realização dos serviços.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.009 – A SOP deve abster-se, doravante, de realizar pagamento de medição que não contenha os elementos exigidos no art. 10 da Instrução Normativa nº 01/2010, alterada pela IN Conjunta PGE/CGE/SEINFRA nº 01/2011.

Recomendação nº. 080101.01.03.03.003.0119.010 – A SOP deve estabelecer procedimentos adequados e padronizados de registro e de controle das medições dos contratos de Conservação e Manutenção de Obras Rodoviárias sob sua responsabilidade, com o objetivo de tornar as medições documentos eficazes para a efetiva comprovação da realização dos serviços.

III - CONCLUSÃO

101. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos no trabalho de auditoria foram verificadas constatações referentes aos itens a seguir relacionados, consignadas ao longo deste relatório, que devem ser objeto de adoção de providências para atendimento às respectivas recomendações por parte do responsável pela Superintendência de Obras Públicas, sucessora do Departamento Estadual de Rodovias – DER:

4.1.1 Medição de Serviços de Conservação e Manutenção Realizados dentro do Prazo de Garantia Quinquenal

4.1.2 Inconsistência no Serviço de Caição das Banquetas

4.1.3 Ausência de Registro das Demandas Encaminhadas à Contratada e de Controle da Execução dos Serviços

4.1.4 Medições sem Elementos que Comprovem a Efetiva Execução do Serviço

102. Assim, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à gestão da SOP para a elaboração de Plano de Ação para Sanar Fragilidades (PASF), com a finalidade de dar cumprimento às recomendações apresentadas, definindo-se responsáveis, recursos e prazos necessários à sua implementação.

103. Considerando que a SOP é vinculada à Secretaria das Cidades - SCIDADES, sugere-se o envio de uma cópia do presente relatório a esse órgão vinculante para conhecimento das recomendações e eventuais providências.

104. Ademais, considerando as fragilidades indicadas neste relatório, esta auditoria sugere que a gestão superior da CGE realize, na SOP, auditoria de processo de acompanhamento, fiscalização e de medição dos contratos de conservação e manutenção das obras rodoviárias no âmbito do Governo do Estado do Ceará, com vistas a padronizar os procedimentos e melhorar o controle dessas atividades.

105. Finalmente, tendo em vista o disposto no §3º do Art. 190-A da Constituição Estadual de 1989, o responsável pelo Controle Interno deverá dar ciência das irregularidades constatadas ao Tribunal de Contas do Estado - TCE, sob pena de responsabilidade solidária, ciência essa que poderá ser feita por meio do encaminhamento de cópia do presente Relatório de Auditoria.

Fortaleza, 08 de julho de 2019.


Ana Luiza Felinto Cruz

Auditora de Controle Interno
Matricula 3000651-8
Responsável pelo Relatório Preliminar e Final


Matheus Borges Gonçalves Lima

Auditor de Controle Interno
Matricula 3000942-8
Responsável pelo Relatório Preliminar

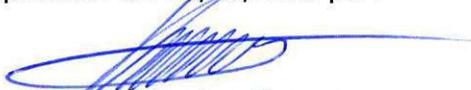
Revisado por:


Antonio Sérgio Beltrão Mafra
Auditor de Controle Interno
Matrícula – 1617181-6

Revisado por:


Emiliana Leite Filgueiras
Auditora de Controle Interno
Matrícula – 3000151-6

Aprovado em 29/08/2019 por:


George Dantas Nunes
Coordenador de Inspeção
Matrícula – 1617271-5

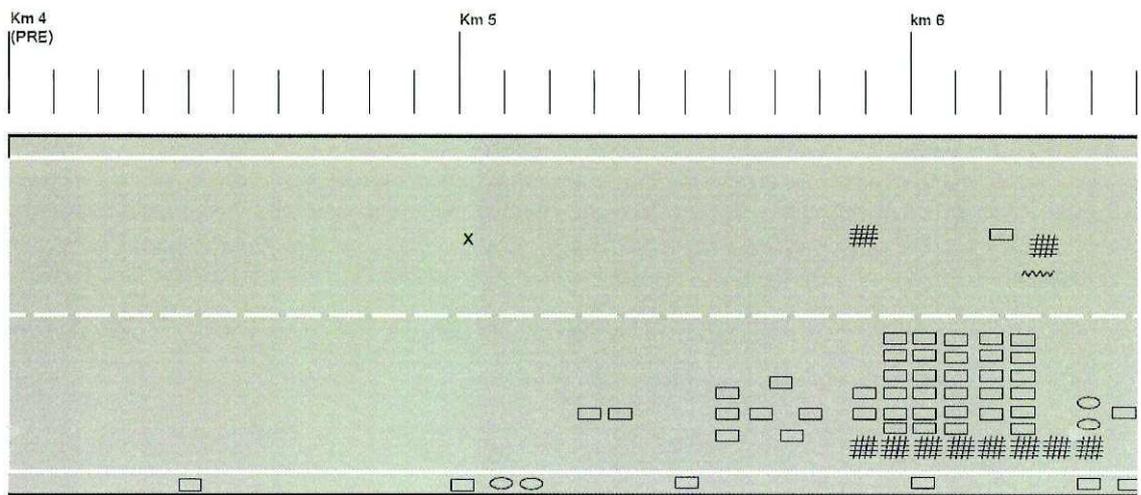
ANEXO I – TERMO DE INSPEÇÃO

Obra: Duplicação da Rodovia CE-085, com extensão de 21,86Km.
Trecho analisado: sentido Entr. CE-090 (Caucaia) - Ponte sobre o Rio Cauípe, entre os quilômetros 4 e 26 da Rodovia CE-085
Contrato de Execução nº: 032/2013 - SETUR
Contrato de Conservação e Manutenção nº: 002/2015 - DER

Figura 7 – Legenda das patologias encontradas

Remendo		Rev. desgastado	
Panela	P	Fissuras no revest. asfáltico	
Afundamento		Exsudação em trecho de curva	X
Trilha de rodas		Dispositivo de drenagem danificado	dd
Escorregamento de aterro		Erosão	E
Couro de jacaré		Escorregamento de Massa Asfáltica	

Figura 8 – Trecho do Km 4,0 ao 6,5



JP
 JP

[Handwritten signature]

CGE/COINS
Fls. 40
[Handwritten signature]

Figura 12 – Trecho do Km 14,0 ao 16,5

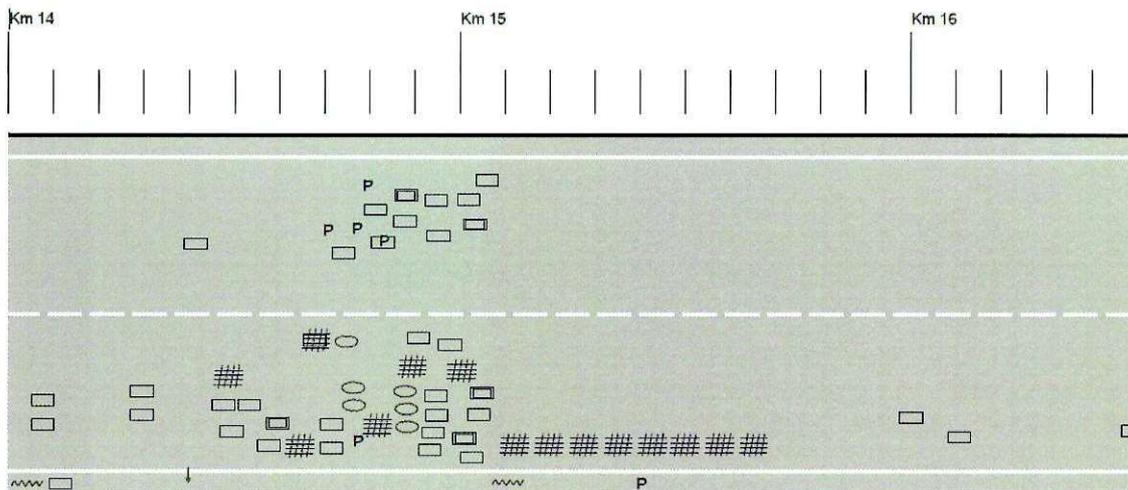


Figura 13 – Trecho do Km 16,5 ao 19,0

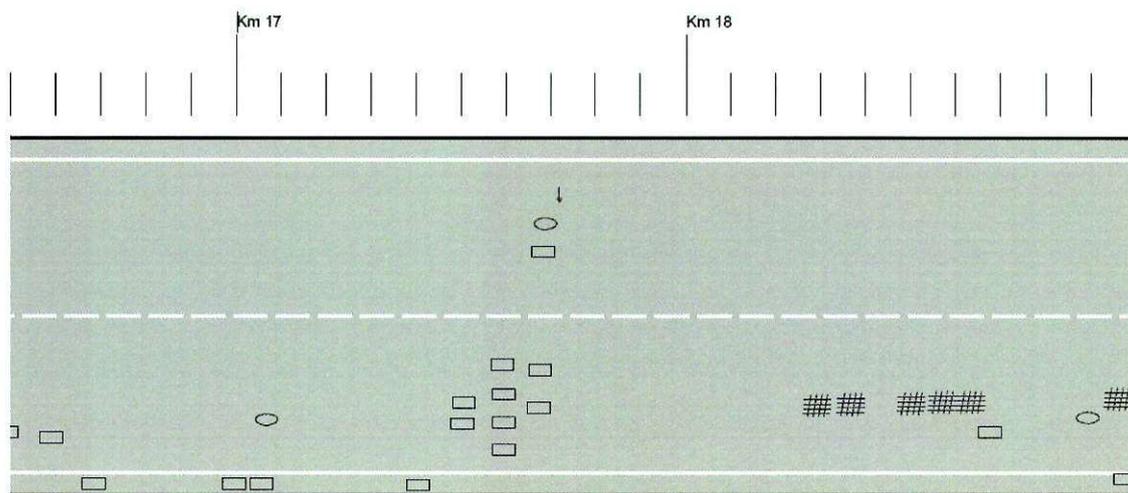
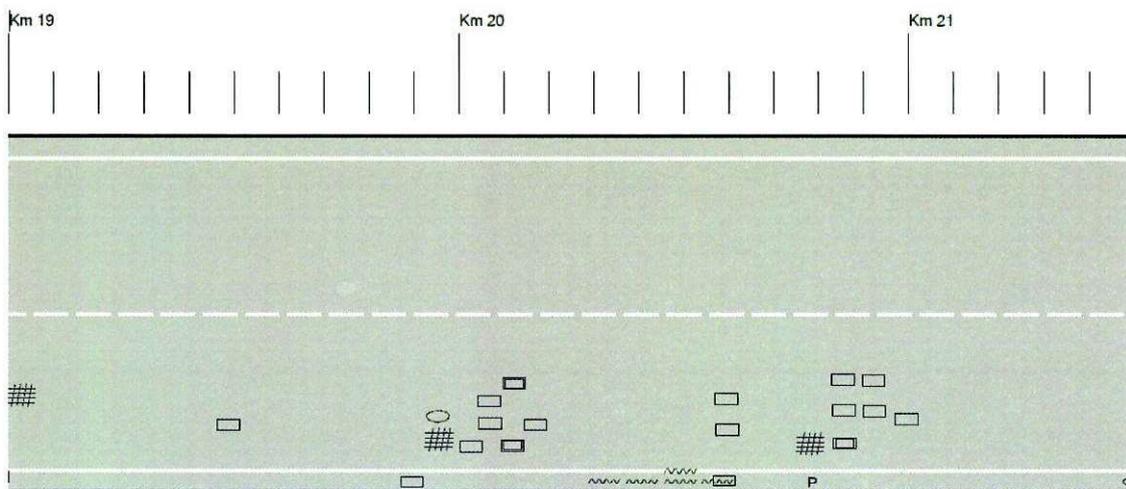


Figura 14 – Trecho do Km 19,0 ao 21,5



[Handwritten signature]

CGE/COINS
Fis. 41
JP

Figura 15 – Trecho do Km 21,5 ao 24,0

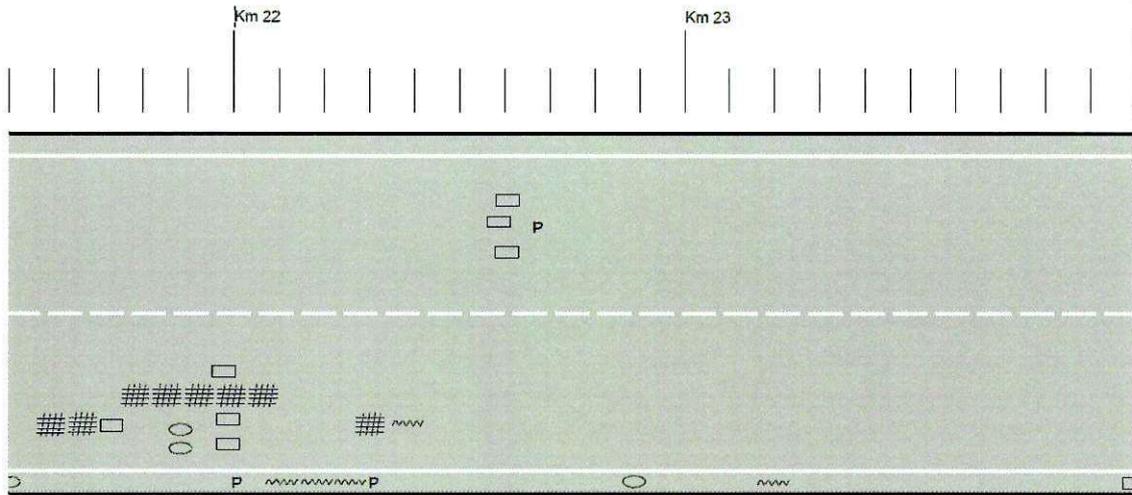
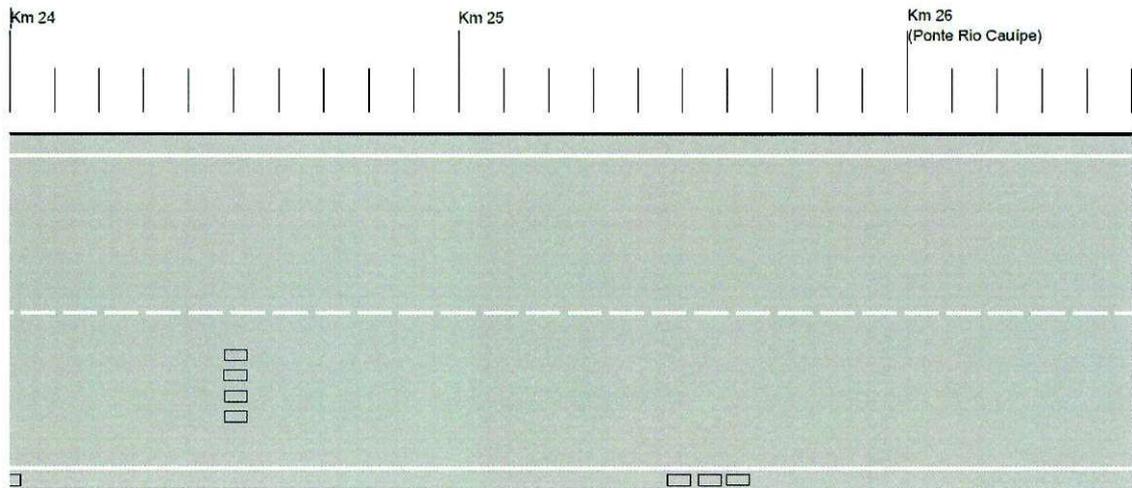


Figura 16 – Trecho do Km 24,0 ao 26,0



JP JP JP

JP

42
98

Obra: Duplicação da Rodovia CE-085, com extensão de 21,86Km.

Trecho analisado: sentido Ponte sobre o Rio Cauípe - Entr. CE-090 (Caucaia) , entre os quilômetros 26 e 04 da Rodovia CE-085

Contrato de Execução nº: 032/2013 - SETUR

Contrato de Conservação e Manutenção nº: 002/2015 - DER

Figura 17– Trecho do Km 26,0 ao 23,5

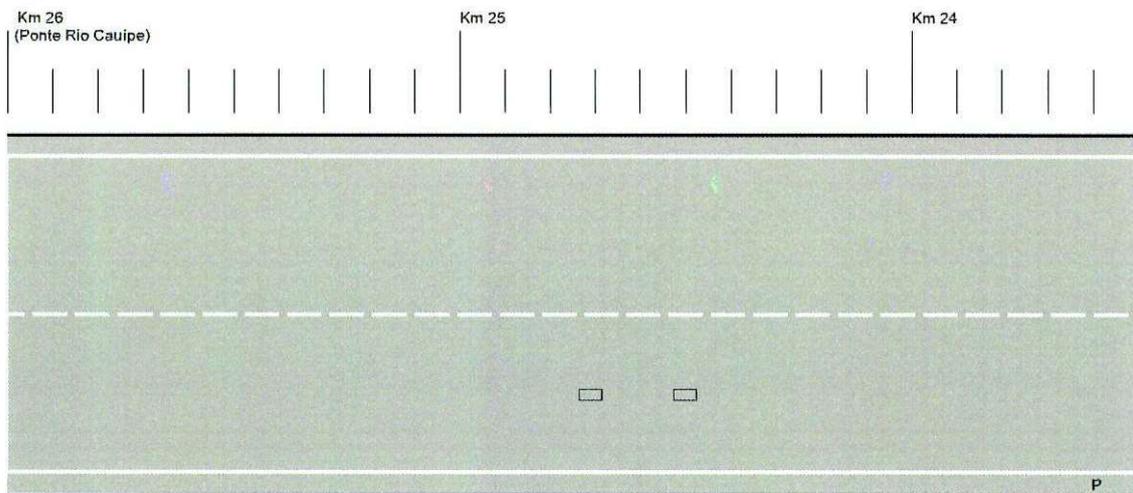
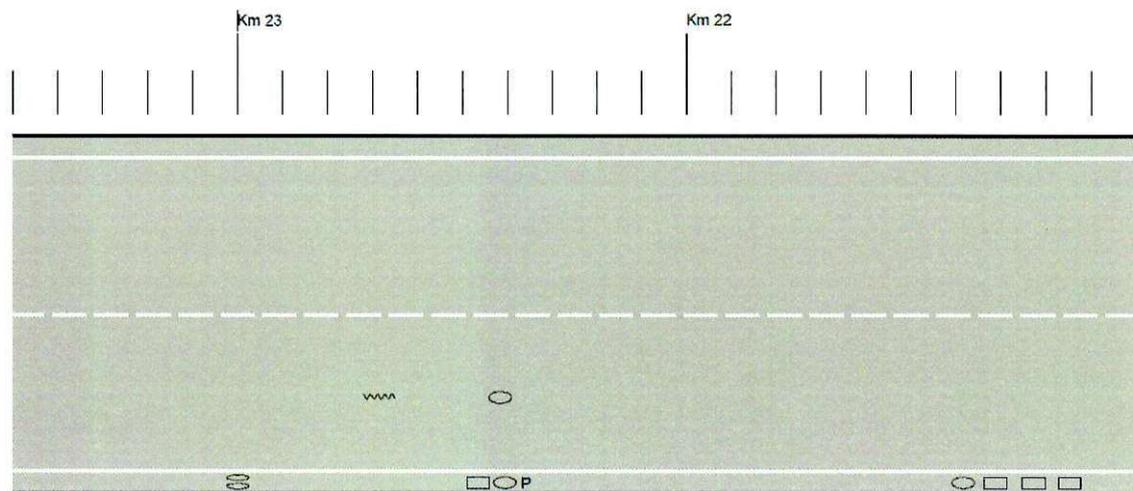


Figura 18 – Trecho do Km 23,5 ao 21,0



Handwritten signature in blue ink.

Handwritten signature in blue ink.

CGE/COINS
Fls. 43
af

Figura 19 – Trecho do Km 21,0 ao 18,5

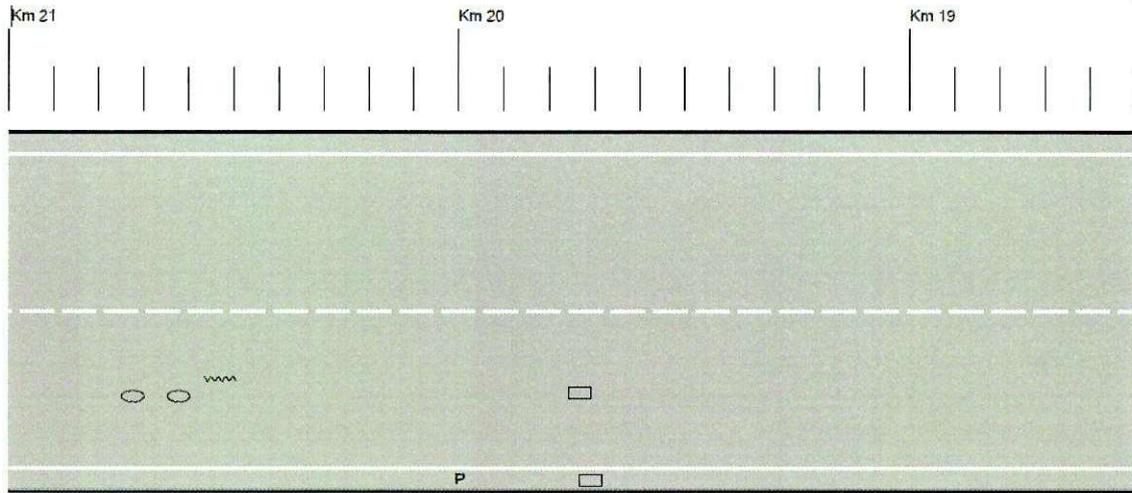


Figura 20 – Trecho do Km 18,5 ao 16,0

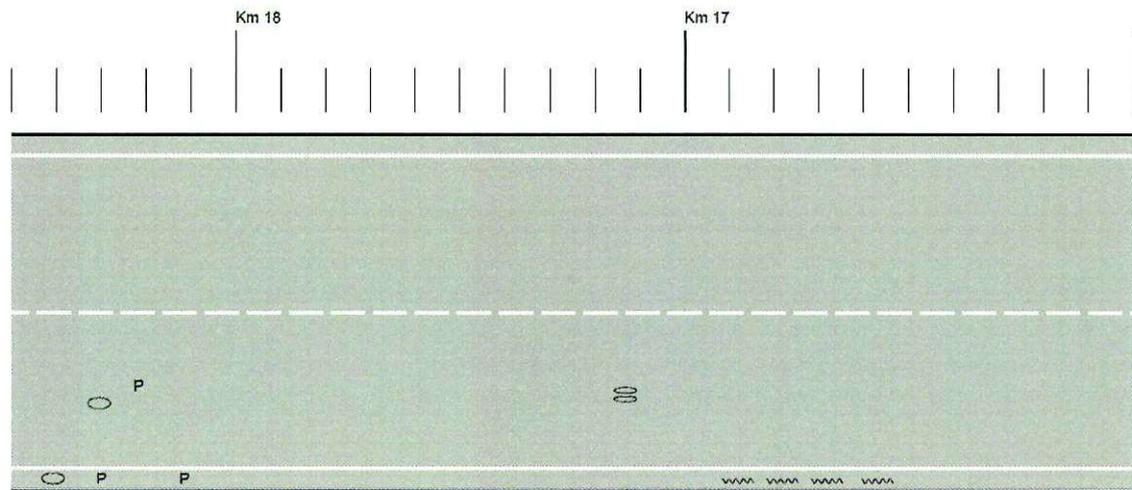
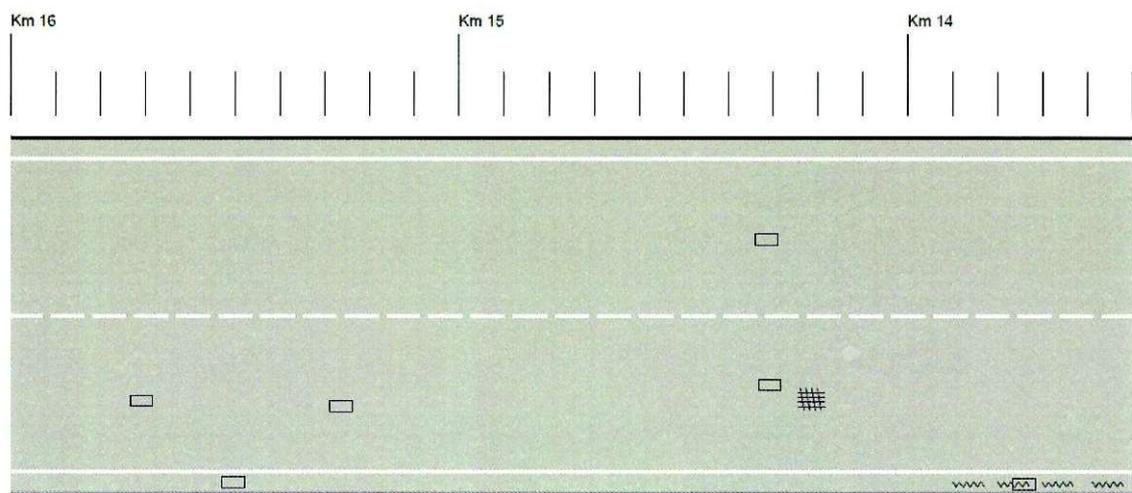


Figura 21 – Trecho do Km 16,0 ao 13,5



af
af

CGE/COINS
Fls. 44
[Handwritten signature]

Figura 22 – Trecho do Km 13,5 ao 11,0

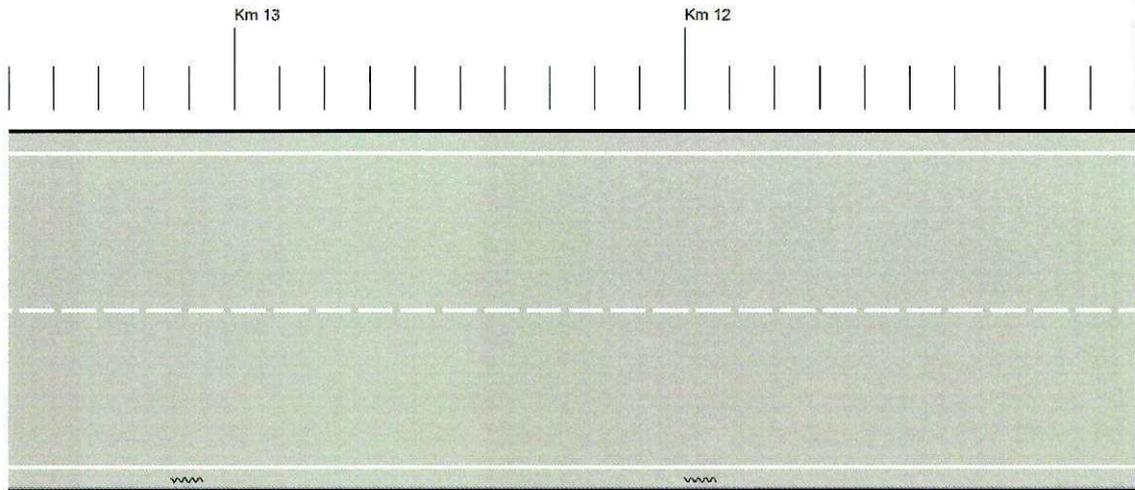


Figura 23 – Trecho do Km 11,0 ao 8,5

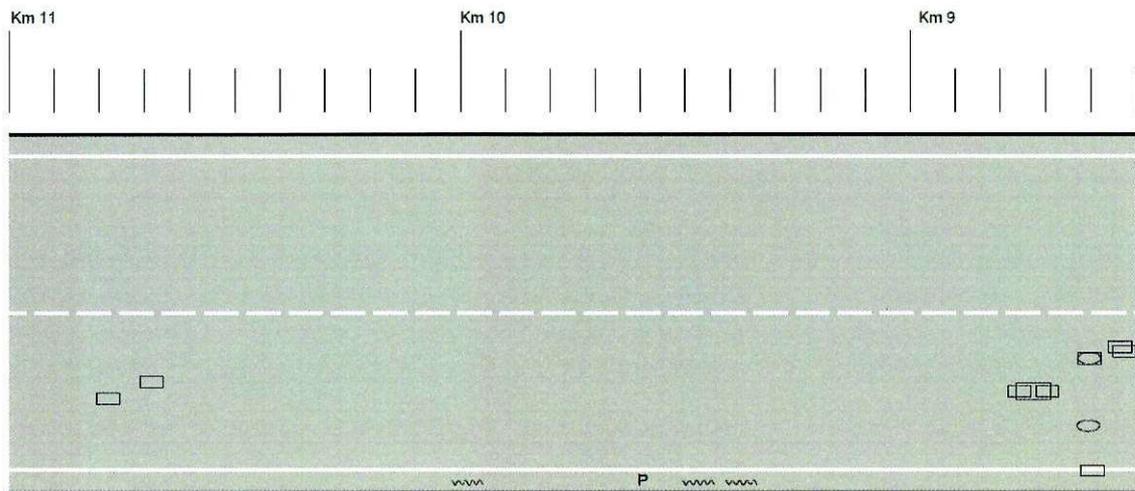
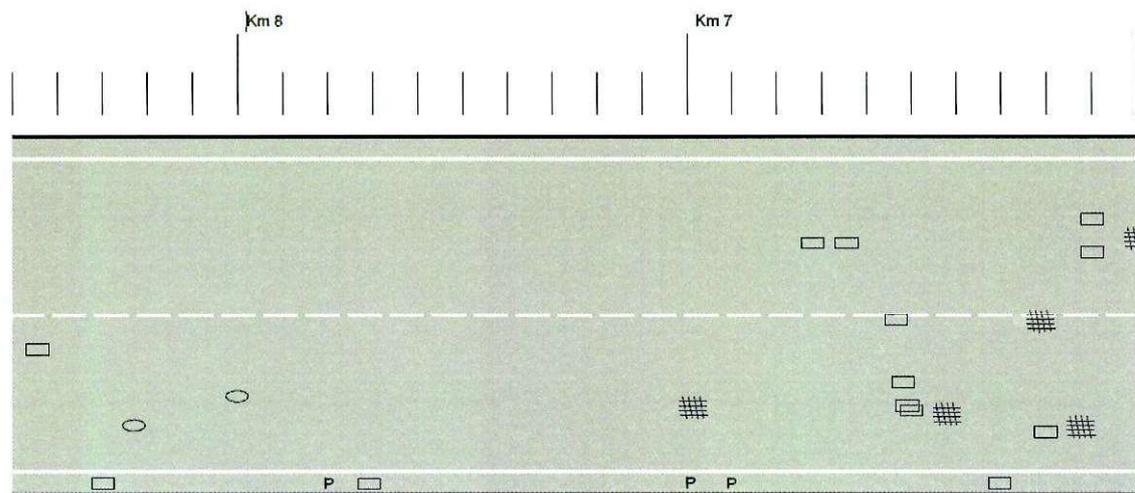


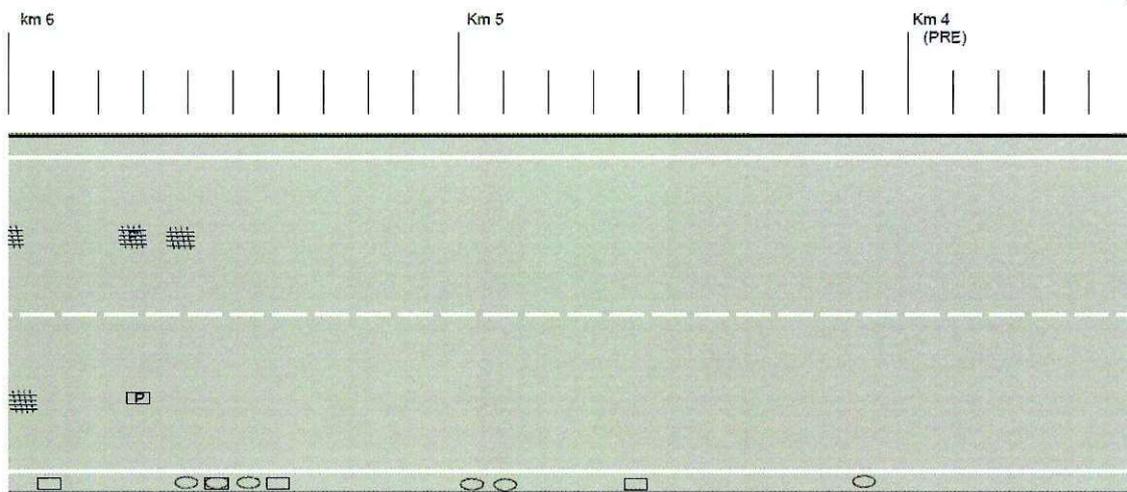
Figura 24 – Trecho do Km 8,5 ao 6,0



[Handwritten signatures and initials]

45
AP

Figura 25 – Trecho do Km 6,0 ao 4,0



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

ANEXO II – REGISTRO FOTOGRÁFICO EXEMPLIFICATIVO DAS PATOLOGIAS EXISTENTES

Figura 26 – Afundamento



Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria em 04/11/2018

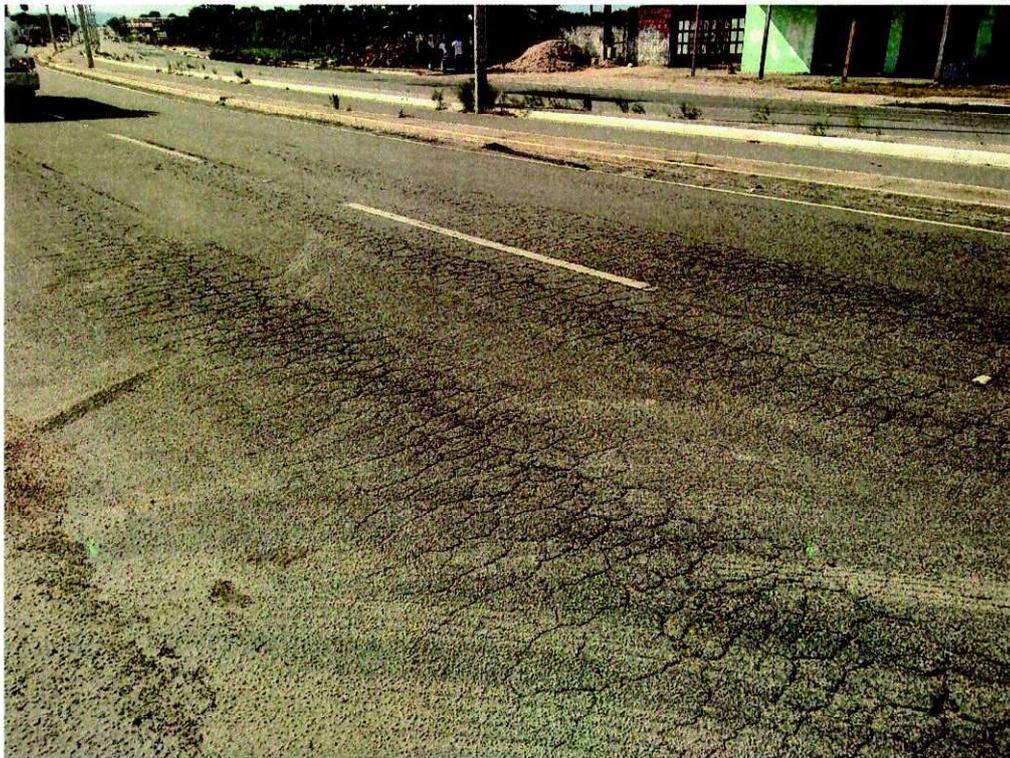
Figura 27 – Remendo com afundamento e panela



Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria em 04/11/2018

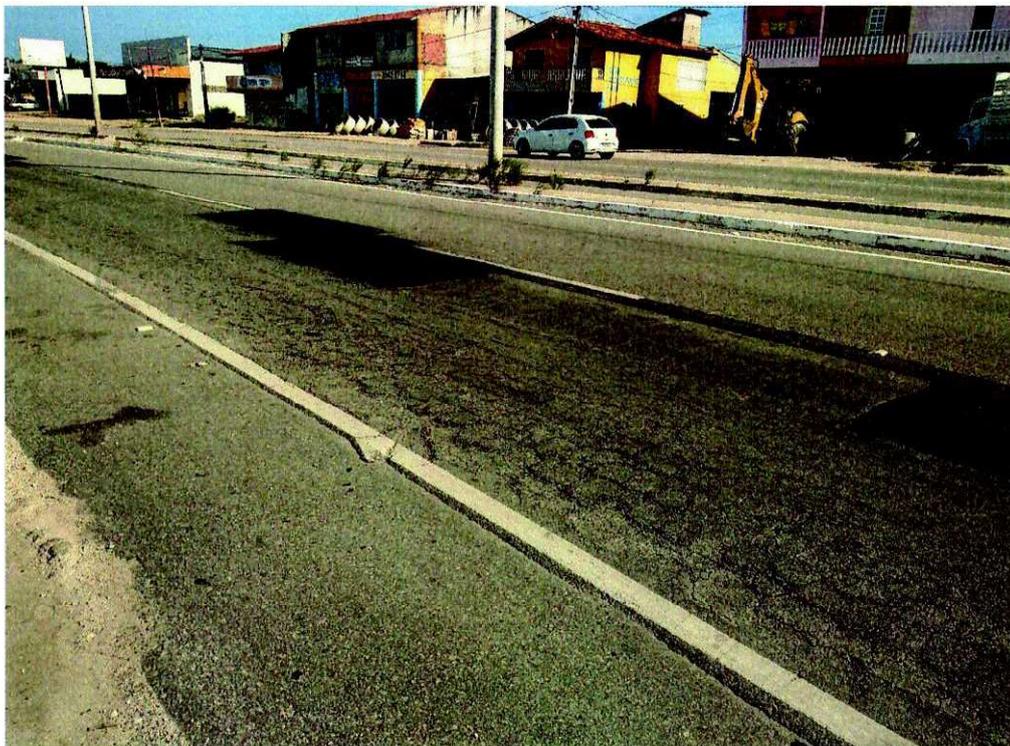
Handwritten signatures and initials in blue ink.

Figura 28 – Trincas em malha tipo “couro de jacaré”



Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria em 04/11/2018

Figura 29 – Remendo com trincas em malha tipo “couro de jacaré”



Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria em 04/11/2018

Handwritten signature in blue ink.

Figura 30 – Remendo



Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria em 04/11/2018

[Handwritten signatures in blue ink]

[Handwritten signature in blue ink]