INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA Nº 8/2020 - SERV-FIENG

Processo nº 201700047000595/ 312, que trata de Representação apresentada a este Tribunal pelo Ministério Público de Contas junto ao TCE/GO, a fim de que seja realizada auditoria para apurar as razões que levaram ao elevado número de obras e serviços paralisados no Estado de Goiás, especificamente no âmbito da Agência Goiana de Transportes e Obras (AGETOP).

Tratam os presentes autos de representação proposta pelo Ministério Público de Contas do Estado de Goiás (Peça Processual 1, fls. 2-6), nos termos do art. 91, inciso V, da Lei nº 16.168/2007 (LOTCE), e no art. 235, inciso V, da Resolução nº 22/2008 (RITCE), requerendo, com fundamento no art. 30, inciso II, da LOTCE c/c art. 63, inciso II, do RITCE, a realização de auditoria para apurar as razões que levaram ao elevado número de obras e serviços paralisados no Estado de Goiás, especificadamente no âmbito da Agetop, doravante Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - Goinfra[1],

Os recursos envolvidos totalizam o montante de R$ 232.681.544,81 referentes à soma dos valores pagos, incluindo reajustamentos, relativos aos cinco contratos selecionados para compor a amostra auditada.

1. HISTÓRICO

O Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018 - SERV-INFRA (Peças Processuais 10 a 20) foi elaborado por este Setor em decorrência da realização de auditoria na Agetop, conforme determinação do Senhor Conselheiro Relator contida no Despacho nº 470/2017 GCEF (Peça Processual 2, fls. 21-23) para apuração dos fatos relacionados pelo *Parquet* de Contas. Para tanto, foi designada Comissão de Auditoria, nos termos da Portaria nº 780/2017 de 20/09/2017 (Peça Processual 4, fl. 6).

Da execução dos trabalhos foram identificados os seguintes achados de auditoria, tratados com especificidade nos itens 2 e 3 do relatório (Peça Processual 10, fls. 19-59):

- Existência de serviços medidos e pagos e que estão se deteriorando em razão da paralisação das obras (item 2.1);
- Liquidação e pagamento irregular de serviços de pavimentação no Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR (item 2.2);

[1] *Alterado pela Lei Estadual nº 20.417, de 06/02/2019.*

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

- Inobservância de disposição legal quanto à rescisão de contrato, respectivas consequências, e aplicação de sanções (item 3.1);
- Descumprimento da Resolução Normativa nº 002/2012 do TCE-GO (item 3.2).

Mediante Despacho nº 7/2018 (Peça Processual 9, fls. 1/2) o Serviço de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – SERV-FIENG encaminhou os autos ao Gabinete do Conselheiro Relator Edson José Ferrari para as providências que se fizessem necessárias.

Acatando a sugestão da Unidade Técnica, o Relator, por meio do Despacho nº 400/2018 (Peça Processual 21, fls. 1-4), determinou a citação dos responsáveis elencados no Relatório de Auditoria, para que apresentassem suas razões de justificativas, documentos e providências.

As citações foram efetivadas, conforme ofícios anexados (Peças Processuais 22 a 32; 45 a 49; 74; 77; 80), e a seguir, por intermédio do Despacho nº 60/2019 - GCEF (Peça Processual 84, fls. 1/2), os autos do processo foram encaminhados à Gerência de Controle de Obras e Serviços de Engenharia com as manifestações de defesas e documentações protocoladas (Peças Processuais 33 a 83).

Ressalta-se que dos responsáveis citados, a empresa Egesa Engenharia S/A, após duas tentativas infrutíferas de citação pelos Ofícios nº 1408 e 1677 (Peças Processuais 32, 77), foi localizada e intimada por meio do Ofício nº 1904 (Peça Processual 80) com Aviso de Recebimento em Mãos Próprias, em 26/11/2018 (Peça Processual 82, fls. 1-4). Vencido o prazo de citação, em 14/01/2019, não se manifestou nos autos conforme informado no Despacho nº 351/2019 – SERV-PUBLICA (Peça Processual 83, fls. 1-3).

Visando dar cumprimento à determinação do Relator os autos passam a ser analisados por este Serviço de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - SERV-FIENG.

O quadro abaixo apresenta o rol dos responsáveis que foram citados nos presentes autos, com a indicação dos respectivos cargos que exercem e/ou que exerciam a época.

Item do Relatório	Responsável	Cargo e período de exercício	Manifestação (peça processual)
2.1.1 2.1.3 2.2	Terra Forte Construtora Ltda. CNPJ nº 13.807.212/ 0001-27	Contratada - Contratos nº 292/2013-AD-GEJUR 01/11/2013 a 03/09/2016; 286/2013-AD-GEJUR 22/10/2013 a 31/03/2016.	PP 53
2.1.1 3.1.1 3.1.4	Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva CPF nº 187.286.261-68	Fiscal do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR 01/06/2014 a 03/09/2016; Gestor do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR 22/01/2013 a 28/04/2017	PP 68
2.1.2	Construtora Ingá Ltda. CNPJ nº 33.549.114/ 0001-44	Contratada - Contratos nº 321/2013-AD-GEJUR 01/07/2014 a 31/07/2016	PP 67
2.1.2 2.1.3 2.1.4	Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto CPF nº 117.662.981-68	Fiscal dos Contratos nº 321/2013-AD-GEJUR 01/07/2014 a 31/07/2016;	PP 81

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Item do Relatório	Responsável	Cargo e período de exercício	Manifestação (peça processual)
2.2		286/2013-AD-GEJUR 06/04/2015 a 22/09/2015; 036/2014-AD-GEJUR 05/03/2014 a 19/02/2015.	
2.1.4	Unidas Engenharia Ltda. CNPJ nº 01.865.426/ 0001-70	Contratada - Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR 05/03/2014 a 19/02/2015	PP 76
2.1.5	Sr. Wanderley David de Souza CPF nº 197.936.501-68	Fiscal do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR 15/04/2013 a 28/04/2017	PP 66
2.1.5	Egesa Engenharia S/A CNPJ nº 17.186.461/ 0001-01	Contratada - Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR 15/04/2013 a 28/04/2017	Não se manifestou
2.2	Sr. Ataualpa Nasciutti Veloso CPF nº 148.891.291-20	Fiscal do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR 22/10/2013 a 05/04/2015	PP 64
3.1.1 3.1.2	Sr. Íris Bento Tavares CPF nº 290.467.181-15	Chefe do Núcleo Jurídico da Agetop A partir do ano de 2015	PP 40
3.1.1 3.2	Sr. Jayme Eduardo Rincon CPF nº 093.721.801-49	Presidente da Agetop A partir de 01/01/2015	PP 71 e 72
3.1.1 3.1.2 3.1.4	Sr. Antônio Wilson Porto CPF nº 084.139.911-53	Diretor de Obras Rodoviárias A partir de 18/12/2015	PP 75

2. EXAME TÉCNICO

Preliminarmente à análise do mérito das manifestações de defesa, cumpre repisar o modelo adotado pela Comissão para a seleção de amostras e delimitação do escopo da Auditoria:

- Conforme levantamento realizado em 27/09/2017, havia um universo de 69 obras de natureza rodoviária, à cargo da Agetop, que se encontravam inacabadas;
- Após requisitado, a Agetop, por meio do Memorando nº 470/2017-DOR, de 09/06/2017, informou as obras prioritárias que seriam retomadas/executadas no ano de 2017 (Peça Processual 3, fls. 1-3);
- Então, foram selecionados cinco contratos para realização de inspeção (Peça Processual 10, fl. 15, Tabela 02);
- O escopo aplicado na amostra foi de quantificar os valores relativos aos serviços deteriorados em função da paralisação das obras, e se possível, a identificação dos responsáveis.

O montante fiscalizado equivale ao valor pago para a execução dos cinco trechos rodoviários selecionados para compor a amostra, o que totaliza o montante de R$ 232.681.544,81, incluindo reajustamentos.

Assim, a amostra auditada perfez aproximadamente 40% do valor pago em 30 obras que se encontravam paralisadas, seja em decorrência de paralisação formal, seja em

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

virtude de rescisão / encerramento da vigência contratual (Peça Processual 10, fl. 13, Tabela 01).

2.1 - Análise das alegações de defesa

2.1.1 - Existência de serviços medidos e pagos e que estão se deteriorando em razão da paralisação das obras (item 2.1 do Relatório de Auditoria)

De plano, oportuno se faz trazer considerações técnicas afetas à responsabilização dos agentes, eis que são aspectos que se aplicam, em regra geral, a todos os casos ora em exame. Deste modo, espera-se nas análises específicas evitar repetições desnecessárias.

As obras de implantação rodoviária se constituem em grande parte de serviços de movimentação de terra. Assim, atenção especial se dá a dois aspectos no planejamento e gestão destes empreendimentos: i) a capacidade de suporte e; ii) a durabilidade da obra diante das intempéries.

Por esta razão que as rodovias recebem uma camada final com característica impermeável (que pode ou não ter função estrutural relevante) e são executados diversos sistemas de drenagem.

Por outro lado, as obras rodoviárias, comumente se estendem por períodos superiores a um ano, de modo tal que é normal que passem por condições meteorológicas desfavoráveis e que podem danificar etapas de serviços não devidamente protegidas ou concluídas, em especial para o Estado de Goiás, entre os meses de outubro e março.

Neste sentido, espera-se que o desenvolvimento das obras de terraplenagem e pavimentação se programe para tais interrupções no período chuvoso, a fim de evitar perdas de serviços. Não é desejável que as frentes de serviço se desenvolvam de maneira desproporcional. As próprias especificações de obras rodoviárias da então Agetop[2], vigentes para os contratos analisados, indicam tais cuidados:

> TERRAPLENAGEM – ESPECIFICAÇÃO DE SERVIÇO
> CORTES - AGETOP - ES-T 03/01 PÁG. 07/07
> [...]
> 6. MANEJO AMBIENTAL
> [...]
> g) revestimento vegetal dos taludes, quando previstos, deverá ser executado imediatamente após a execução do corte.
>
> TERRAPLENAGEM – ESPECIFICAÇÃO DE SERVIÇO
> ATERROS - AGETOP - ES-T 05/01 PÁG. 01/08
> [...]
> 4. EXECUÇÃO
> [...]
> n) A fim de proteger os taludes contra os efeitos da erosão, deverá ser procedida a sua conveniente drenagem e obras de proteção, com o objetivo de diminuir o efeito erosivo da água, tudo de conformidade com o estabelecido no projeto.

[2] *ESPECIFICAÇÕES GERAIS PARA OBRAS RODOVIÁRIAS, Volume I, Especificações de Serviço (ES), Edição revista, fevereiro - 2002*, acessível em http://www.goinfra.go.gov.br/arquivos/documentos/rodoviario/arq_947_EspRodoviarias.pdf, aos 21/02/2020)

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

[...]
r) Durante a construção, os serviços já executados deverão ser mantidos com boa conformação e permanente drenagem superficial.

PAVIMENTAÇÃO – ESPECIFICAÇÃO DE SERVIÇO
REGULARIZAÇÃO DO SUBLEITO - AGETOP - ES-P 01/01 PÁG. 01/14
[...]
5.6. Liberação ao Tráfego
Após a verificação e aceitação do intervalo pelos Controles Tecnológico e Geométrico a mesma pode ser entregue ao tráfego.
O intervalo de tempo em que a Regularização do Subleito pode ficar exposta ao tráfego é função de várias variáveis, como:
[...]
Condições meteorológicas, onde o excesso de umidade e condições de escoamento podem danificar rapidamente a camada.

PAVIMENTAÇÃO – ESPECIFICAÇÕES DE SERVIÇO
SUB-BASE ESTABILIZADA GRANULOMETRICAMENTE - AGETOP - ES-P 03/01 PÁG. 01/22
[...]
5.3.6 Liberação ao Tráfego
Após a verificação e aceitação do intervalo trabalhado, o mesmo poderá ser entregue ao tráfego usuário.
O intervalo de tempo que uma sub-base estabilizada granulometricamente pode ficar exposta ao tráfego usuário é função de várias variáveis, tais como:
[...]
Condições meteorológicas, onde o excesso de umidade e condições de escoamento podem danificar rapidamente a camada.

PAVIMENTAÇÃO – ESPECIFICAÇÕES DE SERVIÇO
BASE ESTABILIZADA GRANULOMETRICAMENTE - AGETOP - ES-P 04/01 PÁG. 01/27
[...]
5.3.6 Liberação ao Tráfego
Após a verificação e aceitação do intervalo trabalhado, o mesmo poderá ser entregue ao tráfego usuário.
O intervalo de tempo que uma sub-base estabilizada granulometricamente pode ficar exposta ao tráfego usuário é função de várias variáveis, tais como:
[...]
Condições meteorológicas, onde o excesso de umidade e condições de escoamento podem danificar rapidamente a camada.

PAVIMENTAÇÃO – ESPECIFICAÇÃO DE SERVIÇO
IMPRIMAÇÃO - AGETOP - ES-P 07/01 PÁG. 01/10
[...]
1.3 Para se obter a necessária coesão da parte superior de uma camada granular deve-se impregná-la de asfalto, imediatamente após sua compactação, operação esta que recebeu o nome de Imprimação (ou Imprimadura). Note-se que a Imprimação traz ainda o benefício de uma Impermeabilização. As Bases Granulares devem sempre ser imprimadas. Muitas vezes, é operacionalmente vantajosa a Imprimação da Sub-Base.
[...]
1.6 Os Revestimentos por Penetração, como por exemplo os

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> Tratamentos Superficiais onde dá-se um 1º banho de asfalto sobre a Base, são executados diretamente sobre a Base Imprimada. Entretanto, para as Misturas Asfálticas ("Concreto Asfáltico", "Areia-Asfalto", etc.) se a Base Imprimada não mostrar nítido poder ligante (avaliado pelo tato), deve-se proceder a uma Pintura de Ligação sobre a Imprimação já considerada cega. Geralmente considera-se de 07 (sete) dias o prazo máximo entre o término da Imprimação, sem "recobrimento com areia" e sem "trânsito", e a colocação de uma Mistura Asfáltica sem necessidade de Pintura de Ligação. Se houver um desses dois fatores, então é obrigatório a Pintura de Ligação.
>
> PAVIMENTAÇÃO – ESPECIFICAÇÃO DE SERVIÇO
> TRATAMENTO SUPERFICIAL SIMPLES - AGETOP - ES-P 09/01 PÁG. 01/39
>
> 1.1 Uma Base imprimada (ou com pintura de ligação) entregue ao tráfego vai durar muito pouco tempo, de alguns dias a poucos meses, dependendo da intensidade do tráfego (número e peso dos diversos eixos dos veículos) e das intempéries. Faz-se necessário proteger a Base com um Revestimento.

Estes excertos demonstram que o critério adotado nesta auditoria, além de lógico e alinhado com a boa técnica, tem também respaldo em normativos específicos. Observe-se a atenção pontuada diversas vezes pela norma para o risco de danos causados pelas condições meteorológicas.

Ainda, no caso da camada de base, o comando é que imediatamente após sua execução se proceda à sua imprimação. Já a camada de imprimação não pode ficar exposta ao tráfego, o que demanda a execução do revestimento projetado na sequência dos fatos.

Sob a perspectiva do contratante de uma obra rodoviária, o bom e regular andamento dos serviços se traduz na adequada coordenação das diversas frentes de serviço de tal modo que avancem de maneira sincronizada. De tal sorte, quando forem interrompidos os serviços, as perdas dadas às intempéries serão insignificantes.

Evidentemente, cada empresa, diante de suas especificidades logísticas e operacionais, buscará administrar o andamento dos serviços, não só de um contrato específico, mas de toda sua carteira de obras, a fim de maximizar seus resultados. Isto envolve o gerenciamento direto dos riscos, que são de sua responsabilidade.

Portanto, há possibilidade considerável de conflito de interesses entre o Contratante e a Contratada. Contudo, não cabe ao Erário, sofrer eventual prejuízo decorrente de opções e estratégias logísticas adotadas pela Contratada.

Se a empresa resolve avançar ou não em determinada etapa, e eventualmente não consegue concluir aquele segmento ou protege-lo adequadamente, sofrendo perdas por ocasião das intempéries, este prejuízo não pode recair sobre o Erário, haja vista que se trata de um contrato por escopo. A administração não determina em minucias quando será executada cada serviço e concluída cada etapa.

Por tais razões, cabe aos gestores de contratos avaliar e monitorar o seu andamento, tanto para garantir: i) o êxito em sua conclusão; e ii) que não haverá transferência indevida de riscos e ônus à Administração. Isto também é o que se dessume da Lei

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Federal nº 8.666/1993:

> Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
> § 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.
> § 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.
> [...]
> 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. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

Se por um lado, assiste ao executor o direito de receber pelos serviços realizados, à administração se impõe o dever de avaliar a conveniência e oportunidade de realizar determinadas liquidações e pagamentos em situações específicas de risco. Inclusive, em princípio, deve orientar-se também pela lógica estabelecida nos cronogramas previstos quando das contratações que, em regra, estabelecem um andamento harmonioso das diversas etapas das obras (os cronogramas previstos na fase de licitação das obras avaliadas se encontram nos volumes iniciais de seus respectivos processos).

Portanto, cabe a administração o dever de pagar as parcelas de serviço realizadas na quantidade correta, na qualidade especificada e conforme a necessidade de cada fase do empreendimento para seu regular andamento.

No caso de obras rodoviárias, significa dizer que o gestor deve cercar-se de cuidados ao medir etapas intermediárias de serviço de modo a resguardar o Erário face aos riscos presumíveis de prejuízo futuro, tais como:

- Avaliar o risco de abandono ou a morosidade da contratada;
- Cobrar da contratada um andamento consistente das diversas frentes de serviço;
- Avaliar a proximidade do período chuvoso e risco de perdas em serviços já medidos;
- Atuar junto à contratada para que conclua segmentos já iniciados, com serviços medidos, de modo a garantir esse patrimônio e a utilidade das obras;
- Observar a supremacia do interesse público (a conclusão da obra em condições de uso) sobre o interesse do particular (eventualmente maximizar seus resultados, ou seja, dar andamento a etapas de serviços conforme seus interesses e oportunidades);
- Avaliar detidamente a oportunidade de aprovar serviços realizados antecipadamente ao necessário; e
- Eventualmente, acionar tempestivamente as instâncias superiores para as

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

medidas cabíveis junto a empresa.

Por outro lado, quando o gestor de contrato aprova a medição de uma etapa de serviço suscetível às intempéries e executado nas proximidades do período chuvoso, ou deixa de atuar junto a empresa para que conclua segmentos executados e ainda desprotegidos, assume para si o risco de que os recursos disponíveis sejam comprometidos, tais etapas se deteriorem, e não sejam recuperadas sem novas despesas.

Quanto à responsabilidade das empresas, nestas situações, em princípio, tem-se por certo que respondem solidariamente por eventual prejuízo, visto que são decorrentes da inadequada gestão dos seus riscos.

Ainda assim, convém ressaltar, que nas ordens de serviço de paralisação emitidas pela então Agetop nos casos analisados, tais instrumentos: autorizam a paralisação, mas não a determinam, e exigem das empresas que durante a interrupção seja dada a devida manutenção.

Portanto, diante destas circunstâncias, inegável que a empresa responda por perdas de serviços já executados e medidos em decorrência do período chuvoso, eis que a mesma deveria ter adotado logística adequada para a tempestiva conclusão dos segmentos iniciados, bem como manter os mesmos durante as interrupções.

Por fim, para além dos aspectos técnicos de engenharia relativos à responsabilização, à luz das alterações introduzidas pela Lei Federal nº 13.655/2018, concernente às normas de introdução ao direito brasileiro, cumpre salientar que o Tribunal de Contas da União tem firmado o seguinte entendimento no que se refere ao tema, conforme enunciados:

> Acórdão 2768/2019-Plenário:
> O art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB), que trata da responsabilização pessoal do agente em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica ao particular contratado pela Administração Pública e se refere exclusivamente à aplicação de sanções, visto que o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).
>
> Acórdão 2391/2018-Plenário:
> O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINB) pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.
>
> Acórdão 5547/2019-Primeira Câmara:
> A regra prevista no art. 28 da Lindb (Decreto-lei 4.657/1942), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).

Destarte, entende-se não haver que se considerar gradação da culpa no que se refere à responsabilização por eventual dano decorrente da conduta comissiva ou omissiva de agente público.

Trazidas essas considerações, passa-se ao exame de contraditório de cada caso tratado naquela auditoria.

2.1.1.1 - GO-217, trecho: Mairipotaba / Entr. BR-060 (item 2.1.1 do Relatório de Auditoria)

O Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR foi celebrado com a empresa Terra Forte Construtora Ltda., pelo valor de R$ 42.876.808,90, cujo objeto envolve a execução dos serviços de terraplenagem, pavimentação asfáltica e execução de bueiros da rodovia GO-217, trecho: Entr. BR-060 / Mairipotaba, com extensão de 45,57 km.

Cumpre mencionar que o Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018 - SERV-INFRA constatou que foram realizadas 21 medições, totalizando o valor medido de R$ 31.064.614,90 e que a obra teve início em 10/02/2014, tendo sido paralisada pela empresa Contratada em 30/04/2016, sem autorização formal da Agetop.

A existência de serviços deteriorados por um período de ciclo de chuvas em função da paralisação da obra, resultou em prejuízo financeiro no valor de R$ 48.017,65, a preços iniciais (data base em 08/08/2013).

- Responsáveis:

- **Terra Forte Construtora Ltda.**, CNPJ nº 13.807.212/ 0001-27, por se omitir no dever de concluir o revestimento nos trechos com camadas de solos executadas antes da paralisação da obra, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 48.017,65, a preços iniciais do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR (data base em 08/08/2013);

- **Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva**, CPF nº 187.286.261-68, fiscal da obra objeto do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR - Período: 01/06/2014 a 03/09/2016, por se omitir no dever de instruir o particular, contratado para a execução da obra, quando da paralisação definitiva da obra, em 30/04/2016, quanto à necessidade de conclusão do revestimento nos trechos com serviços iniciados, com a proteção dos serviços de solos que pudessem ser deteriorados ao longo do tempo de paralisação da obra, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 48.017,65, a preços iniciais do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR (data base em 08/08/2013).

- Alegações de defesa:

A Terra Forte Construtora Ltda. apresentou suas alegações de defesa por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 53, fls. 1-60).

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

a) Defesa da empresa contratada (Peça Processual 53, fls. 1-4)

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), a empresa responsável foi citada por meio do Ofício n° 1405 SERV-PUBLICA/18, recebido em 10/07/2018 (Peça Processual 52). Em 31/07/18, tempestivamente, protocolizou resposta e documentação, sob chancela nº 001973 (Peça Processual 53).

A empresa responsável alega que durante o período de execução do contrato houve a paralisação das atividades em três ocasiões por determinação da contratante: entre 01/12/2013 e 10/02/2014; 07/11/2014 e 06/04/2015; e 07/12/2015 e 04/04/2016; todas em função de cancelamentos de empenho por parte da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás.

No tocante às razões ensejadoras das paralisações pontua:

> [...] mostra-se de bom alvitre esclarecer que embora as obras em referência tenha sido contratadas com recursos garantidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Programa Ação: 1008/2392, Elemento de Despesa: 4.04.90.51.16, o Governo do Estado de Goiás por diversas vezes cancelou os empenhos e assim determinou a paralisação das obras, mesmo estando com recursos financeiros garantidos e depositado em conta específica para esse fim.
>
> Isto é, inadvertidamente, a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás promoveu o cancelamento de empenhos estando com recursos disponíveis em caixa para a continuidade e conclusão de todas as etapas das obras.
>
> Portanto, conclui-se que a decisão de paralisação das obras em função do cancelamento dos empenhos de forma reiterada por parte do Governo do Estado de Goiás contribui diretamente para a deterioração de serviços executados, assim como causou incontáveis prejuízos para a empresa contratada, que, por diversas vezes, viu-se obrigada a arcar com custos de várias mobilizações e desmobilizações extemporâneas, inclusive, com custos altos no tocante as rescisões contratuais da força de trabalho (mão-de-obra).
>
> Ademais, não se pode perder de vista que as obras [...], por força contratual, sempre estiveram sob a supervisão e fiscalização do órgão contratante, que, por sua vez, possuía ciência do estágio da execução da obra no momento em que determinou a paralisação dos serviços, atraindo, destarte, para si a responsabilidade pelas eventuais deteriorações ocorrida [...].

Ainda, argumenta que o cancelamento dos empenhos determinados pelo Poder Público Estadual afronta tanto as normas previstas no edital da licitação, quanto as disposições contratuais, no tocante ao disposto nas cláusulas indicadoras das fontes de recursos.

Que tal manobra se mostra ilegal, por afrontar o disposto no art. 8º, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/1993, que proíbe o retardamento imotivado da execução de obra ou de suas parcelas quando existente previsão orçamentária para sua execução total.

Ao final, firma o seguinte entendimento:

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> (...) que a empresa contratada não somente não deve ser responsabilizada por atos alheios a sua vontade, mas sim, no presente caso, deve ser indenizada pelos prejuízos por ela suportados em função de diversas mobilizações, desmobilizações e rescisões de contratos de trabalho em função de infundadas paralizações e o descumprimento das Cláusulas dos Editais de concorrência e dos Contratos Administrativos por parte da Secretário da Fazenda do Estado de Goiás a época.

- Alegações de defesa:

O Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva em sua defesa administrativa apresentou suas alegações de defesa por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 68, fls. 1-16).

b) Defesa Administrativa do Fiscal da obra (Peça Processual 68, fls. 2-7)

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1401 SERV-PUBLICA/18, em 09/07/2018 (Peça Processual 43).

Em 16/07/2018, solicitou prorrogação de prazo, tendo sido autorizada pelo Relator e comunicada pelo Ofício nº 1462 SERV-PUBLICA/18 (Peça Processual 59). Em 30/08/2018, tempestivamente, apresentou resposta (Peça Processual 68).

Segundo o fiscal a execução de uma obra rodoviária demanda uma relação harmoniosa entre as frentes de serviços, sendo que, em caso de paralisação, sempre haverá serviços de etapas anteriores executados sem a conclusão das demais etapas consecutivas.

A partir de uma análise sobre as produtividades das etapas de terraplanagem até a capa asfáltica, em um estudo de caso hipotético, adotando os índices de produtividade presentes na tabela da Agetop, aduz:

> (...) que é impossível trabalhar em uma obra rodoviária sem que a terraplenagem avance bem mais que a pavimentação, senão as produtividades dos serviços de pavimentação jamais poderão ser cumpridas. Pois, para isso, a pavimentação precisa de frentes contínuas totalmente liberadas das etapas anteriores.

Proclama que em relação ao planejamento da execução das etapas de serviços, numa eventual paralisação da obra:

> (...) sem aviso prévio ou condições mínimas de previsibilidade irá afetar [...] as operações em campo, e sempre haverá etapas de solo executadas sem o devido cobrimento com o revestimento asfáltico e também das etapas de solo mais estável (cascalho) como a sub-base ou base, nem que estejam apenas lançadas na pista.

Conclui que para o caso concreto da obra na GO-217, trecho: Mairipotaba / Entr. BR-060, objeto do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR:

> (...) as camadas de solo que ficaram sem cobrimento, quando da paralisação da obra [...] estavam com comprimento/extensão muito

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> pequeno, ou seja, o avanço das etapas de terraplenagem e pavimentação em relação ao revestimento asfáltico era praticamente insignificante, a obra estava "em dia" com as etapas subsequentes.

Para tanto pontua:

> De acordo com o levantamento da equipe técnica do SERV-INFRA-TCE, Quadro 02 do Relatório de Auditoria, página 23, as etapas de revestimento, nas quais o valor é mais alto, possui apenas 200 metros de imprimação e TSS. Ou seja, a capa asfáltica definitiva de cobertura (CBUQ) se encontrava logo atrás desse revestimento inicial, 200 metros de extensão é menos que o serviço de 1(um) dia completo de CBUQ.
>
> Sobre as camadas de solo, o mesmo Quadro 02 do Relatório de Auditoria demonstra a extensão total de 480 metros de compactação a 100% do proctor normal.
>
> Essa extensão é frente de serviço de apenas 2 (dois) dias de execução de regularização de subleito, o que é absolutamente normal, visto que é necessário regularizar a plataforma, marcar o subleito topograficamente e fazer a medição das viagens de terra complementares para o nível exato do subleito [...].
>
> Já com relação à regularização e compactação de subleito, o citado Quadro 02 do relatório mostra a extensão total de 1,42 km executados.
>
> Essa frente de serviço é suficiente para lançamento de cascalho em apenas 6 dias trabalhados. Somados aos 2 (dois) dias de frente de serviço de terraplenagem em relação ao subleito, tem-se totalmente 8 (oito) dias de diferença entre a terraplenagem avançada e o revestimento asfáltico, o que é absolutamente aceitável dentro de um cronograma de meses de trabalho.

Assim, assevera que não houve conduta imprópria da fiscalização, uma vez que a obra se encontrava, em sua avaliação, *"em ritmo totalmente condizente com as etapas já executadas e dentro da normalidade temporal dos prazos de execução dos serviços/cronograma".*

Pondera também não existir norma técnica especificando a extensão máxima de um serviço em obra rodoviária a ser executada sem que se proceda a imediata etapa subsequente, bem como a inexistência de critério de medição que estabeleça diretrizes com relação ao pagamento de serviços por etapas vinculadas à execução das etapas seguintes.

Sobre o tema argumenta que nem mesmo a Unidade Técnica deste Tribunal havia se posicionado quanto à questão em auditorias pretéritas, o que a teria levado a sugerir à Agetop, no item 6.6 do Relatório de Auditoria, que avalie a conveniência e oportunidade de editar orientação formal sobre a questão, direcionada aos responsáveis pela fiscalização.

Alega também que *"as logísticas das operações de serviços devem ser planejadas considerando o período chuvoso"* e que tal logística *"é de total responsabilidade da empresa"* contratada. E pontua:

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> Caso a obra seja paralisada e inicie o período chuvoso, a empresa tem total condição de prever essa sazonalidade, e deve ser, então, a responsável pela proteção das camadas de solo, sob pena de reexecutá-las ao final do período chuvoso, sem que essas parcelas de serviços sejam medidas para pagamento. Sendo esse custo já previsto em sua Proposta de Preços.

Fundamenta a alegação citando que a obra fora paralisada em outras duas ocasiões anteriores, entre 11/2013 e 03/2014 e entre 11/2014 e 04/2015, não havendo, em sua avaliação, prejuízos à Administração, pois ainda que tenham sido refeitos serviços em algumas etapas, estes não haviam sido medidos novamente mesmo que a ordem de paralisação tenha partido da Agetop.

Neste sentido, argui que as ordens de paralisações não são de responsabilidade do engenheiro fiscal e sim de competência exclusiva da Diretoria do órgão, a quem caberia a conveniência administrativa e a gestão orçamentária da instituição. Que tais paralisações teriam sido motivadas devido a cancelamentos de empenhos dos recursos financeiros.

Que em nenhuma das paralisações a fiscalização foi consultada ou mesmo alertada sobre a possibilidade de paralisação, situação em que poderia propor uma revisão do cronograma junto à Contratada de forma a minimizar eventuais prejuízos. Informa também que a etapa do cronograma da obra no momento da paralisação era de total conhecimento da Diretoria da Agetop.

Apresenta cópia de memorando encaminhado à Gerência de Obras Rodoviárias da Agetop, em 28/08/2018 (fl. 13), alertando sobre as questões apontadas pela equipe de fiscalização do Tribunal, para que, em caso de eventuais retrabalhos quando da retomada da obra, sejam executados às expensas da própria contratada ou promovida a glosa dos valores referentes aos serviços perdidos.

Ao final, requer o recebimento das alegações de defesa, a fim de aclarar e sanar as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria e, por conseguinte, seja excluído de qualquer responsabilidade e/ou de aplicação de multa.

- Análise: Diante das alegações apresentadas, passa-se ao exame das manifestações dos responsáveis citados.

a) <u>Exame da defesa apresentada pela empresa contratada (Peça Processual 53)</u>

Salienta-se que os períodos anteriores de paralisação apontados pela empresa, não foram objeto de análise da Auditoria, não sendo, portanto, apontado qualquer dano ao erário correspondente aos atos praticados nestes períodos. O período de paralização para o qual a Equipe de Auditoria analisou e apontou prejuízos aos cofres públicos refere-se à paralisação a partir de 31/04/2016.

No caso da obra em tela, a Equipe de Auditoria vislumbrou no processo técnico nº 201300036001834-SEPNET que a Contratada quando da emissão da ordem de reinício em 01/04/2016, realizou alguns serviços até 30/04/2016, conforme 21ª medição do contrato, data em que suspendeu a execução do contrato, e que pelo contido nos autos, não houve justificativa e prévia comunicação à Administração quanto à paralisação da obra, com o agravante de que um trecho vistoriado não havia extensão de revestimento concluído na obra.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Sabe-se que a empresa foi citada para justificar o motivo de não ter gerido adequadamente o andamento físico dos serviços, ao longo da execução da obra, com a execução de camadas de solos sem a devida proteção por revestimento, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva.

Em resposta à questão da paralisação da obra, a defendente justifica que os diversos cancelamentos dos empenhos determinados pelo Poder Público foram os motivos que ensejaram a suspensão dos serviços, o que contribuiu na deterioração de serviços executados.

Constam nos autos os seguintes documentos anexados à defesa relativos ao item 2.1.1 do Relatório de Auditoria:

- ✓ Edital de Concorrência nº 113/13-PR-NELIC (Peça 53, págs. 5-8);
- ✓ Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR (Peça 53, págs. 9-22);
- ✓ Resumo do Valor Contratual (Peça 53, pág. 24);
- ✓ Ordens de Serviço (Peça 53, págs. 25-31).

No entanto, não foi apresentado na defesa documento que comprove ou demonstre o nexo firmando na alegação, de que os cancelamentos de empenho por parte da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás teriam prejudicado o andamento regular da obra.

Na verdade, em consulta ao Siofinet (realizada em 21/02/2020, processo nº 201300036001834), esta especializada constatou que, especificamente em 2015, os empenhos para execução do contrato foram anulados somente em dezembro, sendo empenhados em fevereiro de 2016, cerca de R$ 23.283.802,50 para retomada dos serviços. Já em 2016, os empenhos começaram a ser anulados ou cancelados apenas a partir de outubro.

Deste modo, não é possível acolher o argumento apresentado, pois que a empresa suspendeu a execução do contrato mesmo havendo expectativa de saldo orçamentário para seu adimplemento. E ainda, quando do não pagamento pelos serviços, caberia a empresa, após o prazo legal, comunicar devidamente a administração da suspensão.

Demais disso, ainda que houvesse circunstâncias orçamentárias/financeiras que pudessem trazer à Contratada insegurança quanto à continuidade do feito, o que não se está afirmando, a responsabilidade da mesma para o cometimento do dano não decorre da mera paralisação das obras, mas sim nas circunstâncias em que se deu e seus efeitos.

Como já tratado em caráter geral na preliminar deste item 2.1.1, a responsabilidade e os riscos associados à gestão do desenvolvimento das etapas das obras são inerentes à contratada.

No caso em tela, foram realizados e medidos serviços de terraplenagem em camadas finais, bem como serviços em camadas granulares de pavimentação, nos últimos meses de 2015, que vieram a se perder pela ação das chuvas.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Necessário salientar que, da análise do quadro relativa às movimentações financeiras do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR contida no Anexo A, Doc. 2, do Relatório de Auditoria nº 01/2018 (Peça Processual 12, pág. 10), verifica-se que em 30/04/2016 todos os valores medidos e liquidados até a 21ª medição já estavam quitados no montante total de R$ 31.903.283,15.

Portanto, bastaria à contratada ter optado e se organizado a fim de concluir segmentos já iniciados, até a camada de revestimento e sistemas de drenagem, ao invés de ter avançado novas etapas que não puderam ser concluídas antes daquele período de chuvas.

Equalizando adequadamente suas frentes de serviço, teria recebido os valores correspondentes, ao menos, ao que fora pago naquele contrato, sem deixar segmentos expostos à ação climática. O ônus do insucesso nesta gestão física da obra não pode ser repassado à administração, posto que os segmentos danificados são inservíveis nos termos especificados.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que os motivos alegados **não foram capazes de elidir a irregularidade**, considerando que:

- Os fatos narrados nos autos revelam que a construtora não apresentou qualquer justificativa e prévia comunicação à Administração sobre a paralisação dos serviços em 30/04/2016 (art. 78, inciso V, Lei 8.666/93) e foi omissa no dever de gerir adequadamente o andamento físico dos serviços;

- Ainda persiste o débito de R$ 48.017,65, a preços iniciais (data base em 08/08/2013), cujo valor apurado corresponde à data de paralisação definitiva da obra, qual seja, 30/04/2016, por um período de ciclo de chuvas. Sugere-se a conversão da fiscalização do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR em Tomada de Contas Especial, em razão do dano não elidido, nos termos do inciso III do art. 99 da LOTCE.

b) <u>Exame da defesa apresentada pelo Fiscal da obra (Peça Processual 68)</u>

Cumpre destacar que, o Fiscal de obras, por sua vez, é diretamente subordinado à Diretoria de Obras Rodoviárias – DOR, cuja função é a de "*(...) fiscalizar, acompanhar e verificar sua perfeita execução, em todas as fases, até o recebimento do objeto (...)*" (art. 52 da Lei Estadual nº 17.928/2012) e, dentre outras atribuições, deve "*(...) transmitir ao contratado instruções e comunicar alterações de prazos, cronogramas de execução e especificações do projeto, quando for o caso e após autorização expressa da autoridade superior (...)*" (art. 52, inciso II, da Lei nº 17.928/2012).

Oportuno salientar que a Equipe de Auditoria, conforme exposto no relatório, verificou a existência de serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 48.017,65, e por esse motivo citou o fiscal por não haver instruído o contratado quanto ao adequado planejamento na execução dos serviços, especialmente no que se refere à conclusão do revestimento sobre camadas de solos expostas, de modo a minimizar as perdas em um eventual período de paralisação da obra, nos termos do art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e em observância ao princípio da eficiência.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Dessa forma, tal como tratado em 2.1.1, sabe-se que a boa prática em uma obra rodoviária consiste em um bom planejamento de suas frentes de serviço, que devem ser devidamente acompanhadas pela fiscalização, com objetivo, dentre outros, de evitar perdas decorrentes de eventual paralisação.

Por outro lado, a Equipe de Auditoria constatou que no período compreendido entre 01/04/2016 a 30/04/2016 foram executados e medidos, em 11/05/2016, os serviços relacionados à 21ª Medição no valor de R$ 318.092,51 a preços iniciais e, em seguida, aos 06/09/2016, o Diretor de Obras Rodoviárias à época, Sr. Antônio Wilson Porto, por meio do Despacho nº 858/2019-DOR, expôs que a empresa contratada não deu continuidade na execução dos serviços contrariando a ordem expressa de reinício dos serviços emitida em 01/04/2016 e, por esse motivo deu prosseguimento aos trâmites de rescisão contratual e aplicação de sanções previstas na Cláusula 12ª do Contrato, haja vista que o prazo de vigência contratual havia vencido aos 25/08/2016.

Nesta senda, o fato da empresa haver descumprido com suas obrigações contratuais e a ordem de reinício dos serviços, tendo suspendido por conta própria a execução da obra, entendemos que não exime de responsabilidade o setor de fiscalização da Autarquia, haja vista que mesmo tendo ciência dos riscos de deterioração em eventual paralisação da obra, não tomou providências no sentido de ajustar as frentes de serviços junto à construtora quando da execução de 200 metros de revestimento sem a devida imprimação e posterior aplicação do TSS e de grande extensão de panos de quase dois quilômetros relativos ao subleito sem que houvesse conclusão das camadas de sub-base, base e respectivo revestimento.

Dessa forma, o fiscal, por sua atribuição, tinha o dever de acompanhar, comunicar e instruir a contratada quanto aos prazos e cronogramas bem como verificar a perfeita execução da obra, no sentido de dar eficiência na utilização dos recursos de mão de obra, equipamentos e respectivas mobilizações da empresa, de modo a resguardar-se da possível execução de serviços que poderiam ser desperdiçados em uma eventual paralisação advinda da alteração de projeto ou do período chuvoso ou ainda por conta própria da construtora.

Na verdade, diante dos argumentos trazidos pelo defendente, quanto a extensão “normal” de segmentos em aberto, considerando o exposto inicialmente em 2.1.1, chama a atenção que o fiscal permitiu o avanço dessincronizado de etapas, mesmo próximo ao período chuvoso (outubro a dezembro de 2015), ao passo que poderia ter exigido da contrata a conclusão dos segmentos em aberto, ou sua devida harmonização antes do período chuvoso. Não obstante a isso, o mesmo permitiu a realização e atestou a execução de serviços com alto risco de serem deteriorados em pouco tempo.

Há, pelo que se observa, uma premissa equivocada no início de suas alegações: que sempre haverá diferenças entre o andamento das etapas quando da paralisação de serviços. Este cenário, em que pese ser possivelmente comum, não é o que se espera, eis que decorre de uma gestão inadequada dos empreendimentos.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que as alegações do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, haja vista que as perdas respectivas à paralisação da obra permanecem irregulares.

Desta feita, não se pode olvidar que o montante correspondente de R$ 48.017,65 padece de comprovação de recolhimento ao Erário pelos responsáveis indicados, em

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

valores atualizados, portanto, sugere-se, a conversão do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR em Tomada de Contas Especial com subsequente condenação em débito e aplicação de sanções.

2.1.1.2 - GO-336, trecho: Crixás / Nova Crixás - Estaca 950 a 2050 (item 2.1.2 do Relatório de Auditoria)

O Contrato nº 321/2013-AD-GEJUR foi celebrado com a empresa Construtora Ingá Ltda. pelo valor de R$ 17.531.885,07, cujo objeto envolve a execução dos serviços de terraplenagem e pavimentação asfáltica da rodovia GO-336, trecho: Crixás / Nova Crixás, sub-trecho: Estaca 950 / Estaca 2050 – Lote 02, com extensão de 22,00 km.

Ressalta-se que o Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018 - SERV-INFRA constatou que foram realizadas três medições, totalizando o valor medido de R$ 12.446.619,39 e que a obra teve início em 01/07/2014, tendo sido formalmente paralisada em 01/12/2014.

A existência de serviços deteriorados por um período de ciclo de chuvas em função da paralisação da obra, resultou em prejuízo financeiro no valor de R$ 214.584,47, a preços iniciais (data base em 28/07/2010).

- Responsáveis:

- **Construtora Ingá Ltda.** (Contratada – Período: 01/07/2014 a 31/07/2016 - CNPJ nº 33.549.114/0001-44), por se omitir no dever de gerir adequadamente o andamento físico dos serviços ao longo da obra, com a execução de grandes extensões de camadas de solos sem a devida proteção por revestimento, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 214.584,47, a preços iniciais do Contrato nº 321/2013-AD-GEJUR (data base em 28/07/2010);

- **Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto** (Fiscal da obra objeto do Contrato nº 321/2013-AD-GEJUR – Período: 01/07/2014 a 31/07/2016 - CPF nº 117.662.981-68), por se omitir no dever de instruir o contratado, ao longo da execução da obra, quanto à necessidade de promover a adequada gestão do andamento físico dos serviços, com a conclusão do revestimento nos trechos com serviços iniciados, protegendo os serviços de solos que pudessem ser deteriorados ao longo do tempo de uma eventual paralisação da obra, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 214.584,47, a preços iniciais do Contrato nº 321/2013-AD-GEJUR (data base em 28/07/2010). Na condição de gestor do contrato e fiscal da obra, competia-lhe instruir o contratado quanto o adequado planejamento na execução dos serviços, especialmente no que se refere à conclusão do revestimento sobre camadas de solos expostas, de modo a minimizar as perdas em um eventual período de paralisação da obra, nos termos do art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e em observância ao princípio da eficiência.

- Alegações de defesa:

A Empresa Construtora Ingá Ltda. apresentou suas alegações de defesa por meio de

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

documentos acostados aos autos (Peça Processual 67, fls. 1-9).

a) Defesa da empresa contratada (Peça Processual 67, fls. 2-9)

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), a empresa foi citada por meio do Ofício nº 1406 SERV-PUBLICA/18, em 04/07/2018 (Peça Processual 38). Em 30/08/2018, tempestivamente, apresentou resposta (Peça Processual 67), sob chancela nº 002207.

Inicialmente, a empresa responsável sintetiza o andamento da obra com base nas Ordens de Serviço em que as atividades foram paralisadas em duas ocasiões por determinação da contratante: 05/07/2014 e 01/12/2014.

Expõe que o Núcleo Jurídico da Agência entendeu pela desnecessidade em lavrar termo rescisório uma vez que o prazo de vigência havia finalizado e resume algumas questões do contrato:

1) Todo o prazo de execução do contrato foi impactado por decisões tomadas pela Agetop/Contratante;

2) A rescisão contratual constituiu ato de vontade unilateral por parte da Contratante;

3) Em menos de 1 (um) semestre a obra foi iniciada 02 (duas vezes);

4) A Contratada jamais forçou qualquer situação que desfavorecesse à Contratante; pelo contrário, em todas as oportunidades ela executou o máximo de serviços que seria possível naquele momento.

Ainda, aponta que o contrato em tela ficou ativo para produção dos serviços por apenas 66 dias corridos e que não era possível manter as condições ofertadas no contrato em decorrência de fatores ligados à Administração.

Ressalta que a Equipe de Auditoria não expôs no relatório os serviços executados entre 01/07/2014 (OS de início dos serviços) e 05/07/2014 (OS de paralisação da obra) os quais não foram reexecutados com ônus para a Administração após a OS de reinício em 01/10/2014 e afirma que não foram medidos duas vezes em favor da Contratada e que arcou com os prejuízos provocados exclusivamente pela Agetop não tendo recebido os valores pelo retrabalho.

Reitera que cumpriu as responsabilidades contratuais e se defende de que não há fundamento legal que responsabilize a empresa por ter acatado as ordens emitidas pela Autarquia.

Em seguida, adentra-se nas questões que envolvem os serviços executados apontados pela Equipe no Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018 SERV-INFRA.

Com relação à extensão total de 1.820 metros de compactação a 100% do Proctor Normal se defende que essa extensão executada se refere à frente de serviço de sete dias de execução da regularização de subleito, que envolve regularizar a plataforma, marcar topograficamente o subleito e realizar a medição das viagens de terra complementares para o nível exato do subleito.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Quanto às produtividades dos serviços de pavimentação, alega que não haveria como executá-los sem que a terraplenagem avance mais que as etapas relativas à pavimentação que necessitam de frentes de serviços contínuas e liberadas das etapas anteriores, ademais, afirma que durante o período chuvoso não é possível executar as operações de terraplenagem.

No que tange às paralisações, a empresa alega que foram feitas pela Agetop e que criava expectativa pelo prosseguimento do contrato mesmo quando ultrapassados os 120 dias de suspensão.

Assevera que não houve inércia da empresa pela manutenção do contrato pactuado ou ingerência no andamento físico das frentes de serviços ao longo da execução da obra e que:

> (...) a etapa na qual a obra se encontrava quando foi paralisada em definitivo, era pertinente com as ordens emitidas pela Diretoria de Obras Rodoviária da Agetop e, ainda, essa etapa era de total conhecimento da equipe técnica da Agetop, inclusive, da direção do órgão.

Aborda na peça de defesa a questão da Unidade Técnica de Engenharia desta Corte de Contas não haver se posicionado bem como não ter dado orientações em diversas auditorias relativos a prejuízos durante a execução da obra, tanto é que extraiu na defesa trecho do item 6.6 do relatório de auditoria concernente à sugestão desta especializada à Agetop sobre esse assunto.

Repisa que a Contratada não deu causa às paralisações da obra em tela e que essas paralisações lhe trouxeram prejuízos mesmo com o total conhecimento da Administração da Agência das condições da obra quando da emissão das ordens de paralização.

Portanto, pede que seja desconsiderada, por falta de fundamento legal e contratual, a pretensão de restituição no montante de R$ 214.584,47 tratada no Relatório de Auditoria.

Por fim, relata as questões relativas à responsabilidade contratual do construtor tratado no direito aplicado à matéria:

> Em suma há que se compreender que as prerrogativas da Administração servem à efetiva tutela do interesse público, e não para negar direitos aos particulares, protegendo os maus administradores.
>
> Se o contrato for inadimplido pela Administração, impõe-se a ela reconhecer essa circunstância, arcando com os efeitos econômicos de suas condutas e, não o construtor, que em nada contribuiu para tal.
>
> A responsabilidade civil encontra-se no artigo 927, do Código Civil, sendo que no caput tem-se a previsão para a responsabilidade objetiva, a qual prescinde da culpa e do nexo causal. No parágrafo único, tem-se a previsão da responsabilidade subjetiva, a qual será necessário a comprovação da culpa, o nexo causal e do dano.
>
> O contrato de construção envolve uma obrigação de resultado. Seu objeto é a obra pronta e acabada, apta a ser utilizada para os fins a

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> que se destina. A responsabilidade específica do construtor pela execução da obra surge com a celebração do contrato de construção e só termina com fiel cumprimento do contrato e entrega da obra perfeita, solida e segura.
>
> Porém, segundo a lei e o direito aplicado à matéria, o construtor somente libera da responsabilidade contratual quando cumpre fielmente o contrato ou demonstrando que sua inexecução, total ou parcial, deve-se a caso fortuito ou força maior.
>
> Já a responsabilidade objetiva tem como fundamento o risco da atividade, no qual o construtor/empreiteiro tem em suas mãos todos os fatores de produção, chama para si uma presunção de culpa por algum defeito ou por acidente. Que se exige apenas o nexo causal entre o ato ou a omissão e o dano, resultante da só conduta lesiva, independentemente da voluntariedade do ato ou do desejo do agente.
>
> O nexo de causalidade é entendido como um elemento lógico normativo: "é lógico, porque consiste num elo referencial, numa relação de potencialidade entre os elementos de fato; e é normativo, porque tem contornos e limites impostos pelo sistema de direito" (STJ, Resp. 719. 738/RS, Primeira Turma).
>
> Neste caso concreto, no que tange as responsabilidades contratual e objetiva da empresa contratada, tem-se que ela está totalmente liberada, uma vez que a inexecução do contrato se deveu a causa alheia a sua vontade, ou seja, por ato da Administração. Bem como, não há o nexo causal entre a sua conduta ativa ou omissiva, pois as ações são exclusivamente decorrentes de condutas da Agetop/Contratante, conforme os fatos ocorridos e aqui expostos, portanto, isto é inquestionável!

Ao final, requer o recebimento das alegações de defesa, a fim de aclarar e sanar as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria e, por conseguinte, seja excluído de qualquer responsabilidade e da pretensão de restituição do valor de R$ 214.584,47.

- Alegações de defesa:

O Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto em sua defesa administrativa apresentou suas alegações de defesa por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 81, fls. 1-121).

b) <u>Defesa Administrativa do Fiscal da obra (Peça Processual 81, fls. 2-4, 7/8 e 12/13)</u>

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1402 SERV-PUBLICA/18, em 09/07/2018 (Peça Processual 42). Em 16/07/2018, solicitou prorrogação de prazo, tendo sido autorizada pelo Relator e comunicada pelo Ofício nº 1457 SERV-PUBLICA/18 (Peça Processual 60). Em 14/08/2018, tempestivamente, apresentou resposta, sob chancela nº 002590 (Peça Processual 81).

Nas informações preliminares, o fiscal apresenta que a obra na GO-336, trecho: Crixás / Nova Crixás, sub-trecho: Estaca 950 / Estaca 2050 – Lote 02, objeto do Contrato

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

nº 321/2013-AD-GEJUR sofreu duas ordens de paralisação pela Administração, a primeira aos 05/07/2014 e a segunda em 01/12/2014.

Comenta que em 2017 foi aberto um processo licitatório 050/2017-PR-NELIC destinado à conclusão da obra para o fim de limitar os prejuízos decorrentes da paralisação da obra.

Critica a atuação do órgão diretivo da Agetop transcrevendo trechos do Despacho nº 107/2017-DOR emitido em 20/02/2017 de maneira a comprovar a má gestão da Diretoria de Obras Rodoviárias.

Expõe a manifestação do Eng. Fiscal Wanderley David de Souza a fim de demonstrar que o fiscal apresentou o mesmo entendimento quanto à má gestão da Administração no que tange à ordenação de paralisações da obra de maneira irresponsável, sem apresentar justificativas pertinentes e sem adotar medidas eficientes para finalização das obras em curto espaço de tempo, atitudes essas que acabam gerando prejuízos ao Erário.

Considera injusto que recaia a responsabilidade sobre a Fiscalização quanto aos prejuízos gerados decorrentes da paralisação das obras por conta da estrutura deficiente no setor de fiscalização de obras.

Reconhece que a Administração gerou prejuízos que envolvem as paralisações das obras os quais são decorrentes da "*gestão administrativa fraca e omissa*" que não foi capaz de prevenir o dano ao Erário.

Não se escusou das responsabilidades pelos prejuízos atribuídos na Auditoria, porém entende que essa culpa não pode ser atribuída unicamente a ele dado que a causa das paralisações decorre da má gestão da Administração. Ao final, requer:

> a) O recebimento e conhecimento da presente manifestação;
>
> b) Sejam todas as alegações e documentos apreciados de forma sistemática e firmadores da verdade material que é o vetor de todos os procedimentos administrativos do qual este é uma espécie;
>
> c) O reconhecimento de que a má gestão aí incluída as más condições para o exercício das funções dos fiscais - concomitância de obras e prazo exíguo para encaminhamento de medições - é a causa primeira das paralizações e daí decorrem os prejuízos, bem como o reconhecimento de que os procedimentos administrativos já produzidos pelo defendente são suficientes para glosa do prejuízo na forma atualizada;
>
> d) Que se não for efetivada a glosa como providenciada pelo defendente, seja responsabilizado integralmente o corpo diretivo da AGETOP pelo prejuízo ao erário;
>
> e) Alcançar o reconhecimento de não culpabilidade para os achados constantes dos itens 2.1.1. 2.1.2. 2.1.3. conforme robusta argumentação retro mencionada por ser de inteira justiça ou, se ainda for o entendimento desta Corte penalidade do menor grau;

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

f) Reconhecer que as medidas já adotadas para o item 2.2, são apropriadas e suficientes para retirar o dano causado ao erário e de consequência não lhe sendo devida qualquer penalização.

g) Pela não conversão em Tomada de Contas Especial nos limites dos questionamentos 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4 e 2.2. constantes do Relatório de Auditoria 01/2018, aqui em defesa;

h) Responder ao Ministério de Contas junto a esta Corte informando que as razões que levaram ao elevado número de obras paralisadas, conforme solicita o Despacho 400/2018 GCEF, no entendimento aqui exposto pelo defendente, é gestão ineficiente da AGETOP.

- Análise: Diante das alegações apresentadas, passa-se ao exame das manifestações dos responsáveis citados.

a) Exame da defesa apresentada pela empresa contratada (Peça Processual 67)

Inicialmente, cumpre ressaltar que os períodos de paralisação citados pela empresa, não foram objeto de análise da Auditoria, não sendo, portanto, apontado qualquer dano ao Erário correspondente aos atos praticados nesses intervalos. O período de paralização no qual a Equipe de Auditoria analisou e verificou prejuízos ao Erário refere-se àquela ocorrida partir de 01/12/2014.

Da análise do quadro relativa às movimentações financeiras do Contrato nº 321/2013-AD-GEJUR contida no Anexo A, Doc. 2, do Relatório de Auditoria nº 01/2018 (Peça Processual 12, pág. 17), verifica-se que em 30/11/2014 todos os valores medidos e liquidados até a 3ª medição já estavam quitados no montante total de R$ 12.446.619,39.

No caso da obra em tela, a Equipe de Auditoria vislumbrou no processo técnico nº 201000036002554-SEPNET que a obra teve início em 01/07/2014, tendo sido formalmente paralisada em 01/12/2014, e que pelo contido nos autos, a obra não foi retomada após a emissão da ordem formal de paralisação, porque o projeto que serviu de base para a contratação, tão logo as obras tiveram início, mostrou-se inexequível.

Oportuno salientar que na auditoria constatou que a paralisação foi motivada por conduta da Administração em autorizar o aproveitamento do certame anteriormente realizado, quando a medida mais adequada frente ao cenário posto teria sido realizar novo procedimento licitatório, com preços referencias atualizados para a época, e com base em soluções de projeto diversas das anteriormente contratadas, em conformidade com o novo projeto existente.

Em que pese a participação da Agetop na paralisação, a construtora foi citada para justificar o motivo de não ter gerido adequadamente o andamento físico dos serviços ao longo da obra, com a execução de camadas de solos sem a devida proteção por revestimento, contribuindo para a existência de serviços em processo de deterioração em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva.

Convém ressaltar que a boa prática de execução de obras rodoviárias recomenda que logo após a conclusão e aprovação da camada de sub-base e base, devidamente compactadas, sendo mantida a umidade ótima, deve-se providenciar a imprimação, cuja operação consiste em obter a coesão granular e impermeabilização, o que evitaria futuras desagregações por ações de intempéries.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Ademais, não basta imprimar de forma a proteger a base, pois torna-se essencial a execução de um revestimento, eis que "*uma base imprimada (ou com pintura de ligação) entregue ao tráfego vai durar muito pouco tempo, de alguns dias a poucos meses, dependendo da intensidade do tráfego (número e peso dos diversos eixos dos veículos) e das intempéries"* (item 1.1 da norma AGETOP-ES-P 09/01).

Assim, conforme se observa da Ficha de Levantamento de Serviços (Peça Processual 13, pág. 2), a Equipe de Auditoria verificou que foi executada grande extensão da rodovia com quase oito quilômetros de camada de sub-base sem que houvesse conclusão da camada de base e respectivo revestimento, o que demonstra falha de planejamento tanto pela Contratada quanto pela Contratante, mesmo da ciência de ambos, dos riscos de deterioração das camadas de solos expostas quando de uma eventual paralisação da obram, tal como já abordado no item 2.1.1.

Portanto, instada a justificar o motivo de não haver gerido adequadamente o andamento físico dos serviços, a construtora em sua defesa não entrou no mérito da execução dos 7,92 km de base não estabilizada tendo somente abordado a questão do subleito.

Desse modo, por conta do avanço desproporcional de etapas de serviços em relação às subsequentes e, por sua experiência em obras rodoviárias, a construtora tinha ciência dos riscos de exposição dos serviços às intempéries quando a obra se aproximasse do início do período chuvoso e deveria ter tomado medidas no sentido de evitar a necessidade de retrabalhos.

Nesta senda, esta Unidade Técnica entende que não há que se falar em descumprimento da execução dos serviços por conta da OS de paralisação emitida pela Agetop, haja vista que a construtora deveria ter em conjunto com a fiscalização, realizado ajustes nas frentes de serviços e no cronograma visando o resguardo do erário em relação à deterioração de serviços.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que os motivos alegados **não foram capazes de elidir a irregularidade**, considerando que:

- A construtora foi omissa no dever de gerir adequadamente o andamento físico dos serviços;

- Ainda persiste o débito de R$ 214.584,47, a preços iniciais (data base em 28/07/2010), cujo valor apurado corresponde à data de paralisação definitiva da obra, qual seja, 01/12/2014, por um período de ciclo de chuvas. Sugere-se a conversão da fiscalização do Contrato nº 321/2013-AD-GEJUR em Tomada de Contas Especial, em razão do dano não elidido, nos termos do inciso III do art. 99 da LOTCE.

b) <u>Exame da defesa apresentada pelo Fiscal da obra (Peça Processual 81)</u>

Cumpre destacar que, o fiscal de obras, por sua vez, é diretamente subordinado à Diretoria de Obras Rodoviárias – DOR, cuja função é a de "*(...) fiscalizar, acompanhar e verificar sua perfeita execução, em todas as fases, até o recebimento do objeto (...)*" (art. 52 da Lei Estadual nº 17.928/2012) e, dentre outras atribuições, deve "*(...) transmitir ao contratado instruções e comunicar alterações de prazos, cronogramas de execução*

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

e especificações do projeto, quando for o caso e após autorização expressa da autoridade superior (...)" (art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012).

Oportuno salientar que a Equipe de Auditoria, conforme exposto no relatório, verificou a existência de serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 214.584,47, e por esse motivo citou o fiscal por não haver instruído o contratado quanto ao adequado planejamento na execução dos serviços, especialmente no que se refere à conclusão do revestimento sobre camadas de solos expostas, de modo a minimizar as perdas em um eventual período de paralisação da obra, nos termos do art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e em observância ao princípio da eficiência.

Nesta senda, oportunizada a defesa, diante da alegação apresentada de que a gestão administrativa da Agetop ordenava paralisações das obras de maneira irresponsável muitas vezes sem a apresentação das devidas justificativas bem como não tomava providências no sentido de alertar a área técnica da fiscalização para que agisse junto à empresa Contratada na adequação do cronograma da obra de tal forma a minimizar os prejuízos, esta Especializada entende que o argumento não merece prosperar.

Como salientado em linhas gerais no item 2.1.1, o conjunto normativo e a boa técnica exigem que as frentes de serviço sejam devidamente coordenadas para evitar distanciamento excessivo o que minimizaria riscos de perdas em razão de paralisações programadas ou não. Demais disso, note-se que se constatou o avanço da camada de sub-base em quase 8 km sem conclusão das camadas superiores, evidenciando o grande risco assumido pela fiscalização e contratada.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que as alegações do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, haja vista que as perdas respectivas à paralisação da obra permanecem irregulares.

Desta feita, não se pode olvidar que o montante correspondente, R$ 214.584,47, padece de comprovação de recolhimento ao Erário pelos responsáveis indicados, em valores atualizados, portanto, sugere-se a conversão do Contrato nº 321/2013-AD-GEJUR em Tomada de Contas Especial com subsequente condenação em débito e aplicação de sanções.

2.1.1.3 - GO-174, trecho: Diorama / Entr. GO-326 - Montes Claros de Goiás (item 2.1.3 do Relatório de Auditoria)

O Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR foi celebrado com a empresa Terra Forte Construtora Ltda. pelo valor de R$ 15.502.012,97, cujo objeto envolve a execução dos serviços de terraplenagem, pavimentação asfáltica e execução de bueiros da rodovia GO-174, trecho: Diorama / Entr. GO-326 (Montes Claros de Goiás), com extensão de 35,00 km.

Cumpre mencionar que o Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018 - SERV-INFRA constatou que foram realizadas 12 medições, totalizando o valor medido de R$ 7.229.323,25 e que a obra teve início em 22/10/2013, sendo sua paralisação definitiva em 31/03/2016.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

A existência de serviços deteriorados por um período de ciclo de chuvas em função da paralisação da obra, resultou em prejuízo financeiro no montante de R$ 180.977,89, a preços iniciais (data base em 29/07/2013).

- Responsáveis:

- **Terra Forte Construtora Ltda.** (Contratada – Período: 22/10/2013 a 31/03/2016 - CNPJ nº 13.807.212/0001-27), por se omitir no dever de gerir adequadamente o andamento físico dos serviços ao longo da obra, com a execução de grandes extensões de camadas de solos sem a devida proteção por revestimento, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 180.977,89, a preços iniciais do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR (data base em 29/07/2013);

- **Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto** (Fiscal da obra objeto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR – Período: 06/04/2015 a 22/09/2015 - CPF nº 117.662.981-68), por se omitir no dever de instruir o contratado, ao longo da execução da obra, quanto à necessidade de promover a adequada gestão do andamento físico dos serviços, com a conclusão do revestimento nos trechos com serviços iniciados, protegendo os serviços de solos que pudessem ser deteriorados ao longo do tempo de uma eventual paralisação da obra, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 180.977,89, a preços iniciais do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR (data base em 29/07/2013). Na condição de gestor do contrato e fiscal da obra, competia-lhe instruir o contratado quanto ao adequado planejamento na execução dos serviços, especialmente no que se refere à conclusão do revestimento sobre camadas de solos expostas, de modo a minimizar as perdas em um eventual período de paralisação da obra, nos termos do art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e em observância ao princípio da eficiência;

- Alegações de defesa:

A Terra Forte Construtora Ltda. apresentou suas alegações de defesa por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 53, fls. 1-60).

a) <u>Defesa da empresa contratada (Peça Processual 53, fls. 2-4)</u>

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), a empresa responsável foi citada por meio do Ofício n° 1405 SERV-PUBLICA/18, recebido em 10/07/2018 (Peça Processual 52). Em 31/07/18, tempestivamente, protocolizou resposta e documentação (Peça Processual 53), sob chancela nº 001973.

A empresa responsável alega que durante o período de execução do contrato houve a paralisação das atividades em duas ocasiões por determinação da contratante: entre 01/11/2013 e 31/03/2014 e 01/11/2014 e 06/04/2015; todas em função de cancelamentos de empenho por parte da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás.

No tocante às razões ensejadoras das paralisações pontua:

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> [...] mostra-se de bom alvitre esclarecer que embora as obras em referência tenha sido contratadas com recursos garantidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Programa Ação: 1008/2392, Elemento de Despesa: 4.04.90.51.16, o Governo do Estado de Goiás por diversas vezes cancelou os empenhos e assim determinou a paralisação das obras, mesmo estando com recursos financeiros garantidos e depositado em conta específica para esse fim.
>
> Isto é, inadvertidamente, a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás promoveu o cancelamento de empenhos estando com recursos disponíveis em caixa para a continuidade e conclusão de todas as etapas das obras.
>
> Portanto, conclui-se que a decisão de paralisação das obras em função do cancelamento dos empenhos de forma reiterada por parte do Governo do Estado de Goiás contribui diretamente para a deterioração de serviços executados, assim como causou incontáveis prejuízos para a empresa contratada, que, por diversas vezes, viu-se obrigada a arcar com custos de várias mobilizações e desmobilizações extemporâneas, inclusive, com custos altos no tocante as rescisões contratuais da força de trabalho (mão-de-obra).
>
> Ademais, não se pode perder de vista que as obras [...], por força contratual, sempre estiveram sob a supervisão e fiscalização do órgão contratante, que, por sua vez, possuía ciência do estágio da execução da obra no momento em que determinou a paralisação dos serviços, atraindo, destarte, para si a responsabilidade pelas eventuais deteriorações ocorridas [...].

Ainda, argumenta que o cancelamento dos empenhos determinados pelo Poder Público Estadual afronta tanto as normas previstas no edital da licitação, quanto as disposições contratuais, no tocante ao disposto nas cláusulas indicadoras das fontes de recursos.

Que tal manobra se mostra ilegal, por afrontar o disposto no art. 8º, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/1993, que proíbe o retardamento imotivado da execução de obra ou de suas parcelas quando existente previsão orçamentária para sua execução total.

Ao final, firma entendimento de que:

> (...) a empresa contratada não somente não deve ser responsabilizada por atos alheios a sua vontade, mas sim, no presente caso, deve ser indenizada pelos prejuízos por ela suportados em função de diversas mobilizações, desmobilizações e rescisões de contratos de trabalho em função de infundadas paralizações e o descumprimento das Clausulas dos Editais de concorrência e dos Contratos Administrativos por parte da Secretário da Fazenda do Estado de Goiás a época.

- Alegações de defesa:

O Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto em sua defesa administrativa apresentou suas alegações de defesa por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 81, fls. 1-121).

b) <u>Defesa Administrativa do Fiscal da Obra (Peça Processual 81, fls. 5 e 12/13)</u>

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1402 SERV-PUBLICA/18, em 09/07/2018 (Peça Processual 42). Em 16/07/2018, solicitou prorrogação de prazo, tendo sido autorizada pelo Relator e comunicada pelo Ofício nº 1457 SERV-PUBLICA/18 (Peça Processual 60). Em 14/08/2018, tempestivamente, apresentou resposta, sob chancela nº 002590 (Peça Processual 81).

Nas informações preliminares, o fiscal apresenta que a obra na GO-174, trecho: Diorama / Entr. GO-326, objeto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR teve início em 22/10/2013 e foi formalmente paralisada em 31/03/2016 "*sem justificativa e prévia comunicação da empresa contratada à Administração (quando emitida a ordem formal de reinício a contratada não retomou a execução da obra)*".

Destaca que em 2017 foi aberto o processo licitatório nº 030/2017-PR-NELIC destinado à conclusão da obra com a finalidade de limitar os prejuízos decorrentes da paralisação da obra, cujo orçamento elaborado contemplava serviços anteriormente executados e medidos os quais seriam refeitos quando da retomada da obra.

Critica a atuação do órgão diretivo da Agetop transcrevendo trechos do Despacho nº 107/2017-DOR emitido em 20/02/2017 de maneira a comprovar a má gestão da Diretoria de Obras Rodoviárias.

Expõe a manifestação do Eng. Fiscal Wanderley David de Souza a fim de demonstrar que o fiscal apresentou o mesmo entendimento quanto à má gestão da Agetop no que tange à ordenação de paralisações da obra de maneira irresponsável, sem apresentar justificativas pertinentes e sem adotar medidas eficientes para finalização das obras em curto espaço de tempo, atitudes essas que acabam gerando prejuízos ao Erário.

Considera injusto que recaia a responsabilidade sobre a Fiscalização quanto aos prejuízos gerados decorrentes da paralisação das obras por conta da estrutura deficiente no setor de fiscalização de obras.

Reconhece que a Administração gerou prejuízos que envolvem as paralisações das obras os quais são decorrentes da "*gestão administrativa fraca e omissa*" que não foi capaz de prevenir o dano ao Erário.

Não se escusou das responsabilidades pelos prejuízos atribuídos na Auditoria, porém entende que essa culpa não pode ser atribuída unicamente a ele dado que a causa das paralisações decorre da má gestão da Administração. Ao final, requer:

> a) O recebimento e conhecimento da presente manifestação;
>
> b) Sejam todas as alegações e documentos apreciados de forma sistemática e firmadores da verdade material que é o vetor de todos os procedimentos administrativos do qual este é uma espécie;
>
> c) O reconhecimento de que a má gestão aí incluída as más condições para o exercício das funções dos fiscais - concomitância de obras e prazo exíguo para encaminhamento de medições - é a causa primeira das paralizações e daí decorrem os prejuízos, bem como o reconhecimento de que os procedimentos administrativos já produzidos pelo defendente são suficientes para glosa do prejuízo na forma atualizada;

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

d) Que se não for efetivada a glosa como providenciada pelo defendente, seja responsabilizado integralmente o corpo diretivo da AGETOP pelo prejuízo ao erário;

e) Alcançar o reconhecimento de não culpabilidade para os achados constantes dos itens 2.1.1. 2.1.2. 2.1.3. conforme robusta argumentação retro mencionada por ser de inteira justiça ou, se ainda for o entendimento desta Corte penalidade do menor grau;

f) Reconhecer que as medidas já adotadas para o item 2.2, são apropriadas e suficientes para retirar o dano causado ao erário e de consequência não lhe sendo devida qualquer penalização.

g) Pela não conversão em Tomada de Contas Especial nos limites dos questionamentos 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4 e 2.2. constantes do Relatório de Auditoria 01/2018, aqui em defesa;

h) Responder ao Ministério de Contas junto a esta Corte informando que as razões que levaram ao elevado número de obras paralisadas, conforme solicita o Despacho 400/2018 GCEF, no entendimento aqui exposto pelo defendente, é gestão ineficiente da AGETOP.

- Análise: Diante das alegações apresentadas, passa-se ao exame das manifestações dos responsáveis citados.

a) <u>Exame da defesa apresentada pela empresa contratada (Peça Processual 53)</u>

Salienta-se que os períodos de paralização apontados pela empresa, não foram objeto de análise da Auditoria, não sendo, portanto, apontado qualquer dano ao erário correspondente aos atos praticados nestes períodos. O período no qual a Equipe analisou e verificou prejuízos aos cofres públicos refere-se à paralização a partir de 31/03/2016.

No caso da obra em tela, a Equipe de Auditoria vislumbrou no processo técnico nº 201300036002568-SEPNET que a Contratada não se mobilizou para a continuidade na execução dos serviços quando da emissão da ordem de reinício em 31/03/2016, e que pelo contido nos autos, não houve justificativa e prévia comunicação à Administração, com o agravante de que não havia qualquer extensão de revestimento concluído na obra.

Sabe-se que a empresa foi citada para justificar o motivo de não ter gerido adequadamente o andamento físico dos serviços, ao longo da execução da obra, com a execução de grandes extensões de camadas de solos sem a devida proteção por revestimento, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva.

Em resposta à questão da paralisação da obra, a defendente justifica que os diversos cancelamentos dos empenhos determinados pelo Poder Público foram os motivos que ensejaram a suspensão dos serviços, o que contribuiu na deterioração de serviços executados.

Constam nos autos os seguintes documentos anexados à defesa relativos ao item 2.1.3 do Relatório de Auditoria:

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

- ✓ Edital de Concorrência nº 148/13-PR-NELIC (Peça 53, págs. 32-35);
- ✓ Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR (Peça 53, págs. 36-50);
- ✓ Resumo do Valor Contratual (Peça 53, pág. 51);
- ✓ Ordens de Serviço (Peça 53, págs. 52-60).

No entanto, não foi apresentado na defesa documento que comprove a alegação de que os cancelamentos de empenho por parte da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás teriam prejudicado o andamento regular da obra.

Demais disso, conforme a Ficha de Levantamento de Serviços (Peça Processual 13, pág. 2), a Equipe de Auditoria verificou que foi executada grande extensão da rodovia com quase 15 quilômetros de camadas não concluídas referentes ao subleito, à sub-base e base, o que demonstra falha de planejamento pela Contratada.

Desse modo, por conta do avanço desproporcional de etapas de serviços em relação às subsequentes e, por sua experiência em obras rodoviárias, a construtora tinha ciência dos riscos de exposição dos serviços às intempéries quando a obra se aproximasse do início do período chuvoso e deveria ter tomado medidas no sentido de evitar a necessidade de retrabalhos, tal como já destacado no item 2.1.1.

Da análise do quadro relativa às movimentações financeiras do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR contida no Anexo A, Doc. 2, do Relatório de Auditoria nº 01/2018 (Peça Processual 12, pág. 25), verifica-se que em 31/03/2016 todos os valores medidos e liquidados até a 12ª medição já estavam quitados no montante total de R$ 6.998.300,14.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que os motivos alegados **não foram capazes de elidir a irregularidade**, considerando que:

- Os fatos narrados nos autos revelam que a construtora não retomou a execução da obra em 31/03/2016, sequer apresentou qualquer justificativa e prévia comunicação à Administração (art. 78, inciso V, Lei Federal nº 8.666/93) e foi omissa no dever de gerir adequadamente o andamento físico dos serviços;

- Ainda persiste o débito de R$ 180.977,89, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), cujo valor apurado corresponde à data de paralisação definitiva da obra, qual seja, 31/03/2016, por um período de ciclo de chuvas. Sugere-se a conversão da fiscalização do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR em Tomada de Contas Especial, em razão do dano não elidido, nos termos do inciso III do art. 99 da LOTCE.

b) <u>Exame da defesa apresentada pelo Fiscal da obra (Peça Processual 81)</u>

Cumpre destacar que, o Fiscal de obras, por sua vez, é diretamente subordinado à Diretoria de Obras Rodoviárias – DOR, cuja função é a de "*(...) fiscalizar, acompanhar e verificar sua perfeita execução, em todas as fases, até o recebimento do objeto (...)*" (art. 52 da Lei Estadual nº 17.928/2012) e, dentre outras atribuições, deve "*(...) transmitir ao contratado instruções e comunicar alterações de prazos, cronogramas de execução e especificações do projeto, quando for o caso e após autorização expressa da autoridade superior (...)*" (art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012).

Oportuno salientar que a Equipe de Auditoria, conforme exposto no relatório, verificou a existência de serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 180.977,89, e por esse motivo citou o fiscal por não haver instruído o contratado quanto ao adequado planejamento na execução dos serviços, especialmente no que se refere à conclusão do revestimento sobre camadas de solos expostas, de modo a minimizar as perdas em um eventual período de paralisação da obra, nos termos do art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e em observância ao princípio da eficiência.

Nesta senda, oportunizada a defesa, diante da alegação apresentada de que a gestão administrativa da Agetop ordenava paralisações das obras de maneira irresponsável muitas vezes sem a apresentação das devidas justificativas bem como não tomava providências no sentido de alertar a área técnica da fiscalização para que agisse junto à empresa Contratada na adequação do cronograma da obra de tal forma a minimizar os prejuízos, esta Especializada entende que o argumento não merece prosperar.

Como salientado em linhas gerais no item 2.1.1, o conjunto normativo e a boa técnica exigem que as frentes de serviço sejam devidamente coordenadas para evitar distanciamento excessivo o que minimizaria riscos de perdas em razão de paralisações programadas ou não.

Demais disso, note-se que se constatou o avanço da camada de sub-base em 13 km sem conclusão das camadas superiores, evidenciando o grande risco assumido pela fiscalização e contratada.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que as alegações do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, haja vista que as perdas respectivas à paralisação da obra permanecem irregulares.

Desta feita, não se pode olvidar que o montante correspondente, R$ 180.977,89, padece de comprovação de recolhimento ao Erário pelos responsáveis indicados, em valores atualizados, portanto, sugere-se a conversão do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR em Tomada de Contas Especial com subsequente condenação em débito e aplicação de sanções.

2.1.1.4 - GO-239, trecho: Entr. GO-164 / Div. GO-MT - Bandeirantes (item 2.1.4 do Relatório de Auditoria)

O Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR foi celebrado com a empresa EMP Construtora Ltda., cuja denominação social foi alterada após a Décima Segunda Alteração Contratual para Unidas Engenharia Ltda., pelo valor de R$ 25.854.861,02, cujo objeto envolve a execução dos serviços de terraplenagem e pavimentação asfáltica da rodovia GO-239, trecho: Entr. GO-164 / Divisa GO/MT (Bandeirantes), Lote 02.

Cumpre mencionar que o Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018 - SERV-INFRA constatou que foram realizadas oito medições, totalizando o valor medido de R$ 7.783.824,29 e que a obra teve início em 05/03/2014, tendo sido formalmente paralisada em 01/11/2014.

A existência de serviços deteriorados por um período de ciclo de chuvas em função da paralisação da obra, resultou em prejuízo financeiro no montante de R$ 719.398,88, a preços iniciais (data base em 19/09/2013).

- Responsáveis:

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

- **Unidas Engenharia Ltda.** (Contratada – Período: 05/03/2014 a 19/02/2015 - CNPJ nº 01.865.426/0001-70), por se omitir no dever de gerir adequadamente o andamento físico dos serviços ao longo da obra, com a execução de grandes extensões de camadas de solos sem a devida proteção por revestimento, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 719.398,88, a preços iniciais do Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR (data base em 19/09/2013);

- **Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto** (Fiscal da obra objeto do Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR – Período: 05/03/2014 a 19/02/2015 - CPF nº 117.662.981-68), por se omitir no dever de instruir o contratado, ao longo da execução da obra, quanto à necessidade de promover a adequada gestão do andamento físico dos serviços, com a conclusão do revestimento nos trechos com serviços iniciados, protegendo os serviços de solos que pudessem ser deteriorados ao longo do tempo de uma eventual paralisação da obra, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 719.398,88, a preços iniciais do Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR (data base em 19/09/2013). Na condição de gestor do contrato e fiscal da obra, competia-lhe instruir o contratado quanto o adequado planejamento na execução dos serviços, especialmente no que se refere à conclusão do revestimento sobre camadas de solos expostas, de modo a minimizar as perdas em um eventual período de paralisação da obra, nos termos do art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e em observância ao princípio da eficiência.

- Alegações de defesa:

A Unidas Engenharia Ltda. apresentou suas alegações de defesa por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 76, fls. 1-59).

a) <u>Defesa da empresa contratada (Peça Processual 76, fls. 1-8)</u>

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), a empresa responsável foi citada por meio do Ofício n° 1407 SERV-PUBLICA/18, recebido em 04/07/2018 (Peça Processual 55). Em 19/09/18, tempestivamente, protocolizou resposta e documentação (Peça Processual 76), sob chancela nº 002326.

Inicialmente, a empresa responsável pontua que a obra teve seu início na estaca 3260 em Bandeirantes cujos serviços foram medidos de março a novembro de 2014 e que a implantação dos 32,60 km de rodovia na GO-239 iniciou-se na estaca 1630 e terminou na estaca 3260.

Alega que dos 32,60 km previstos no projeto foram realizados 22 km de serviços referentes à construção de obras de artes correntes (bueiros), terraplenagem e pavimentação. Tendo concluído em quase sua totalidade os dois últimos serviços mencionados. Quanto à execução da capa asfáltica expõe que foram executados 7 km dos 22 km de base pronta.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Destaca que a execução da obra seguiu a sequência lógica das frentes de serviços: 1. Execução das obras de arte correntes (Bueiros); 2. Execução de terraplenagem; 3. Execução da base e sub-base e 4. Execução da capa asfáltica.

Expõe que a etapa de terraplenagem na fase de execução da base e sub-base demandam maiores frentes de serviço para que na rodovia houvesse extensão suficiente de tal forma que justificasse a mobilização da etapa de execução da capa asfáltica.

Menciona que dos 13 km de capa asfáltica a serem executados seriam necessários em torno de 15 dias para uma boa produtividade na aplicação dessa camada.

Se defende que a extensão da base finalizada foi protegida com uma camada de cascalho para evitar deterioração e que quando for iniciada a execução da capa asfáltica seria procedida a retirada dessa camada forrada para realização do acabamento da base com posterior aplicação da capa.

Argumenta que por conta de problemas financeiros e instabilidade operacional protocolou pedido de paralisação da obra, tendo sido autorizado pela Agetop na data de 01/11/2014, conforme documento anexado aos autos.

Após a paralisação, solicitou aos 01/12/2014 rescisão amigável do contrato com a informação de que a empresa "*passava por um período de instabilidade operacional*", que foi autorizado pela Agetop com a pactuação entre as partes do Termo de Rescisão Amigável nº 001/2015-AD-GEJUR aos 19/02/2015 (documento anexado aos autos).

Diante do exposto, quanto ao prejuízo apurado decorrente da paralisação da obra por um clico de chuvas se defende que não poderia ser responsabilizada pelas deteriorações já que rescisão contratual amigável foi firmado dois anos antes da realização da Auditoria e que a empresa tomou todas as medidas para que não houvesse deterioração após a paralisação e rescisão do contrato.

Por fim, argumenta que era de responsabilidade da Administração a proteção da obra após a suspensão e rescisão contratual e requer que a Auditoria seja julgada improcedente e, por conseguinte, arquivada.

- Alegações de defesa:

O Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto em sua defesa administrativa apresentou suas alegações de defesa por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 81, fls. 1-121).

b) <u>Defesa Administrativa do Fiscal da obra (Peça Processual 81, fls. 6-9 e 12/13)</u>

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1402 SERV-PUBLICA/18, em 09/07/2018 (Peça Processual 42). Em 16/07/2018, solicitou prorrogação de prazo, tendo sido autorizada pelo Relator e comunicada pelo Ofício nº 1457 SERV-PUBLICA/18 (Peça Processual 60). Em 14/08/2018, tempestivamente, apresentou resposta, sob chancela nº 002590 (Peça Processual 81).

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Nas informações preliminares, o fiscal apresenta que a obra na GO-239, trecho: Entr. GO-164 / Div. GO-MT - Bandeirantes teve início em 05/03/2014 e foi paralisada em 01/11/2014. A rescisão amigável ocorreu em 01/12/2014 por solicitação da empresa contratada que alegou "*um período de instabilidade operacional, em virtude de dissolução societária e dificuldade de fluxo de caixa*".

Destaca que em 2017 foi aberto o processo licitatório nº 044/2017-PR-NELIC destinado à conclusão da obra a fim de limitar os prejuízos decorrentes da paralisação da obra, cujo orçamento elaborado contemplava serviços anteriormente executados e medidos os quais seriam refeitos quando da retomada da obra.

Alega que por se tratar de contratação que foi rescindida de maneira amigável por motivos alheios à vontade da Agência, entende não ser objeto de penalidade uma vez que a motivação pela rescisão contratual decorreu por conduta da empresa contratada, restando evidente a imposição de penalidade à empresa pelo descumprimento contratual.

Critica a atuação do órgão diretivo da Agetop transcrevendo trechos do Despacho nº 107/2017-DOR emitido em 20/02/2017 de maneira a comprovar a má gestão da Diretoria de Obras Rodoviárias.

Expõe a manifestação do Eng. Fiscal Wanderley David de Souza ao Relatório de Auditoria a fim de demonstrar que o fiscal apresentou o mesmo entendimento quanto à má gestão da Administração no que tange à ordenação de paralisações da obra de maneira irresponsável, sem apresentar justificativas pertinentes e sem adotar medidas eficientes para finalização das obras em curto espaço de tempo, atitudes essas que acabam gerando prejuízos ao Erário.

Considera injusto que recaia a responsabilidade sobre a Fiscalização quanto aos prejuízos gerados decorrentes da paralisação das obras por conta da estrutura deficiente no setor de fiscalização de obras.

Reconhece que a Administração gerou prejuízos que envolvem as paralisações das obras os quais são decorrentes da "*gestão administrativa fraca e omissa*" que não foi capaz de prevenir o dano ao Erário.

Não se escusou das responsabilidades pelos prejuízos atribuídos na Auditoria, porém entende que essa culpa não pode ser atribuída unicamente a ele dado que a causa das paralisações decorre da má gestão da Administração. Ao final, requer:

> a) O recebimento e conhecimento da presente manifestação;
>
> b) Sejam todas as alegações e documentos apreciados de forma sistemática e firmadores da verdade material que é o vetor de todos os procedimentos administrativos do qual este é uma espécie;
>
> c) O reconhecimento de que a má gestão aí incluída as más condições para o exercício das funções dos fiscais - concomitância de obras e prazo exíguo para encaminhamento de medições - é a causa primeira das paralizações e daí decorrem os prejuízos, bem como o reconhecimento de que os procedimentos administrativos já produzidos pelo defendente são suficientes para glosa do prejuízo na forma atualizada;

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

d) Que se não for efetivada a glosa como providenciada pelo defendente, seja responsabilizado integralmente o corpo diretivo da AGETOP pelo prejuízo ao erário;

e) Alcançar o reconhecimento de não culpabilidade para os achados constantes dos itens 2.1.1. 2.1.2. 2.1.3. conforme robusta argumentação retro mencionada por ser de inteira justiça ou, se ainda for o entendimento desta Corte. penalidade do menor grau;

f) Reconhecer que as medidas já adotadas para o item 2.2, são apropriadas e suficientes para retirar o dano causado ao erário e de consequência não lhe sendo devida qualquer penalização.

g) Pela não conversão em Tomada de Contas Especial nos limites dos questionamentos 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4 e 2.2. constantes do Relatório de Auditoria 01/2018, aqui em defesa;

h) Responder ao Ministério de Contas junto a esta Corte informando que as razões que levaram ao elevado número de obras paralisadas, conforme solicita o Despacho 400/2018 GCEF, no entendimento aqui exposto pelo defendente, é gestão ineficiente da AGETOP.

- Análise: Diante das alegações apresentadas, passa-se ao exame das manifestações dos responsáveis citados.

a) <u>Exame da defesa apresentada pela empresa contratada (Peça Processual 76)</u>

Da análise do quadro relativa às movimentações financeiras do Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR contida no Anexo A, Doc. 2, do Relatório de Auditoria nº 01/2018 (Peça Processual 12, pág. 33), verifica-se que em 30/09/2014 todos os valores medidos e liquidados até a 7ª medição já estavam quitados no montante total de R$ 7.761.783,46.

No caso da obra em tela, a Equipe de Auditoria vislumbrou no processo técnico nº 201300036005455 – SEPNET que a obra teve início em 05/03/2014, tendo sido formalmente paralisada em 01/11/2014, e que pelo contido nos autos, a obra não foi retomada após a emissão da ordem formal de paralisação, por conta da Contratada, em 01/12/2014, ter encaminhado à Diretoria de Obras Rodoviárias solicitação de rescisão amigável do contrato, sob alegação de que passava por um período de instabilidade operacional, em virtude de dissolução societária e dificuldades de fluxo de caixa.

Em 19/02/2015, foi lavrado o Termo de Rescisão Amigável nº 001/2015-AD-GEJUR. Em 23/07/2015, foi emitida a Retificação de Termo de Rescisão nº 002/2015-AD-GEJUR.

Oportuno salientar que a Equipe de Auditoria constatou que a paralisação da obra em análise decorreu da conduta omissiva da Agetop que, diante do descumprimento das obrigações contratuais pela empresa Unidas Engenharia Ltda., especialmente no que tange ao cronograma físico-financeiro inicial da obra, deixou de aplicar as sanções legais e contratualmente previstas.

A empresa foi citada para justificar o motivo de não ter gerido adequadamente o andamento físico dos serviços ao longo da obra, com a execução de camadas de solos sem a devida proteção por revestimento, o que contribuiu para a existência de serviços em processo de deterioração em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Constam nos autos os seguintes documentos anexados à defesa relativos ao item 2.1.4 do Relatório de Auditoria:

- ✓ Portaria nº 590/2018-GPRES suspensão dos prazos (Peça 76, pág. 10);
- ✓ Contrato nº 036/2014 (Peça 76, págs. 11-23);
- ✓ Ofício de autorização de paralisação dos serviços, data 01/11/2014 (Peça 76, pág. 24);
- ✓ Fotos (Peça 76, págs. 25-33);
- ✓ Pedido de rescisão amigável (Peça 76, pág. 34);
- ✓ Extrato de Rescisão Contratual Amigável (Peça 76, pág. 35);
- ✓ Retificação do Termo de Rescisão (Peça 76, págs. 36/37);
- ✓ Atos Constitutivos (Peça 76, págs. 39-55);
- ✓ Procuração (Peça 76, págs. 56-59).

Assim, conforme se observa da Ficha de Levantamento de Serviços (Peça Processual 13, pág. 3), a Equipe de Auditoria verificou que foi executada grande extensão da rodovia com quase nove quilômetros de camada de sub-base sem que houvesse conclusão da camada de base e respectivo revestimento e, ainda, houve a conclusão de quase sete quilômetros da camada de base, a qual não foi devidamente protegida pelo revestimento, o que demonstra falha de planejamento tanto pela Contratada quanto pela Contratante, mesmo da ciência de ambos dos riscos de deterioração das camadas de solos expostas quando de uma eventual paralisação da obra.

Destaca-se que a execução do Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR foi objeto de fiscalização por este Tribunal de Contas no âmbito do processo de fiscalização de número 201400047001553.

Conforme destacado naquele processo, o atraso na execução da obra foi constatado por esta Unidade Técnica quando da realização de inspeção *in loco*, em junho de 2014, quando a obra contava com apenas três meses de execução tendo alcançado avanço físico-financeiro de apenas 4,28% quando deveria apresentar avanço correspondente a 28,14% do valor contratual no final do terceiro mês após a emissão da ordem de serviço.

Nesta senda, esta Especializada entende que a rescisão amigável do contrato com a anuência da Agetop não exime de responsabilidade a empresa contratada, haja vista que a construtora, por sua experiência em obras rodoviárias, tinha ciência do avanço desproporcional de etapas de serviços em relação às subsequentes e dos riscos de exposição dos serviços às intempéries quando a obra se aproximasse do início do período chuvoso e deveria junto com a fiscalização da Agetop tomado medidas no sentido de evitar a necessidade de retrabalhos realizando ajustes nas frentes de serviços e no cronograma físico-financeiro visando o resguardo do erário em relação à deterioração de serviços. Maiores considerações já foram tratadas preliminarmente no item 2.1.1 desta.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que os motivos alegados **não foram capazes de elidir a irregularidade**, considerando que:

- A construtora foi omissa no dever de gerir adequadamente o andamento físico dos serviços;

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

- Ainda persiste o débito de R$ 719.398,88, a preços iniciais (data base em 19/09/2013), cujo valor apurado corresponde à data de paralisação da obra, qual seja, 01/11/2014, por um período de ciclo de chuvas. Sugere-se a conversão da fiscalização do Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR em Tomada de Contas Especial, em razão do dano não elidido, nos termos do inciso III do art. 99 da LOTCE.

b) Exame da defesa apresentada pelo Fiscal da obra (Peça Processual 81)

Cumpre destacar que, o Fiscal de obras, por sua vez, é diretamente subordinado à Diretoria de Obras Rodoviárias – DOR, cuja função é a de "*(...) fiscalizar, acompanhar e verificar sua perfeita execução, em todas as fases, até o recebimento do objeto(...)*" (art. 52 da Lei Estadual nº 17.928/2012) e, dentre outras atribuições, deve "*(...) transmitir ao contratado instruções e comunicar alterações de prazos, cronogramas de execução e especificações do projeto, quando for o caso e após autorização expressa da autoridade superior (...)*" (art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012).

Oportuno salientar que a Equipe de Auditoria, conforme exposto no relatório, verificou a existência de serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 719.398,88, e por esse motivo citou o fiscal por não haver instruído o contratado quanto ao adequado planejamento na execução dos serviços, especialmente no que se refere à conclusão do revestimento sobre camadas de solos expostas, de modo a minimizar as perdas em um eventual período de paralisação da obra, nos termos do art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e em observância ao princípio da eficiência.

Assim, conforme se observa da Ficha de Levantamento de Serviços (Peça Processual 13, pág. 3), a Equipe de Auditoria verificou que foi executada grande extensão da rodovia com quase sete quilômetros de camada de sub-base sem que houvesse conclusão da camada de base e respectivo revestimento e, ainda, houve a conclusão de quase nove quilômetros da camada de base, a qual não foi devidamente protegida pelo revestimento, o que demonstra falha de planejamento tanto pela Contratada quanto pela Contratante, mesmo da ciência de ambos dos riscos de deterioração das camadas de solos expostas quando de uma eventual paralisação da obra.

Destaca-se que a execução do Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR foi objeto de fiscalização por este Tribunal de Contas no âmbito do processo de fiscalização de nº 201400047001553.

Conforme destacado naquele processo, o atraso na execução da obra foi constatado por esta Unidade Técnica quando da realização de inspeção *in loco*, em junho de 2014, quando a obra contava com apenas três meses de execução tendo alcançado avanço físico-financeiro de apenas 4,28% quando deveria apresentar avanço correspondente a 28,14% do valor contratual no final do terceiro mês após a emissão da ordem de serviço.

Nesta senda, oportunizada a defesa, diante da alegação apresentada de que a gestão administrativa da Agetop ordenava paralisações das obras de maneira irresponsável muitas vezes sem a apresentação das devidas justificativas bem como não tomava providências no sentido de alertar a área técnica da fiscalização para que agisse junto à empresa Contratada na adequação do cronograma da obra de tal forma a minimizar os prejuízos, esta Especializada entende que o argumento não merece prosperar.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Como salientado em linhas gerais no item 2.1.1, o conjunto normativo e a boa técnica exigem que as frentes de serviço sejam devidamente coordenadas para evitar distanciamento excessivo o que minimizaria riscos de perdas em razão de paralisações programadas ou não.

Demais disso, note-se que se constatou o avanço da camada de sub-base em 7 km sem conclusão das camadas superiores, evidenciando o grande risco assumido pela fiscalização e contratada

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que as alegações do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, haja vista que as perdas respectivas à paralisação da obra permanecem irregulares.

Desta feita, não se pode olvidar que o montante correspondente, R$ 719.398,88, padece de comprovação de recolhimento ao Erário pelos responsáveis indicados, em valores atualizados, portanto, sugere-se a conversão do Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR em Tomada de Contas Especial com subsequente condenação em débito e aplicação de sanções.

2.1.1.5 - GO-132, trecho: Colinas do Sul / Minaçu (item 2.1.5 do Relatório de Auditoria)

O Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR foi celebrado com a empresa Egesa Engenharia S.A. pelo valor de R$ 186.507.581,31, cujo objeto envolve a execução dos serviços de Terraplenagem, pavimentação asfáltica e obras de arte especiais da rodovia GO-132, trecho: Colinas do Sul / Minaçu, com extensão de 83,89 km.

Cumpre mencionar que o Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018 - SERV-INFRA constatou que foram realizadas 26 medições, totalizando o valor medido de R$ 124.312.238,71 e que a obra teve início em 15/04/2013, sendo formalmente paralisada em 19/11/2015.

A existência de serviços deteriorados por um período de ciclo de chuvas em função da paralisação da obra, resultou em prejuízo financeiro no montante de R$ 181.876,97, a preços iniciais (data base em 01/09/2012).

- Responsáveis:

- **Egesa Engenharia S/A** (Contratada – Período: 15/04/2013 a 28/04/2017 - CNPJ nº 17.186.461/0001-01), por se omitir no dever de concluir o revestimento nos trechos com camadas de solos executadas antes da paralisação da obra, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 181.876,97, a preços iniciais do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR (data base em 01/09/2012);

- **Sr. Wanderley David de Souza** (Fiscal da obra objeto do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR – Período: 15/04/2013 a 28/04/2017 - CPF nº 197.936.501-68), por se omitir no dever de instruir o particular, contratado para a execução da obra, quando da paralisação definitiva da obra, em 31/08/2015, quanto à necessidade de conclusão do revestimento nos trechos com serviços iniciados, com a

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

proteção dos serviços de solos que pudessem ser deteriorados ao longo do tempo de paralisação da obra, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 181.876,97, a preços iniciais do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR (data base em 01/09/2012). Na condição de gestor do contrato e fiscal da obra, competia-lhe instruir o contratado quanto à necessidade de execução dos serviços indispensáveis à eliminação das perdas no período de paralisação da obra, nos termos do art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e em observância ao princípio da eficiência.

- Alegações de defesa:

a) Defesa da empresa contratada

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), a empresa responsável foi citada por meio do Ofício n° 1904 SERV-PUBLICA/18 em 26/11/2018 (Peça Processual 820). Após duas tentativas infrutíferas pelos Ofícios nº 1408 e 1677 SERV-PULICA/18 (Peças Processuais 50 e 79) e, vencido o prazo em 14/01/2019, **a empresa não se manifestou nos autos.**

- Alegações de defesa:

O Sr. Wanderley David de Souza em sua defesa administrativa apresentou suas razões de justificativas por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 66, fls. 1-121).

b) Defesa Administrativa do fiscal da obra (Peça Processual 66)

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1403 SERV-PUBLICA/18, em 03/07/2018 (Peça Processual 42). Em 16/07/2018, solicitou prorrogação de prazo, tendo sido autorizada pelo Relator e comunicada pelo Memorando nº 175-GCEF/2018 (Peça Processual 44). Em 29/08/2018, tempestivamente, apresentou resposta, sob chancela nº 002198 (Peça Processual 66).

Segundo o fiscal a execução de uma obra rodoviária apresenta um formato particular de avanço físico em relação às outras modalidades de obras de construção civil, sendo compostas por frentes de serviços bem definidas ao longo do processo executivo seguindo uma sequência cronológica em que cada uma das etapas construtivas demanda prazos diferentes de execução.

Por esse motivo, infere que a execução de uma obra rodoviária demanda uma relação harmoniosa entre as frentes de serviços, sendo que, em caso de paralisação, sempre haverá serviços de etapas anteriores executados sem a conclusão das demais etapas consecutivas.

A partir de uma análise sobre as produtividades das etapas de terraplanagem à capa asfáltica, em um estudo de caso hipotético, adotando os índices de produtividade presentes na tabela da Agetop, aduz:

> (...) que é impossível trabalhar em uma obra rodoviária sem que a terraplenagem avance bem mais que a pavimentação, senão as

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> produtividades dos serviços de pavimentação jamais poderão ser cumpridas. Pois, para isso, a pavimentação precisa de frentes contínuas totalmente liberadas das etapas anteriores.

Conclui, em relação ao planejamento da execução das etapas de serviços, que eventual paralisação da obra:

> *(...) sem aviso prévio ou condições mínimas de previsibilidade irá afetar [...] as operações em campo, e sempre haverá etapas de solo executadas sem o devido cobrimento com o revestimento asfáltico e também das etapas de solo mais estável (cascalho) como a sub-base ou base, nem que estejam apenas lançadas na pista.*

Para o caso concreto da obra na GO-132, trecho: Colinas do Sul / Minaçu, objeto do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR, pontua que:

> [...] as camadas de solo fino (1ª categoria), que ficaram sem cobrimento de solo estável (cascalho), quando da paralisação da obra estavam com comprimento razoável, ou seja, o avanço da terraplenagem em relação ao início da pavimentação era condizente com o momento que a obra vivia. Já a extensão de material de jazida lançado na pista (sub-base) cobrindo o subleito estava um pouco maior. Porém, também, podia ser facilmente cumprida até o início do período chuvoso, ou seja, a obra estava "em dia" com as etapas subsequentes."
>
> De acordo com o levantamento da equipe técnica do SERV-INFRA-TCE, Quadro 10 do Relatório de Auditoria, página 39, as camadas de solo de 1ª categoria sem cobrimento perfaziam a extensão total de 4.060,00 metros de compactação a 95% do proctor normal. Essa extensão é frente de serviço de apenas 8 (oito) dias de execução de regularização de subleito se utilizadas duas equipes completas.
>
> Já com relação à camada lançada e não estabilizada de sub-base, o Quadro 10 do relatório mostra a extensão total de 4,68 km executados. Acontece que a camada de sub-base já estava totalmente lançada na pista quando a obra foi paralisada, exatamente para proteger o subleito executado abaixo dela. Quando na época da paralisação, foi solicitado à empresa que fizesse uma "pré-estabilização" da camada de cascalho, para que a deterioração fosse menor.
>
> Esse procedimento solicitado pela fiscalização surtiu tanto efeito que a obra está sendo retomada agora pela Agetop, após a licitação/contratação para a execução do remanescente de serviços.
>
> Outra empresa foi contratada e já iniciou os serviços para conclusão da obra. Tendo em vista que o engenheiro fiscal é o mesmo do contrato anterior, foi diagnosticado em campo que a maior parte da extensão de sub-base lançada pode ser aproveitada, realizando apenas a escarificação da camada para a estabilização granulométrica. Esse procedimento já está sendo realizado conforme registro fotográfico encaminhado em anexo.
>
> As camadas de solo, principalmente de solo fino (1ª categoria - terraplenagem), são praticamente impossíveis de serem trabalhadas durante o período chuvoso. Já as camadas de solo granular (cascalho - sub-base e base) são um pouco mais fáceis de secar no espaço de alguns dias sem chuva.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> Já as camadas de revestimento são bem mais fáceis de se trabalhar, caso a base já tenha sido imprimada, basta que não esteja chovendo no dia. Ou seja, mesmo que as produtividades sejam bem menores, é possível de se trabalhar com pavimentação e revestimento durante o período chuvoso. Porém, para a terraplenagem isso não é possível, portanto, é necessário sempre acelerar essa etapa em relação às outras.

Alega também que *"as logísticas das operações de serviços devem ser planejadas considerando o período chuvoso"* e que tal logística *"é de total responsabilidade da empresa contratada".* E pontua:

> Caso a obra não seja paralisada e inicie o período chuvoso, a empresa tem total condição de prever essa sazonalidade, e deve ser, então, a responsável pela proteção das camadas de solo, sob pena de reexecutá-las ao final do período chuvoso, sem que essas parcelas de serviços sejam medidas para pagamento. Sendo esse custo já previsto em sua Proposta de Preços.

Afirma que no caso de o contrato ser paralisado pela Administração "*basta que o fiscal da obra não realize a medição novamente dos serviços, que porventura tivessem que ser reexecutados. Assim, o erário público estaria preservado de prejuízos*". Fundamenta essa afirmativa de que a obra foi iniciada em 15/04/2013 e paralisada em 31/08/2015.

Segundo o citado, nesse período ocorreram dois ciclos de chuva e que a empresa responsável, ao retornar os trabalhos, continuou os serviços e, caso tenha refeito algumas etapas, elas não foram medidas duas vezes.

Argumenta que as ordens de início, de paralisações e de reinício de obras, não são de responsabilidade do engenheiro fiscal e sim de competência exclusiva da Diretoria de Obras Rodoviárias, a quem caberia a conveniência administrativa e a gestão orçamentária da instituição.

Pondera também não existir norma técnica especificando a extensão máxima de um serviço em obra rodoviária a ser executada sem que se proceda a imediata etapa subsequente, bem como a inexistência de critério de medição que estabeleça diretrizes com relação ao pagamento de serviços por etapas vinculadas à execução das etapas seguintes.

Relata que nem mesmo a Unidade Técnica deste Tribunal havia se posicionado quanto à questão em auditorias pretéritas, o que a teria levado a sugerir à Agetop, no item 6.6 do Relatório de Auditoria, que avalie a conveniência e oportunidade de editar orientação formal sobre a questão, direcionada aos responsáveis pela fiscalização.

Assim, assevera que não houve conduta imprópria da fiscalização, uma vez que a obra se encontrava, em sua avaliação, *"em ritmo totalmente condizente com as etapas já executadas e dentro da normalidade temporal dos prazos de execução dos serviços".*

Ao final, requer o recebimento das alegações de defesa, a fim de aclarar e sanar as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria e, por conseguinte, seja excluído de qualquer responsabilidade e/ou de aplicação de multa.

- Análise: Diante das alegações apresentadas, passa-se ao exame das manifestações

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

dos responsáveis citados.

a) Exame da defesa apresentada pela empresa contratada (não se manifestou)

Da análise do quadro relativa às movimentações financeiras do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR contida no Anexo A, Doc. 2, do Relatório de Auditoria nº 01/2018 (Peça Processual 12, págs. 40-42), verifica-se que em 31/08/2015 todos os valores medidos e liquidados até a 26ª medição já estavam quitados no montante total de R$ 124.312.168,71.

No caso da obra em tela, a Equipe de Auditoria vislumbrou no processo técnico nº 200800036000136 – SEPNET que a obra teve início em 15/04/2013, tendo sido formalmente paralisada em 19/11/2015, e que a Contratada não se mobilizou para a continuidade da obra cuja execução dos serviços se deu até 31/08/2015, quando foi realizada a última medição da obra (26ª medição), e que pelo contido nos autos, não houve justificativa e prévia comunicação à Administração, com o agravante de que não havia qualquer extensão de revestimento concluído na obra.

Em 12/09/2016, a empresa pleiteou a rescisão amigável do contrato, em função de suspensão de execução contratual, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 dias, e obteve manifestação favorável e autorização da Administração da Agetop para rescisão. Após, em 28/04/2017, foi lavrado o Termo de Rescisão Amigável nº 017A/2017-PR-NEJUR.

Oportuno salientar que a Equipe de Auditoria constatou que a paralisação da obra em análise decorreu da conduta omissiva da Agetop que, diante do descumprimento das obrigações contratuais pela empresa Egesa Engenharia S/A por abandono dos serviços em 31/08/2015, deixou de aplicar as sanções legais e contratualmente previstas.

A empresa foi citada para justificar o motivo de não ter gerido adequadamente o andamento físico dos serviços, ao longo da execução da obra, com a execução de camadas de solos sem a devida proteção por revestimento, o que contribuiu para a existência de serviços em processo de deterioração em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva.

Assim, conforme se observa da Ficha de Levantamento de Serviços (Peça Processual 13, pág. 3), a Equipe de Auditoria verificou que foi executada grande extensão da rodovia com quase nove quilômetros de camada de solo sem a necessária conclusão do revestimento, o que demonstra falha de planejamento.

Nesta senda, esta Especializada entende que a construtora, nos termos já elencados no item 2.1.1, por sua experiência em obras rodoviárias, tinha ciência do avanço desproporcional de etapas de serviços em relação às subsequentes e dos riscos de exposição dos serviços às intempéries quando a obra se aproximasse do início do período chuvoso e deveria junto com a fiscalização da Agetop tomado medidas no sentido de evitar a necessidade de retrabalhos realizando ajustes nas frentes de serviços e no cronograma físico-financeiro visando o resguardo do erário em relação à deterioração de serviços.

b) Exame da defesa apresentada pelo fiscal da obra (Peça Processual 66)

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Cumpre destacar que, o Fiscal da Obras, por sua vez, é diretamente subordinado à Diretoria de Obras Rodoviárias – DOR, cuja função é a de "*(...) fiscalizar, acompanhar e verificar sua perfeita execução, em todas as fases, até o recebimento do objeto (...)*" (art. 52 da Lei Estadual nº 17.928/2012) e, dentre outras atribuições, deve "*(...) transmitir ao contratado instruções e comunicar alterações de prazos, cronogramas de execução e especificações do projeto, quando for o caso e após autorização expressa da autoridade superior (...)*" (art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012).

Oportuno salientar que a Equipe de Auditoria, conforme exposto no relatório, verificou a existência de serviços deteriorados em função da paralisação da obra durante o período de um ciclo de chuva, que somam o valor medido e pago de R$ 181.876,97, e por esse motivo citou o fiscal por não haver instruído o contratado quanto ao adequado planejamento na execução dos serviços, especialmente no que se refere à conclusão do revestimento sobre camadas de solos expostas, de modo a minimizar as perdas em um eventual período de paralisação da obra, nos termos do art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e em observância ao princípio da eficiência.

Assim, conforme se observa da Ficha de Levantamento de Serviços (Peça Processual 13, pág. 3), a Equipe de Auditoria verificou que foi executada grande extensão da rodovia com quase nove quilômetros de camada de solo sem a necessária conclusão do revestimento, o que demonstra falha de planejamento, tanto pela Contratada quanto pela Contratante, mesmo da ciência de ambos dos riscos de deterioração das camadas de solos expostas quando de uma eventual paralisação da obra.

Dessa forma, como fora ressaltado no item 2.1.1, sabe-se que a boa prática de engenharia em uma obra rodoviária consiste em um bom planejamento do ritmo da obra cujas frentes de serviço devem ser devidamente acompanhadas, de perto, pela fiscalização de modo a resguardar-se da possibilidade de execução de serviços que possam vir a ser desperdiçados em uma eventual paralisação devido à alteração do projeto ou devido ao período chuvoso ou por conta própria da construtora.

Por outro lado, a Equipe de Auditoria constatou que a execução dos serviços se deu até a data em que a empresa paralisou a obra em 31/08/2015 (conforme 26ª medição), tendo sido medido o percentual de 95% do valor previsto para o grupo de serviço de terraplenagem, sendo que a execução física limitou-se a 30,1 km, ou seja, 60% da extensão contratada.

Nesta senda, o fato da empresa haver descumprido com suas obrigações contratuais, tendo suspendido por conta própria a execução da obra, esta especializada entende que não exime de responsabilidade o setor de fiscalização da Autarquia, haja vista que mesmo tendo ciência dos riscos de deterioração das camadas de solos expostas quando de uma eventual paralisação da obra, não tomou providências no sentido de ajustar as frentes de serviços junto à construtora quando da execução de grande extensão de panos de rodovia.

Portanto, o fiscal, por sua atribuição, tinha o dever de acompanhar, comunicar e instruir a contratada quanto aos prazos e cronogramas bem como verificar a perfeita execução da obra, no sentido de imprimir eficiência na utilização dos recursos de mão de obra, equipamentos e respectivas mobilizações de modo a resguardar-se da possibilidade de execução de serviços que possam vir a ser desperdiçados em uma eventual paralisação

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

devido à alteração do projeto ou devido ao período chuvoso ou por conta própria da construtora.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que as alegações do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, haja vista que as perdas respectivas à paralisação da obra permanecem irregulares.

Desta feita, não se pode olvidar que o montante correspondente, R$ 181.876,97, padece de comprovação de recolhimento ao Erário pelos responsáveis indicados, em valores atualizados, portanto, sugere-se a conversão do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR em Tomada de Contas Especial com subsequente condenação em débito e aplicação de sanções.

2.1.2 – Liquidação e pagamento irregular de serviços de pavimentação no Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR - GO-174, trecho: Diorama / Entr. GO-326 (item 2.2 do Relatório de Auditoria)

Para o caso concreto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR, cumpre mencionar que, o Relatório de Auditoria constatou que houve liquidação irregular de serviços, na 11ª e 12ª medições, no valor de R$ 65.559,50, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), referente a serviços que não foram executados na obra.

Ademais, da análise das memórias de cálculo das medições, verificou-se a existência de serviços medidos em duplicidade, na 6ª e 10ª medições do contrato, o que representa liquidação irregular de serviços no valor de R$ 59.932,55, a preços iniciais (data base em 29/07/2013).

A liquidação irregular de serviços contraria o disposto no art. 62 c/c art. 63 da Lei Federal n° 4.320/64, e decorre de conduta da fiscalização, responsável pelo acompanhamento da execução dos serviços em campo.

- Responsáveis:

- **Terra Forte Construtora Ltda.** (Contratada – Período: 22/10/2013 a 31/03/2016 - CNPJ nº 13.807.212/0001-27), por: i) receber, em 30/10/2014, recursos indevidos, no valor de R$ 26.313,82, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), decorrentes da liquidação, na 6ª medição (01/08/2014 a 30/08/2014), de serviços de regularização e compactação do subleito em segmentos já medidos e pagos na 4ª medição do contrato; ii) receber, em 03/07/2015, recursos indevidos, no valor de R$ 33.618,73, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), decorrentes da liquidação, na 10ª medição do Contrato (01/05/2015 a 31/05/2015), de serviços de pavimentação em duplicidade; iii) receber, em 13/08/2015, recursos indevidos, no valor de R$ 5.120,05, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), decorrentes da liquidação, na 11ª medição do Contrato (01/06/2015 a 30/06/2015), de serviços de pavimentação não executados; iv) receber, em 05/11/2015, recursos indevidos, no valor de R$ 60.439,45, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), decorrentes da liquidação, na 12ª medição do Contrato (01/07/2015 a 31/07/2015), de serviços de pavimentação não executados;

- **Sr. Ataualpa Nasciutti Veloso** (Fiscal da obra objeto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR – Período: 22/10/2013 a 05/04/2015 - CPF nº 148.891.291-20), por

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

liquidar, na 6ª medição do contrato (01/08/2014 a 30/08/2014), serviços de regularização e compactação do subleito em segmentos já medidos e pagos na 4ª medição, em desconformidade com o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 26.313,82, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 30/10/2014 (conforme data de pagamento constante do Siofinet). Na condição de gestor do contrato e fiscal da obra, competia-lhe promover a medição apenas dos serviços efetivamente executados que ainda não tivessem sido objeto de medição anterior e atestar as respectivas faturas, nos termos do art. 52, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012;

- **Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto** (Fiscal da obra objeto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR – Período: 06/04/2015 a 22/09/2015 - CPF nº 117.662.981-68), por: i) liquidar, na 10ª medição do contrato (01/05/2015 a 31/05/2015), serviços de pavimentação em duplicidade, em desconformidade com o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 33.618,73, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 03/07/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet); ii) liquidar, na 11ª medição (01/06/2015 a 30/06/2015) do contrato, serviços de pavimentação não executados, em desconformidade com o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 5.120,05, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 13/08/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet); iii) liquidar, na 12ª medição (01/07/2015 a 31/07/2015) do contrato, serviços de pavimentação não executados, em desconformidade com o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 60.439,45, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 05/11/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet). Na condição de gestor do contrato e fiscal da obra, competia-lhe promover a medição dos serviços efetivamente executados e atestar as respectivas faturas, nos termos do art. 52, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012.

- Alegações de defesa:

A Empresa Terra Forte Construtora Ltda., apresentou suas alegações de defesa por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 53, fls. 1-60).

a) <u>Defesa da empresa contratada (Peça Processual 53, fls. 2-4)</u>

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), a empresa responsável foi citada por meio do Ofício n° 1405 SERV-PUBLICA/18, recebido em 10/07/2018 (Peça Processual 52). Em 31/07/18, tempestivamente, protocolizou resposta e documentação, sob chancela nº 001973, (Peça Processual 53).

A empresa responsável alega que durante o período de execução do contrato houve a paralisação das atividades em duas ocasiões por iniciativa do órgão contratante: entre 01/11/2013 e 31/03/2014 (150 dias); 01/11/2014 e 06/04/2015 (155 dias) todas em função de cancelamentos de empenho por parte da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás. No tocante às razões ensejadoras das paralisações pontua:

> [...] mostra-se de bom alvitre esclarecer que embora as obras em referência tenha sido contratadas com recursos garantidos pelo Banco

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Programa Ação: 1008/2392, Elemento de Despesa: 4.04.90.51.16, o Governo do Estado de Goiás por diversas vezes cancelou os empenhos e assim determinou a paralisação das obras, mesmo estando com recursos financeiros garantidos e depositado em conta específica para esse fim. Isto é, inadvertidamente, a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás promoveu o cancelamento de empenhos estando com recursos disponíveis em caixa para a continuidade e conclusão de todas as etapas das obras.
>
> Portanto, conclui-se que a decisão de paralisação das obras em função do cancelamento dos empenhos de forma reiterada por parte do Governo do Estado de Goiás contribui diretamente para a deterioração de serviços executados, assim como causou incontáveis prejuízos para a empresa contratada, que, por diversas vezes, viu-se obrigada a arcar com custos de várias mobilizações e desmobilizações extemporâneas, inclusive, com custos altos no tocante as rescisões contratuais da força de trabalho (mão-de-obra).
>
> Ademais, não se pode perder de vista que as obras [...], por força contratual, sempre estiveram sob a supervisão e fiscalização do órgão contratante, que, por sua vez, possuía ciência do estágio da execução da obra no momento em que determinou a paralisação dos serviços, atraindo, destarte, para si a responsabilidade pelas eventuais deteriorações ocorrida [...].

Ainda, argumenta que o cancelamento dos empenhos determinados pelo Poder Público Estadual afronta tanto as normas previstas no edital da licitação, quanto as disposições contratuais, no tocante ao disposto nas cláusulas indicadoras das fontes de recursos.

Relata, que tal manobra se mostra ilegal, por afrontar o disposto no art. 8º, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/1993, que proíbe o retardamento imotivado da execução de obra ou de suas parcelas quando existente previsão orçamentária para sua execução total. Ao final, firma entendimento de que:

> (...) a empresa contratada não somente não deve ser responsabilizada por atos alheios a sua vontade, mas sim, no presente caso, deve ser indenizada pelos prejuízos por ela suportados em função de diversas mobilizações, desmobilizações e rescisões de contratos de trabalho em função de infundadas paralizações e o descumprimento das Clausulas dos Editais de concorrência e dos Contratos Administrativos por parte da Secretário da Fazenda do Estado de Goiás a época.

- Alegações de defesa:

O Sr. Ataualpa Nasciutti Veloso em sua defesa administrativa apresentou suas alegações de defesa por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 64, fls. 1-11).

b) <u>Defesa Administrativa do Fiscal da Obra (Peça Processual 64, fls. 1-6)</u>

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1404 SERV-PUBLICA/18, em 03/07/2018 (Peça Processual 35).

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Em 16/07/2018, solicitou prorrogação de prazo, tendo sido autorizada pelo Relator e comunicada pelo Ofício nº 1459 SERV-PUBLICA/18 (Peça Processual 57). Em 14/08/2018, tempestivamente, apresentou resposta, sob chancela nº 002154 (Peça Processual 64).

Inicialmente, elenca as normativas legais que dispõem sobre a conduta e responsabilidades do fiscal de obras no âmbito da Agetop que são: art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93; artigos. 1º, 2º, 4º, 5º, 6º e 7º do Decreto Estadual nº 7.615/2012.

Apresenta os requisitos mínimos de apoio em que a Agetop deve oferecer aos Fiscais da Obra no desempenho das atribuições da fiscalização: oferecer equipamentos essenciais no desempenho dos procedimentos técnicos exigidos; oferecer equipe mínima de apoio à fiscalização (laboratoristas, topógrafos, técnicos de estrada e em outras áreas de especialização da engenharia); e apoio para locomoção, alojamento e alimentação bem como oferecer diárias no prazo certo baseadas em custos reais praticados no mercados.

Expõe que a Agência possui um quadro técnico de engenheiro muito reduzido o que acaba levando os fiscais a fiscalizarem várias obras simultaneamente com uma distância significativa entre uma obra e outra, gerando desgaste físico e emocional no desempenho das funções exigidas.

Em virtude dessas limitações, destaca que por meio de um Termo de Ajuste de Gestão (TAG) celebrado com o TCE-GO a Autarquia se comprometeu a reforçar as condições de fiscalização e apoio aos engenheiros fiscais.

Para o caso concreto da obra na GO-174, trecho: Diorama / Entr. GO-326, objeto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR as condições a que dispunha para o desempenho eficaz e eficiente do trabalho de fiscalização da obra não eram condizentes, cuja estrutura de pessoal e de equipamentos oferecidos eram limitados e reduzidos.

Além deste contrato, exercia fiscalização de mais duas outras obras rodoviárias e conforme documentos em anexo eram distantes uma da outra, o que exigia dele muitos esforços na execução das tarefas.

Alega que apesar da alta demanda de tarefas desempenhadas em razão do acúmulo de fiscalizações, não significa que as obras foram fiscalizadas de maneira ineficiente. Que executou as atividades "*com dedicação e zelo e, também, foram observados os projetos, especificações técnicas da obra e as normas de engenharia*".

Quanto aos apontamentos no Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018 - SERV-INFRA, reconhece a existência de duplicidade de serviços de regularização de subleito nas memórias de cálculo das 4ª e 6ª medições, que ocorreu por motivo de erro material quando do preenchimento das memórias de cálculo da 6ª medição.

Se defende que não houve má-fé na elaboração já que todos os cálculos estavam discriminados entre as estacas impossibilitando a identificação da inconsistência por parte da Equipe de Auditoria do TCE/GO.

Ressalta que na época não era usual a adoção da metodologia de memórias de cálculo acumuladas, o que teria facilitado a identificação desse equívoco. Esse novo método de

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

memórias acumuladas de cálculo passou a fazer parte da rotina da fiscalização da Agetop após o início dos debates entre a Agetop e o TCE-GO acerca do TAG.

Destaca que a empresa de consultoria especializada ENEFER – Consultoria e Projetos Ltda. contratada para fazer o acompanhamento das medições também não observou o equívoco no preenchimento das memórias de cálculo, conforme capa do espelho da 6ª medição apresentada em anexo.

Assim, em atendimento às recomendações da Equipe de Auditoria, acatou as glosas e as encaminhou à Diretoria de Obras Rodoviárias para providências na retenção de parcelas de outros créditos da empresa contratada ou através de estorno imediato, no montante total de R$ 26.313,82.

Ao final, requer o recebimento das alegações de defesa, a fim de aclarar e sanar as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria.

- Alegações de defesa:

O Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto apresentou suas alegações de defesa por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 81, fls. 1-121).

c) <u>Defesa Administrativa do fiscal da obra (Peça Processual 81, fls. 9-13)</u>

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1402 SERV-PUBLICA/18, em 09/07/2018 (Peça Processual 42).

Em 16/07/2018, solicitou prorrogação de prazo, tendo sido autorizada pelo Relator e comunicada pelo Ofício nº 1457 SERV-PUBLICA/18 (Peça Processual 60). Em 14/08/2018, tempestivamente, apresentou resposta, sob chancela nº 002590 (Peça Processual 81).

Nas informações preliminares, o fiscal apresenta que a obra na GO-174, trecho: Diorama / Entr. GO-326, objeto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR sofreu duas ordens de paralisação pela Administração, a primeira aos 01/11/2013 e a segunda de 01/11/2014 a 06/04/2015.

Alega que a mesma obra foi fiscalizada por dois técnicos da Agetop, sendo que o fiscal Ataualpa Nasciutti Veloso atuou no período de 22/10/2013 a 05/04/2015. E no período de 06/04/2015 a 22/09/2015 a obra ficou sob sua responsabilidade, cuja nomeação para atuação na fiscalização se deu quando a ordem de reinício após a segunda paralisação que se estendeu por 155 dias.

Expõe que a Agência possui uma estrutura deficiente no setor de fiscalização/gestão de obras, cujas condições materiais de trabalho foram relatadas conforme documento em anexo assinado pelos fiscais e endereçados ao Diretor de Obras Rodoviárias.

Em virtude dessas limitações, destaca que houve a assinatura de um Termo de Ajuste de Gestão (TAG) celebrado com o TCE-GO para tratar da estrutura interna de fiscalização em que a Autarquia se comprometeu a reforçar as condições de apoio aos engenheiros fiscais.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Para o caso concreto da obra na GO-174, trecho: Diorama / Entr. GO-326, objeto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR as condições a que dispunha para o desempenho eficaz e eficiente do trabalho de fiscalização da obra não eram condizentes, em que a estrutura de pessoal e de equipamentos oferecidos eram limitados e reduzidos.

Ademais, destaca que exercia fiscalização concomitante de quatro outras obras, conforme documentos em anexo, distantes uma da outra, que exigia dele muitos esforços na execução das tarefas e no encaminhamento das medições em prazo exíguo.

Com base nessas condições de trabalho apresentadas é que o defendente justifica a existência de falha material nas medições apontadas pela Equipe de Auditoria. Diante desse cenário de falta de condições humanas e técnicas de trabalho, pontua que:

> Cabe ressaltar, ainda, que na referida época não era usual dentro da Agetop a adoção da metodologia de memórias de cálculo acumuladas, o que com certeza facilitaria a identificação desse tipo de equívoco. As memórias de cálculo acumuladas passaram a fazer parte da rotina da fiscalização da Agetop por iniciativa da Gerência de Obras Rodoviárias em busca de maior controle na ocorrência de medições em duplicidade e, embora não ser parte integrante do Termo de Ajuste de Gestão firmado com o TCE - estão entretanto, conectados pelo interesse de administração eficiente, se põe como corolário na busca de procedimentos imprimidos pelos servidores/fiscais para melhoria e correção de trabalho.

Quanto aos apontamentos no Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018 - SERV-INFRA, reconhece a existência de erro material na liquidação da 10ª, 11ª e 12ª medições por duplicidade de serviços e serviços não executados.

Assim, em atendimento às recomendações da Equipe de Auditoria, acatou as glosas e as encaminhou à Diretoria de Obras Rodoviárias para providências na retenção de pagamento (glosa) junto à empresa Terra Forte Ltda., no montante de R$ 113.373,36, que corresponde à atualização de preço inicial de R$ 99.178,23 informado pela Equipe de Auditoria. Ao final, requer:

> a) O recebimento e conhecimento da presente manifestação;
>
> b) Sejam todas as alegações e documentos apreciados de forma sistemática e firmadores da verdade material que é o vetor de todos os procedimentos administrativos do qual este é uma espécie;
>
> c) O reconhecimento de que a má gestão aí incluída as más condições para o exercício das funções dos fiscais - concomitância de obras e prazo exíguo para encaminhamento de medições - é a causa primeira das paralizações e daí decorrem os prejuízos, bem como o reconhecimento de que os procedimentos administrativos já produzidos pelo defendente são suficientes para glosa do prejuízo na forma atualizada;
> d) Que se não for efetivada a glosa como providenciada pelo defendente, seja responsabilizado integralmente o corpo diretivo da AGETOP pelo prejuízo ao erário;
>
> e) Alcançar o reconhecimento de não culpabilidade para os achados constantes dos itens 2.1.1. 2.1.2. 2.1.3. conforme robusta

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

argumentação retro mencionada por ser de inteira justiça ou, se ainda for o entendimento desta Corte. penalidade do menor grau;

f) Reconhecer que as medidas já adotadas para o item 2.2, são apropriadas e suficientes para retirar o dano causado ao erário e de consequência não lhe sendo devida qualquer penalização.

g) Pela não conversão em Tomada de Contas Especial nos limites dos questionamentos 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4 e 2.2. constantes do Relatório de Auditoria 01/2018, aqui em defesa;

h) Responder ao Ministério de Contas junto a esta Corte informando que as razões que levaram ao elevado número de obras paralisadas, conforme solicita o Despacho 400/2018 GCEF, no entendimento aqui exposto pelo defendente, é gestão ineficiente da AGETOP.

- Análise: Diante das alegações apresentadas, passa-se ao exame das manifestações dos responsáveis citados.

a) Exame da defesa apresentada pela empresa contratada (Peça Processual 53)

As alegações dispostas na defesa envolvem a questão da paralisação da obra objeto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR - GO-174, trecho: Diorama / Entr. GO-326 com a justificativa de que os cancelamentos dos empenhos determinados pelo Poder Público foram os motivos que ensejaram a suspensão dos serviços, o que contribuiu na deterioração de serviços executados.

Portanto, verifica-se que a defendente não teceu comentários sobre a irregularidade relativa ao recebimento indevido de recursos no montante de R$ 125.492,05 (item 2.2 do Relatório de Auditoria), e que as alegações de defesa ora apresentadas se referem à existência de serviços medidos e pagos e que estão se deteriorando em razão da paralisação da obra (item 2.1 do Relatório de Auditoria) que já foi objeto de análise no item 2.1.1.3 na presente instrução técnica.

Diante do exposto, esta Unidade Técnica entende que as alegações da Contratada **não foram capazes de elidir a irregularidade** relativa ao recebimento dos seguintes recursos indevidos apontados no Relatório de Auditoria no valor de:

- R$ 26.313,82, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), decorrentes da liquidação, na 6ª medição (01/08/2014 a 30/08/2014), de serviços de regularização e compactação do subleito em segmentos já medidos e pagos na 4ª medição do contrato;
- R$ 33.618,73, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), decorrentes da liquidação, na 10ª medição do Contrato (01/05/2015 a 31/05/2015), de serviços de pavimentação em duplicidade;
- R$ 5.120,05, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), decorrentes da liquidação, na 11ª medição do Contrato (01/06/2015 a 30/06/2015), de serviços de pavimentação não executados;
- R$ 60.439,45, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), decorrentes da liquidação, na 12ª medição do Contrato (01/07/2015 a 31/07/2015), de serviços de pavimentação não executados.

b) Exame da defesa apresentada pelo fiscal da obra Sr. Ataualpa Nasciutti Veloso

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

(Peça Processual 64)

Cumpre destacar que, o fiscal de obras, por sua vez, é diretamente subordinado à Diretoria de Obras Rodoviárias – DOR, cuja função é a de "*(...) fiscalizar, acompanhar e verificar sua perfeita execução, em todas as fases, até o recebimento do objeto (...)*" (art. 52, *caput,* da Lei Estadual nº 17.928/2012) e, dentre outras atribuições, deve "*(...) promover, com a presença de representante do contratado, a medição e verificação dos serviços e fornecimentos já efetuados, atestando as notas fiscais/faturas ou outros documentos hábeis e emitindo a competente habilitação para o recebimento de pagamentos (...)*" (art. 52, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012).

Oportuno salientar que a Equipe de Auditoria, conforme exposto no relatório, verificou a existência de serviços medidos em duplicidade, na 6ª e 10ª medições do contrato, e por esse motivo citou o fiscal por haver liquidado na 6ª medição do contrato (01/08/2014 a 30/08/2014), serviços de regularização e compactação do subleito em segmentos já medidos e pagos na 4ª medição, em desconformidade com o art. 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 26.313,82, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito em 30/10/2014 (conforme data de pagamento constante do Siofinet).

Assim, da leitura das justificativas apresentadas e dos anexos juntados à defesa, verifica-se que não consta nos autos o documento referente à Capa do Espelho da 6ª Medição que, segundo justifica o agente, demonstra o equívoco quando do preenchimento das memórias de cálculo da 6ª medição que gerou medição em duplicidade dos serviços de regularização e compactação do subleito apontado no Relatório de Auditoria. Sobre a alegação de que as falhas de medição seriam pelos fatos relacionados a seguir:

- Que fiscalizava à época três obras concomitantemente (Peça Processual 64, págs. 7-9);
- Que a metodologia de cálculo das medições adotada na época era passível de erros;
- Que para corrigi-los, a Autarquia vem aprimorando os procedimentos operacionais constantes do TAG, firmado em 09/03/2018, que visa a melhoria na gestão e correção das falhas estruturais do órgão jurisdicionado.

Esta Unidade Técnica entende que as propostas de melhoria: i) da estrutura do órgão; ii) das condições de fiscalização; e iii) dos procedimentos de medição, todas contidas no TAG, serão avaliadas em futuros processos de fiscalização a fim de verificar se contribuiu para a melhoria da gestão e, consequentemente, a mitigação de danos potenciais ao erário.

Quanto ao fato de o fiscal haver reconhecido a existência de duplicidade identificada na Auditoria e que encaminhou, por meio de memorando apresentado em anexo (Peça 64, págs. 10/11), à Diretoria de Obras Rodoviárias, pedido de providências para que fosse estornado o montante de R$ 26.313,82 a ser ressarcido ao Erário pela empresa Contratada, verifica-se que não foi apresentado nos autos documento que comprove a devolução do valor.

Além disso, em consulta ao Siofinet, aos 12/12/2019, do Processo nº 201300036002568 referente às movimentações financeiras do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR, não se constatou a guia de recolhimento do referido valor, o que pressupõe que ainda não foi

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

ressarcido ou informações no sentido que deu-se ou seria objeto de retenção em outros contratos firmados com a Contratada.

Por outro lado, em pesquisa ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI!) do Processo nº 201300036002568 verifica-se que o Despacho nº 295/2019-DFI-06103 (Anexo I) da Diretoria Financeira ao Procurador da Goinfra apresenta a informação de que foram efetuadas a retenção dos valores de R$ 113.373,36 e do valor de R$ 26.313,82.

Por fim, haja vista que o ato administrativo respectivo à liquidação irregular de despesas, que propiciou pagamento indevido no valor de R$ 26.313,82, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), em desconformidade com o art. 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, infere-se que ainda não foi corrigido mediante glosa junto à Terra Forte Construtora Ltda. (CNPJ nº 13.807.212/0001-27) cujo montante a ser ressarcido padece de comprovação de recolhimento ao Erário.

Do exposto, por haver registro da Diretoria Financeira em que atesta que foram efetuadas retenções dos valores devidos no Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR junto à empresa Contratada o que, por si só, confirma a atuação do fiscal no sentido de corrigir o ato administrativo respectivo à liquidação irregular de despesas, que propiciou pagamento indevido no valor de R$ 26.313,82, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), esta Unidade Técnica entende que esses **atos administrativos que envolvem a devolução do valor acabam por afastar a responsabilização do fiscal pelo dano ao Erário**.

Porém, no que tange ao fato de haver atestado as respectivas faturas que propiciou pagamento indevido de serviços medidos em duplicidade, esta Unidade Técnica entende que as razões do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, haja vista que o **fato administrativo** respectivo à liquidação irregular de despesas permanece irregular já que o fiscal executou a tarefa de medição e verificação dos serviços com inexatidão, não se atentando às formalidades preconizadas no art. 52, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012. Por este motivo, entende-se cabível a sanção do responsável, nos termos do art. 112, II da LOTCE.

Desta feita, não se pode olvidar que esse montante a ser glosado padece de comprovação de recolhimento ao Erário ou de objeto de retenção em outros contratos firmados com a Terra Forte Construtora Ltda.

Portanto, **convém determinar à Goinfra**, por seu representante legal, para que registre essas adequações na medição das obras, comprove o recolhimento da importância indicada, em valores atualizados, e se impossível o ressarcimento por vias administrativas, o Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR - GO-174, trecho: Diorama / Entr. GO-326, deverá ser objeto de Tomada de Contas Especial para se reaver esse prejuízo.

c) <u>Exame da defesa apresentada pelo Fiscal da Obra Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto (Peça Processual 81)</u>

Cumpre destacar que, o Fiscal de obras, por sua vez, é diretamente subordinado à Diretoria de Obras Rodoviárias – DOR, cuja função é a de "*(...) fiscalizar, acompanhar e verificar sua perfeita execução, em todas as fases, até o recebimento do objeto (...)*" (art. 52, *caput,* da Lei Estadual nº 17.928/2012) e, dentre outras atribuições, deve "*(...) promover, com a presença de representante do contratado, a medição e verificação dos serviços e fornecimentos já efetuados, atestando as notas fiscais/faturas ou outros*

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

documentos hábeis e emitindo a competente habilitação para o recebimento de pagamentos (...)" (art. 52, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012).

Oportuno salientar que a Equipe de Auditoria, conforme exposto no relatório, verificou a existência de liquidação irregular de serviços, na 10ª a 12ª medições do contrato, e por esse motivo citou o fiscal por haver liquidado, em desconformidade com o art. 63 da Lei Federal nº 4.320/1964:

- Na 10ª medição do contrato (01/05/2015 a 31/05/2015), **serviços de pavimentação em duplicidade**, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 33.618,73, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 03/07/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet);

- Na 11ª medição (01/06/2015 a 30/06/2015) do contrato, **serviços de pavimentação não executados**, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 5.120,05, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 13/08/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet);

- Na 12ª medição (01/07/2015 a 31/07/2015) do contrato, **serviços de pavimentação não executados**, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 60.439,45, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 05/11/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet).

Assim, da leitura das razões de justificativas relativas ao item 2.2 do Relatório de Auditoria, constam nos autos os seguintes documentos anexados à defesa:

- ✓ Doc. 03 – Documento dos Engenheiros da Agetop encaminhados à DOR (Peça 81, págs. 22-33);
- ✓ Doc. 04 – Termo de Ajustamento de Gestão (Peça 81, págs. 34-96);
- ✓ Doc. 05 – Demonstrativo de concomitância de obras (Peça 81, págs. 71-97);
- ✓ Doc. 06 – Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR (Peça 81, págs. 98-113);
- ✓ Doc. 07 – Providências para glosa de valores (Peça 81, págs. 114-117).

Observa-se que o fiscal reconheceu a existência de serviços medidos em duplicidade e serviços não executados identificados na Auditoria e que encaminhou, por meio de memorando apresentado em anexo (Peça 81, págs. 115-116), à Diretoria de Obras Rodoviárias, pedido de providências para que seja glosado junto à empresa Contratada o montante de R$ 113.373,36 atualizados a partir do valor de R$ 99.178,23 apontado no Relatório de Auditoria.

No entanto, não foi apresentado nos autos documento que comprove a devolução do valor e, em consulta ao Siofinet, aos 12/12/2019, do Processo nº 201300036002568 que trata das movimentações financeiras do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR, não havia a guia de recolhimento disponível o que pressupõe que o montante devido ainda não foi ressarcido. Sobre a alegação de que as falhas de medição seriam pelos fatos relacionados a seguir:

- Que fiscalizava à época quatro obras concomitantemente (Peça Processual 81, págs. 71-97);
- Que a metodologia de cálculo das medições adotada na época era passível de erros;

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

- Que para corrigi-los, a Autarquia vem aprimorando os procedimentos operacionais constantes do TAG, firmado em 09/03/2018, que visa a melhoria na gestão e correção das falhas estruturais do órgão jurisdicionado.

Esta Unidade Técnica entende que as propostas de melhoria: i) da estrutura do órgão; ii) das condições de fiscalização; e iii) dos procedimentos de medição, todas contidas no TAG, serão avaliadas em futuros processos de fiscalização a fim de verificar se contribuiu para a melhoria da gestão e, consequentemente, a mitigação de danos potenciais ao erário.

Quanto ao fato de o fiscal haver reconhecido a existência de duplicidade identificada na Auditoria e que encaminhou, por meio de memorando apresentado em anexo (Peça 81, págs. 115-116), à Diretoria de Obras Rodoviárias, pedido de providências para que seja estornado o montante de R$ 113.373,36 a ser ressarcido ao Erário pela empresa Contratada, verifica-se que não foi apresentado nos autos documento que comprove a devolução do valor e, além disso, em consulta ao Siofinet, aos 12/12/2019, do Processo nº 201300036002568 referente às movimentações financeiras do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR, não se constatou a guia de recolhimento o que pressupõe que o montante devido ainda não foi ressarcido ou ser objeto de retenção em outros contratos firmados com a Contratada.

Por outro lado, em pesquisa ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI!) do Processo nº 201300036002568 verifica-se que o Despacho nº 295/2019-DFI-06103 (Anexo I) da Diretoria Financeira ao Procurador da Goinfra apresenta a informação de que foram efetuadas a retenção dos valores no Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR de R$ 113.373,36 e do valor de R$ 26.313,82.

Por fim, haja vista que o ato administrativo respectivo à liquidação irregular de despesas, que propiciou pagamento indevido no valor de R$ 99.178,23 em desconformidade com o art. 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, infere-se que ainda não foi corrigido mediante glosa junto à Terra Forte Construtora Ltda. (CNPJ nº 13.807.212/0001-27) cujo montante a ser ressarcido padece de comprovação de recolhimento ao Erário ou ser objeto de retenção em outros contratos firmados com a Contratada.

Por todo o exposto, por haver nos autos registro da Diretoria Financeira em que atesta que foram efetuadas retenções dos valores devidos junto à empresa Contratada no Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR o que confirma a atuação do fiscal no sentido de corrigir o ato administrativo respectivo à liquidação irregular de despesas, que propiciou pagamento indevido no valor de R$ 99.178,23, esta Unidade Técnica entende que esses **atos administrativos acabam por afastar a responsabilização do fiscal pelo dano ao Erário**.

Porém, no que tange ao fato de haver atestado as respectivas faturas que propiciou pagamento indevido de serviços medidos em duplicidade e de serviços de pavimentação não executados, esta Unidade Técnica entende que as razões do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, haja vista que o **fato administrativo** respectivo à liquidação irregular de despesas permanece irregular já que o fiscal executou a tarefa de medição e verificação dos serviços com inexatidão, não se atentando às formalidades preconizadas no art. 52, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012. Por este motivo, entende-se cabível a sanção do responsável, nos termos do art. 112, II da LOTCE.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Desta feita, não se pode olvidar que esse montante a ser glosado padece de comprovação de recolhimento ao Erário ou ser objeto de retenção em outros contratos firmados com a Terra Forte Construtora Ltda.

Portanto, **convém determinar à Goinfra**, por seu representante legal, para que registre essas adequações na medição das obras, comprove o recolhimento da importância indicada, em valores atualizados, e se impossível o ressarcimento por vias administrativas, o Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR - GO-174, trecho: Diorama / Entr. GO-326, deverá ser objeto de Tomada de Contas Especial para se reaver o prejuízo.

2.1.3 – Inobservância de disposição legal quanto à rescisão de contrato, respectivas consequências, e aplicação de sanções (item 3.1 do Relatório de Auditoria)

2.1.3.1 - GO-217, trecho: Mairipotaba / Entr. BR-060 (item 3.1.1 do Relatório de Auditoria)

Para o caso concreto do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR, cumpre mencionar que, o Relatório de Auditoria constatou que no período compreendido entre 01/04/2016 a 30/04/2016 foram executados e medidos os serviços relacionados à 21ª Medição no valor de R$ 318.092,51 a preços iniciais e, após a aprovação da última medição aos 11/05/2016, o Diretor de Obras Rodoviárias à época, Sr. Antônio Wilson Porto, por meio do Despacho nº 858/2019-DOR, em 06/09/2016, expôs que a empresa contratada não deu continuidade na execução dos serviços contrariando a ordem expressa de reinício dos serviços emitida aos 01/04/2016 e, por esse motivo deu prosseguimento aos trâmites na aplicação de sanções previstas na Cláusula 12ª do Contrato.

- Responsáveis:

- **Sr. Íris Bento Tavares** (Chefe do Núcleo Jurídico da Agetop – Período: 2015 a 13/06/2018 - CPF nº 290.467.181-15), por não apresentar no Despacho nº 1686/2016-PR-NEJUR (fl. 3722 do processo 201300036001834-SEPNET) fundamentação quanto à solicitação para aplicação de sanções contratuais contida no Despacho nº 858/2016-DOR (fl. 3713 do processo 201300036001834-SEPNET) e Despacho nº 924/16-DOR (fl. 3718 do processo 201300036001834-SEPNET), o que resultou em descumprimento do disposto no art. 87 da Lei Federal nº 8.666/1993, artigos 80 a 82 da Lei Estadual nº 17.928/2012, assim como na Cláusula Décima Segunda do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR. Na condição de chefe do Núcleo Jurídico da Agetop, competia-lhe, em observância ao princípio da motivação, apresentar parecer jurídico devidamente fundamentado quanto aos questionamentos / solicitações levantadas;

- **Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva**, (Fiscal da obra objeto do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR - Período: 01/06/2014 a 03/09/2016 - CPF nº 187.286.261-68), por não dar imediata ciência formal a seus superiores da suspensão da execução dos serviços pela contratada em 30/04/2016, sem justa causa e prévia comunicação à Administração, o que poderia ensejar a rescisão unilateral do contrato, o que resultou em descumprimento do disposto no art. 79, inciso I, c/c art. 78, inciso V, da Lei Federal nº 8.666/1993, e respectivas consequências do art. 80, bem como art. 87 do mesmo diploma legal, assim como na Cláusula Décima Terceira do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR. Na

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

condição de gestor do contrato, competia-lhe, nos termos do art. 52, inciso III, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e art. 2º, incisos I e II, do Decreto nº 7.615/2012, dar imediata ciência formal a seus superiores dos incidentes e das ocorrências da execução que pudessem acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual;

- **Sr. Jayme Eduardo Rincon** (Presidente da Agetop – Período: 01/01/2015 a 13/06/2018 - CPF nº 093.721.801-49), por não apresentar decisão fundamentada quanto à solicitação contida no Despacho nº 950/16-DOR (fl. 3721 do processo 201300036001834-SEPNET) para aplicação de sanções contratuais à contratada, o que resultou em descumprimento do disposto no art. 87 da Lei Federal nº 8.666/1993, artigos 80 a 82 da Lei Estadual nº 17.928/2012, assim como na Cláusula Décima Segunda do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR. Na condição de Presidente da Agetop, tendo-lhe sido solicitado decidir quanto à aplicação de sanções à contratada (conforme Despacho nº 950/16-DOR), competia-lhe, por força do art. 50 da Lei nº 9.784/1999, motivar seus atos administrativos nos limites do pedido formulado, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos da decisão;

- **Sr. Antônio Wilson Porto** (Diretor de Obras Rodoviárias – Período: 18/12/2015 13/06/2018 - CPF nº 084.139.911-53), por não instaurar processo administrativo para apurar a conduta da contratada, quando da suspensão da execução dos serviços, em 30/04/2016, sem justa causa e prévia comunicação à Administração, o que resultou em descumprimento do disposto no art. 79, inciso I, c/c art. 78, inciso V, da Lei Federal nº 8.666/1993, e respectivas consequências do art. 80, bem como art. 87 do mesmo diploma legal, assim como na Cláusula Décima Terceira do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR. Na condição de Diretor de Obras Rodoviárias, competia-lhe instaurar processo administrativo para apuração da conduta e possível rescisão unilateral e aplicação de sanções à contratada, nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.615, de 16/05/2012, tão logo tomasse conhecimento da suspensão da execução do serviço pela contratada, o que independe da ciência formal por parte da fiscalização, em decorrência da competência que lhe é atribuída pelo art. 30, incisos V e VI, do Decreto nº 8.483/2015, de dirigir e acompanhar a medição e o andamento físico da obra.

- Razões de justificativa:

O Sr. Íris Bento Tavares em sua defesa administrativa apresentou suas razões de justificativas por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 40, fls. 1-10).

a) <u>Defesa Administrativa do Chefe do Núcleo Jurídico (Peça Processual 40, fls. 2-8)</u>

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1400 SERV-PUBLICA/18, recebido em 29/06/18 (Peça Processual 33). Em 16/07/18, tempestivamente, protocolizou resposta, sob chancela nº 001872 (Peça Processual 40).

Preliminarmente o responsável citado apresenta entendimento quanto a responsabilização de parecerista jurídico, que "*deve ocorrer em situações relacionadas*

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

a um parecer vinculante, quando a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão".

Cita julgado proferido pelo STF (Mandado de Segurança nº 24.631-6) no qual se assentou "*que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro*".

Sustenta ainda que, nos termos da legislação vigente, na hipótese de desvio funcional no exercício da advocacia, compete à OAB ou ao Poder Judiciário, e não aos Tribunais de Contas, a aplicação de multas e/ou sanções aos membros da Advocacia. No mérito, assegura não ser de competência do Núcleo Jurídico a aplicação de sanções.

Alega também que ausência de fundamentação no Despacho n° 1686/2016-PR-NEJUR não seria cabível, razoável ou apropriada àquela oportunidade. E passa a narrar a sequência dos procedimentos encartado nos autos:

> (...) a solicitação de aplicação de sanção contratual, em virtude de inexecução de serviços, somente se deu em 06 de setembro de 2016, conforme Despacho n°858/2016 DOR (...)
>
> 1º) Em 09 de setembro de 2016 foi exarado o Parecer n° 826/2016-PR-NEJUR(...) Na oportunidade, evitando a prática de medidas administrativas infundadas, facilmente revistas no Judiciário, com o conhecimento de Decisões Contrárias decorrente de Ações Judiciais propostas por Contratadas em face da AGETOP que oneram o erário com condenações de sucumbência, além de atrasar a execução das obras, foram enumeradas providências prévias à elaboração de parecer definitivo que pudessem resguardar eventual aplicação de sanções.
>
> Pretendia-se que o fiscal da obra evidenciasse o acompanhamento dos serviços, informando e comprovando a fiscalização tempestiva e rotineira quanto à desobediência do cronograma esperado, provável juntada de notificação extrajudicial à empresa comprovando a mora, entre outros meios que assegurasse "possível" manifestação jurídica arrazoada e motivada, dentro dos princípios legais e constitucionais.
>
> Em nossa manifestação almejamos também a comprovação de que as medições foram devidamente liquidadas/pagas, conforme o entabulado, evitando possível justificação de suspensão da execução da obra pela Contratada - nos termos do inciso XV do artigo 78 da Lei nº 8.666/1993.
>
> 2º) Os fundamentos mínimos requeridos (e prévios) para manifestação jurídica, em caráter de auxílio, não foram carreados aos autos.
>
> 3º) Em 26 de setembro de 2016, após o Despacho n° 950/2016 DOR os autos voltaram ao Núcleo Jurídico para "Rescisão Contratual" - conforme Despacho "à caneta" da Chefia de Gabinete, que assina pela Presidência da AGETOP nos termos de Portaria interna.

Assim, diante dos acontecimentos processuais, aduz que:

> (...) coube e competiu ao Núcleo Jurídico apenas manifestar sobre a rescisão, uma vez que a atuação deve ser condicionada aos princípios

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

legais, em especial ao da “Motivação", faltando outros elementos que justificassem eventual digressão sobre outro tema.

Informa também sobre Decisão Judicial exarada nos autos n° 5206532.77.2016.8. 09.0051, na qual a contratada, sob recuperação judicial, obteve autorização para que continuasse desempenhando atividades com o poder público, executando os contratos, visando a viabilização de sua recuperação.

Ao final, requer ao Relator o afastamento deste Manifestante do rol de responsáveis disposto no Relatório de Auditoria, bem como da possibilidade de aplicação de multa, conforme razões de apresentadas.

- Razões de justificativa:

O Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva em sua defesa administrativa apresentou suas justificativas por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 68, fls. 1-16).

b) Defesa Administrativa do Fiscal da obra (Peça Processual 68, fls. 7/8)

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1401 SERV-PUBLICA/18, em 09/07/2018 (Peça Processual 43).

Em 16/07/2018, solicitou prorrogação de prazo, tendo sido autorizada pelo Relator e comunicada pelo Ofício nº 1462 SERV-PUBLICA/18 (Peça Processual 59). Em 30/08/2018, tempestivamente, apresentou resposta (Peça Processual 68).

Para o caso concreto da obra na GO-217, trecho: Mairipotaba / Entr. BR-060, objeto do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR, alega que com base no Parecer nº 106/2018/PR-NEJUR, emitido em 27/02/2018, o Núcleo Jurídico sugeriu pela “*retomada e finalização dos serviços pela empresa já contratada TERRA FORTE CONSTRUTORA LTDA.* [...]” e com base desse parecer a Diretoria de Obras Rodoviárias percebeu que a rescisão contratual não era conveniente e emitiu nova Ordem de Serviço em 27/02/2018.

Porém, em 08/05/2018 esta mesma diretoria emitiu outra Ordem de Serviço cancelando aquela inicialmente emitida em 27/02/2018 e autorizando o reinício a partir do dia 02/04/2018.

Apresenta cópia de memorando encaminhado à Gerência de Obras Rodoviárias da Agetop, em 28/08/2018, alertando sobre as questões apontadas pela equipe de fiscalização do Tribunal, para que, em caso de eventuais retrabalhos quando da retomada da obra, fossem executados às expensas da própria contratada ou promovida a glosa dos valores referentes aos serviços perdidos.

Ao final, requer o recebimento das alegações de defesa, a fim de aclarar e sanar as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria e, por conseguinte, seja excluído de qualquer responsabilidade e/ou de aplicação de multa.

- Razões de justificativa:

O Sr. Jayme Eduardo Rincon em sua defesa administrativa apresentou suas razões de

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

justificativas por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 71, fls. 142-145).

c) Defesa Administrativa do Presidente da Agetop (Peça Processual 71, fls. 142-145)

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1398 SERV-PUBLICA/18, recebido em 29/06/2018 (Peça Processual 37).

Em 16/07/18, apresentou pedido de prorrogação de prazo, devidamente autorizada pelo Relator no Memorando nº 175 GCEF/2018, e comunicado por meio do Ofício nº 1463 SERV-PUBLICA/2018 (Peça Processual 49). Em 03/09/2018, sob a chancela 002223, apresentou resposta (Peça Processual 71).

O agente público argumenta que o conjunto de documentos presentes nos autos do processo relativo ao Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR não foi suficiente para o convencer quanto à culpa exclusiva e/ou majoritária da Contratada, levando-o a optar pela rescisão unilateral sem a aplicação das sanções contratuais.

Alega que a adoção de outra solução ensejaria em demora, medidas judiciais, além de questionamentos aos atos do gestor, com risco de lesão erário. Que tomou a decisão baseado na boa fé e no princípio da legalidade, alegando que a posterior retomada do contrato pela contratada demonstram bem o acerto nas razões de decidir, tendo mantido os parâmetros do procedimento licitatório.

Sustenta que a aplicação de sanção demandaria abertura de processo administrativo que assegurasse direito ao contraditório e ampla defesa, atrasando a execução dos serviços, motivo pelo qual julgou mais benéfica a continuidade da obra pela contratada, desaconselhando a convocação de outra classificada para a execução do remanescente.

Afirma ainda que "*eventuais sanções à Contratada poderiam ser aplicadas em um prazo de 5 (cinco) anos a partir do encerramento da vigência contratual, sem prejuízo aos cofres públicos e à Administração*", aquiescendo com o entendimento firmado no Relatório de Auditoria n° 01/2018. E conclui:

> O Manifestante não foi omisso em seu dever de decidir, de exarar o Despacho fundamentado, enumerando as razões para aplicação de sanção à Contratada, uma vez que não estava convencido da pertinência da referida punição, neste caso. Especialmente, quando não mensurada lesão ao erário; ante a prioridade governamental de continuidade da obra. Registra-se que o contrato "entendido como por escopo" encontrava-se (encontra-se) válido e produzindo efeitos, mantendo-se a Contratada na execução deste [...].

Ao final, requer ao Relator o não acatamento à recomendação de aplicação de multa, ante as razões apresentadas.

- Razões de justificativa:

O Sr. Antônio Wilson Porto em sua defesa administrativa apresentou suas razões de justificativas por meio de documentos acostados aos autos (Peça 75, fls. 1-128).

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

d) Defesa Administrativa do Diretor de Obras Rodoviárias (Peça Processual 75, fls. 2-4)

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1399 SERV-PUBLICA/18, em 29/06/2018 (Peça Processual 36). Em 10/07/2018, solicitou prorrogação de prazo, tendo sido autorizada pelo Relator e comunicada pelo Ofício nº 1659 SERV-PUBLICA/18 (Peça Processual 78). Em 17/09/2018, tempestivamente, apresentou resposta (Peça Processual 75).

O responsável citado informa que a obra foi reiniciada 01/04/2016, em função de Ordem de Serviço de reinício, gerando a 21° medição, no período de 01 a 30/04/2016, e, portanto, considera que até a data de 30/04/2016, a obra estava em andamento.

Alega que ao tomar conhecimento da paralisação dos serviços, sem a devida formalização e sem razões que o justificassem, solicitou, em 06/09/2016 e 20/09/2016, a rescisão contratual, bem como a aplicação das sanções devidas à contratada, anexando, para fins de comprovação, cópias dos Despachos nº 858/2016-DOR (fl. 15) e 924/16-DOR (fl. 19).

Argumenta não ter havido omissão de sua parte, uma vez que *"gestões foram feitas junto à construtora para que se retomasse a obra"*, tendo ainda solicitado aplicação de penalidades à contratada quando da extinção do contrato por decurso de prazo.

Informa também que a Agetop, através dos Núcleos Jurídico e de Licitações, convocou as demais classificadas no processo licitatório com vistas à continuidade do remanescente da obra e assim, evitar a perda de serviços decorrente de períodos chuvosos. Pondera, contudo, que tais ações independem de atuação da Diretoria de Obras Rodoviárias.

Ressalta que no decorrer desses procedimentos, a contratada obteve decisão judicial lhe assegurando o direito de continuar com a obra, decisão essa que foi corroborada pelo Parecer n° 106/2018-PR-NEJUR (fl. 63-65).

Segundo o defendente não caberia à Diretoria a qual ocupava a gestão orçamentária e financeira do contrato, mas tão somente os aspectos técnicos. Que nada poderia fazer para dar continuidade às obras frente aos cancelamentos de empenhos por ordem das Secretarias da Fazenda e de Gestão e Planejamento, configurando motivos alheios a sua vontade.

Observa também que solicitou, em 25/09/2017, a abertura de processo para apuração de possíveis responsabilidades envolvendo a licitação de remanescente para a obra em questão, conforme processo n° 058789/17.

Por fim, rebate o questionamento quanto à inércia em relação ao prazo para que fossem tomadas essas providências, argumentando que o próprio Relatório de Auditoria n° 01/2018 corroboraria ao seu entendimento ao afirmar não haver lei estadual que faça previsão quanto ao prazo para aplicação das sanções administrativas no âmbito dos contratos administrativos.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Ao final, requer o recebimento das razões de justificativas e, no mérito, o não acatamento deste Tribunal à recomendação do Relatório de Auditoria para a aplicação de multa.

- Análise: Diante das justificativas apresentadas, passa-se ao exame das manifestações dos responsáveis citados.

a) Exame da defesa apresentada pelo Chefe do Núcleo Jurídico (Peça Processual 40)

Sabe-se que, o Chefe do Núcleo Jurídico, por sua vez, é diretamente subordinado à Presidência, dentre outras atribuições, deve "*(...) emitir pareceres sobre leis, decretos, regulamentos, normas e instruções relacionados com as atividades da AGETOP e interpretação da legislação de modo geral (...)*" (Capítulo X, Seção IV, art. 65, inciso III, do Regimento Interno da Agetop – Junho/2013).

Deste modo, o responsável citado tem na sua atribuição a emissão de parecer jurídico relacionado com as atividades da Agetop. Assim, é por meio deste instrumento, fundamentado e alicerçado em normas, leis e em lição de doutrina ou jurisprudência, que o agente público apresenta sua opinião técnica plausível, razoável, embasado na boa técnica jurídica e na doutrina consagrada, que servirá para orientar o administrador público a tomar decisões.

Portanto, o Chefe da Advocacia foi citado para justificar, em observância ao princípio da motivação, por não haver fundamentado quanto à necessidade de aplicação de sanções contratuais à Empresa quando da suspensão da execução dos serviços, em 30/04/2016, em descumprimento ao disposto no art. 87 da Lei Federal nº 8.666/1993 e artigos 80 a 82 da Lei Estadual nº 17.928/2012.

Em resposta, o titular da Advocacia, em sua peça de defesa, alega que não era da sua alçada a aplicação de penalidades e que no questionado Despacho nº 1686/2016-PR-NEJUR, emitido em atenção ao Despacho nº 858/2016-DOR, tentou demonstrar que tomou as "*providências prévias à elaboração de parecer definitivo que pudessem resguardar eventual aplicações de sanções*", no sentido de evitar a prática de medidas administrativas infundadas e assegurar que sua manifestação jurídica fosse "*arrazoada e motivada, dentro dos princípios legais e constitucionais*".

Ademais, quanto à questão de que o parecer emitido pelo órgão de assessoramento jurídico, como neste caso, manifestou-se no sentido de que o instrumento tem caráter opinativo e quase não se vincula à atuação e responsabilidade do administrador, o que, portanto, não cabe a responsabilização pelo conteúdo do parecer de natureza opinativa.

Cabe observar que o agente, no Parecer nº 826/2016-PR-NEJUR, aos 09/09/2016, havia solicitado à Diretoria de Obras Rodoviárias que apresentasse manifestação do Fiscal da Obra sobre a situação do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR, bem como esclarecimentos quanto às medições, se foram liquidadas/pagas e se a Agência deu causa à demora na execução do contrato.

Após, conforme Despacho nº 1686/2016-PR-NEJUR, 28/09/2016, verifica-se que o Jurídico, com base na manifestação exarada pelo Diretor de Obras Rodoviárias no Despacho nº 903/16-DOR, 14/09/2016, opinou no sentido de que como o contrato em

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

tela não havia pendências financeiras e que seu prazo de vigência havia se expirado em 03/09/2016, não havia necessidade para elaboração de termo rescisório.

Porém, da leitura dos despachos supracitados, esta Unidade Técnica analisa que o Despacho nº 903/16-DOR não consistia em uma manifestação conclusiva do Diretor sobre a situação da obra conforme deliberado no Despacho nº 1686/2016-PR-NEJUR.

O despacho do Diretor de Obras Rodoviárias tratava de solicitação à Gerência de Cadastramento e Medição de Obras Rodoviárias (OR-GECAM) para que informasse sobre a situação da obra em tela: i) se apresentava vigência contratual expirada; e ii) se todos os serviços executados pela Contratada foram medidos.

Demais disso, após a deliberação "à caneta" do Chefe de Gabinete, que assina pela Presidência, no Despacho nº 950/16-DOR, com envio dos autos ao Setor Jurídico (PR-NEJUR) para rescisão contratual, verifica-se que o responsável citado, em resposta no Despacho nº 1686/2016-PR-NEJUR, somente se manifestou ao superior hierárquico pela desnecessidade de termo rescisório uma vez que o contrato encontrava-se extinto por decurso de prazo e que todos os serviços executados foram devidamente medidos.

Diante dos fatos, esta Especializada, a partir da leitura do Despacho nº 1686/2016-PR-NEJUR, entende que o agente, quando provocado pelo Presidente da Autarquia para se pronunciar acerca da rescisão contratual, não conferiu manifestação jurídica de forma fundamentada em jurisprudência, doutrina e dispositivos normativos que justificasse a desnecessidade de termo rescisório.

Cumpre destacar que o defendente não observou a matéria relativa aos contratos por escopo, que se trata da modalidade de contrato administrativo cuja matéria foi tratada pela Controladoria Geral do Estado – CGE no Despacho nº 0900/2017-GEIN/SCI (Peça Processual 75, fl. 54), 20/07/2017, com alerta à Agência de que o contrato da obra em tela era por escopo e não por prazo.

Assim, como bem apontou a CGE, nos chamados contratos por escopo ou por objeto, o prazo contido no contrato tem caráter meramente moratório e somente se extingue com a entrega do objeto contratado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é assente neste sentido sendo delineada no Acórdão nº 127/2016-TCU-Plenário cujo trecho do voto do Ministro Relator André de Carvalho fundamenta o seguinte:

> 13. Ocorre que, nos chamados contratos por escopo (em que o objeto consistiria na obtenção de um bem ou na construção de uma obra), o prazo de execução só seria extinto quando o objeto fosse definitivamente entregue à administração e as demais obrigações fixadas no ajuste fossem plenamente satisfeitas, de modo que, inexistindo motivos para rescisão ou anulação, a extinção desse tipo de ajuste somente se operaria com a conclusão do objeto e com o seu recebimento definitivo pela administração, diferentemente do que ocorreria nas avenças por tempo determinado (em que o objeto consistiria na prestação de serviços contínuos), nos quais o prazo constituiria elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Assim, também tem sido a linha adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, conforme decisões proferidas nos Acórdãos nº 2278/2017 e nº 3437/2012.

Portanto, pode-se afirmar que no caso do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR não houve extinção por decurso de prazo de execução. Assim, não expirado o ajuste, observando o disposto no art. 77 da Lei Federal nº 8.666/93, tem-se que ao ser remetido para consulta pela rescisão, o departamento jurídico, em exame e controle de legalidade, deveria ter verificado a questão que lhe foi submetida com cautela, informando à autoridade superior, em seu parecer, em qual hipótese se enquadraria a rescisão e ainda, ter orientado para que fosse aberto o devido contraditório à empresa, haja vista que os motivos que constituem a rescisão só podem ocorrer nos termos no art. 78 da Lei Federal nº 8.666/93.

Nesse sentido, não deveria o procurador ter opinado pela não necessidade da rescisão contratual, tendo em vista que a modalidade do contrato por escopo ou por objeto encontrava-se válido e produzindo efeitos, cujo prazo contido no contrato só seria extinto quando o objeto fosse definitivamente entregue à administração, mantendo a Contratada na execução deste, eis que a teoria do contrato por escopo não a exime das sanções passíveis pelo inadimplemento de suas obrigações contratuais, sob pena de a administração assumir posição não isonômica.

Assim, verifica-se que o parecerista não observou a matéria relativa ao contrato por escopo quando, em regra, face a inexecução contratual, seria necessária a emissão de parecer jurídico embasado na boa técnica jurídica de forma a orientar e informar o administrador público acerca dos riscos jurídicos pela rescisão do contrato.

Importante frisar que o Chefe do Jurídico foi citado nos autos para responder o motivo de não ter fundamentado em seu parecer quanto à necessidade de aplicação de sanções contratuais em cumprimento ao contido na Cláusula Décima Segunda do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR

No entanto, não se vislumbra no Regimento Interno da Agetop e em legislações pertinentes, que regulamentam os contratos e o processo administrativo no âmbito da Administração Pública (Lei nº 8.666/1993, Lei Estadual nº 17.928/2012, Lei nº 9.784/1999 e Lei nº 13.800/2001), a obrigação de fazer do Núcleo Jurídico em tomar providências na aplicação de penalidades contratuais à Contratada.

Também, não há entendimento no sentido de que o ato administrativo emitido por autoridade administrativa se vincula à consultoria jurídica com parecer, favorável ou contrário, nos casos em que o gestor do contrato questiona o advogado público acerca da melhor providência ou decisão administrativa a ser tomada no que tange à rescisão contratual.

Nessa esteira, este tem sido o entendimento desta Corte de Contas, como pode-se inferir do Voto condutor do Acórdão nº 1911/2018, em que o Conselheiro Saulo Marques Mesquita, Relator do processo nº 20140004700228, com base em jurisprudências do TCU e STF pontuou que *"(...) pareceres jurídicos que subsidiaram as contratações, não cabe responsabilização, haja vista a natureza não vinculante de referidos instrumentos (...)".*

Por outro lado, embora os pareceres jurídicos não serem vinculantes ao gestor, não significa ausência de responsabilidade do advogado público. Assim, no que tange à

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

responsabilização do advogado público, nos casos em que o parecer jurídico apresente erros grosseiros, haverá imputação de penalidades ao parecerista.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é assente neste sentido sendo delineada no Acórdão nº 1801/2007-TCU-Plenário cujo trecho do voto do Ministro Relator Raimundo Carreiro fundamenta o seguinte:

> (...)
>
> 4. No que concerne à isenção de pareceristas e à independência profissional inerentes à advocacia, a questão encontra-se pacificada junto a este Tribunal, bem assim junto ao Supremo Tribunal Federal, que evoluiu no sentido de que os pareceristas, de forma genérica, só terão afastada a responsabilidade a eles eventualmente questionada, se seus pareceres estiverem devidamente fundamentados, albergados por tese aceitável da doutrina ou jurisprudência, de forma que guardem forte respeito aos limites definidos pelos princípios da moralidade, legalidade, publicidade, dentre outros.
>
> 5. Ou seja, ao parecerista que sustenta opiniões técnicas plausíveis, razoáveis, embasado na boa técnica jurídica e na doutrina consagrada, ainda que fundamentado em convicções pessoais, e sendo seu parecer um instrumento que servirá para orientar o administrador público a tomar decisões, não deverá existir a imputação de responsabilização solidária ao gestor faltoso, porquanto tal parecer estará, como mencionado, livre de opiniões que possam ter carreado em si dolo ou culpa que, de alguma forma, poderiam induzir a erro.
>
> 6. Ao contrário, se houver parecer que induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que possam ferir princípios como o da moralidade, da legalidade ou da publicidade, só para citar alguns exemplos, ou que, por dolo ou culpa, tenham concorrido para a prática de graves irregularidades ou ilegalidades, haverá de existir solidariedade entre gestores e pareceristas, já que deverão ser considerados os responsáveis pela prática desses atos inquinados. (...) (grifos nossos)

Por todo o exposto, como não há em legislações pertinentes a obrigação de fazer do Núcleo Jurídico em tomar providências na aplicação de penalidades contratuais à Contratada e que o parecer técnico e jurídico não se vincula a decisão do gestor, esta Unidade Técnica entende pelo acolhimento das razões de justificativa do defendente, sem prejuízo das seguintes recomendações à Goinfra que adote providências com vistas a que:

- Os advogados públicos, quando acionados pelos administradores, emitam em seus pareceres jurídicos opinião técnica plausível, razoável, embasado na boa técnica jurídica alicerçado em normas, doutrinas e jurisprudências, que servirá para orientar e informar o administrador público acerca dos riscos jurídicos da adoção de uma ou de outra linha de ação quando na tomada de decisão;

- Que estabeleça normativos internos acerca dos assuntos rotineiros submetidos ao controle de legalidade pela assessoria jurídica, inclusive, contemplando os casos de rescisão e, nestes, a avaliação da possibilidade jurídica de aplicação de sanções.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

b) Exame da defesa apresentada pelo Fiscal da obra (Peça Processual 68)

Cumpre destacar que, o fiscal da obra, por sua vez, é diretamente subordinado à Diretoria de Obras Rodoviárias – DOR, cuja função é a de "*(...) fiscalizar, acompanhar e verificar sua perfeita execução, em todas as fases, até o recebimento do objeto (...)*" (art. 52 da Lei Estadual nº 17.928/2012) e, dentre outras atribuições, deve "*(...) dar imediata ciência formal a seus superiores dos incidentes e das ocorrências da execução que possam acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual (...)*" (art. 52, inciso III, da Lei Estadual nº 17.928/2012).

Assim, por não vislumbrar nos autos movimentações do citado no sentido de transmitir à autoridade superior a situação do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR, nos termos do art. 52, inciso III, da Lei Estadual nº 17.928/2012 c/c art. 2º, incisos I e II, do Decreto nº 7.615/2012, a Equipe de Auditoria citou o gestor pelo motivo de não dar imediata ciência formal a seus superiores dos incidentes e das ocorrências da execução contratual que pudessem acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual.

Nesta senda, oportunizada a defesa, verifica-se que o fiscal da obra não entrou no mérito da questão de não ter formalizado de forma expressa e objetiva a situação do contrato e não haver comunicado o titular da DOR da ocorrência do fato.

A narrativa apresentada tratou apenas de atualizar a situação do contrato cuja ordem de reinício dos serviços foi autorizada pela Diretoria no dia 02/04/2018 com determinação pela retomada da obra à empresa Terra Forte Construtora Ltda. que obteve decisão judicial favorável lhe assegurando o direito de continuar a obra.

Neste sentido, convém trazer trecho dessa decisão judicial favorável à Contratada, disposto nos autos do processo nº 5206532.77.2016.8.09.0051 junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, em 29/09/2017, que permite à mesma participar de concorrências públicas, bem como assegura o direito de continuar com os contratos vigentes e prorrogados:

> (...) Quanto à questão da permissão para que as empresas requerentes participem de concorrências públicas, bem como terem os contratos vigentes mantidos e prorrogados, a despeito de estarem em recuperação judicial, por se tratar de situação específica das empresas requerentes, cujas atividades possuem relação direta com o poder público, entendo possível tal medida, sob pena de inviabilizar a própria recuperação judicial, que se tornaria inócua caso sofressem as empresas tal limitação. (...) (grifos nossos)

Diante do exposto, esta Unidade Técnica entende que as razões do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, eis que o agente não formalizou de forma expressa e objetiva a situação do contrato e não comunicou o titular da DOR.

Portanto, são **fatos** administrativos que constituem a **omissão** do agente citado no dever de agir nos termos do art. 52, inciso III, da Lei Estadual nº 17.928/2012 c/c *caput* do art. 2º do Decreto nº 7.615/2012, o que afronta o interesse público e a moralidade administrativa.

c) Exame da defesa apresentada pelo Presidente da Agetop (Peça Processual 71)

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Inicialmente, cumpre mencionar que o Presidente da Agetop, tem a função de "*(...) exercer a administração da AGETOP, praticando todos os atos necessários na área de sua competência, notadamente os relacionados com orientação, coordenação e supervisão das atividades a cargo das unidades administrativas integrantes dessa Agência (...)*" e, dentre outras atribuições, deve "*(...) apreciar em grau de recurso e emitir parecer final sobre quaisquer assuntos submetidos à sua apreciação no âmbito da AGETOP (...)*" e "*(...) supervisionar a gestão de contratos, convênios e demais ajustes firmados pela Agência (...)*" (Título IV, Capítulo I, art. 65, incisos II, X e XI, do Regimento Interno da Agetop – Junho/2013).

Tem-se que o Presidente foi citado para justificar, em observância ao princípio da motivação, não haver apresentado decisão fundamentada quanto à solicitação contida no Despacho nº 950/16-DOR, emitido aos 26/09/2016, para rescisão contratual e de não ter tomado providências na aplicação de penalidades à contratada, quando da suspensão da execução dos serviços, em 30/04/2016, em descumprimento ao disposto no art. 87 da Lei Federal nº 8.666/1993, artigos 80 a 82 da Lei Estadual nº 17.928/2012.

Verifica-se que no supracitado despacho consta o pedido de encaminhamento dos autos pela Diretoria de Obras Rodoviárias para que o então titular da Presidência deliberasse quanto à aplicação de penalidades à Contratada. Neste mesmo documento observa-se que o Chefe de Gabinete, que assina pela Presidência, aplicou "à caneta" a decisão somente pela rescisão contratual e encaminhou ao Núcleo Jurídico (PR-NEJUR) para providências.

Em resposta, o titular da Presidência, em sua peça de defesa, alega que pelo conjunto de documentos constantes nos autos, não foi convencido da culpa exclusiva e/ou majoritária da Contratada na inexecução da obra, situação que o motivou pelo entendimento em apenas aplicar a rescisão contratual.

Dessa forma, observa-se que o então Presidente não entrou no mérito da questão de não haver fundamentado a decisão pela rescisão unilateral e de não haver aplicado sanções contratuais à contratada.

A narrativa apresentada na defesa tratou apenas de tentar demonstrar que não foi inerte na tomada de providências para iniciar os procedimentos administrativos de rescisão contratual e que tomou a decisão baseado na boa fé e no princípio da legalidade.

Convém ressaltar que a irregularidade cometida não se trata somente da não aplicação de penalidades à contratada, envolve também a falta de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão: i) rescisão contratual e, ii) aplicação de sanções.

O art. 2º da Lei nº 13.800/2011, que regula o processo administrativo, reza que:

> A Administração pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
> Parágrafo único – <u>Nos processos administrativos serão observados</u>, entre outros, os critérios de:
> I – atuação conforme a lei e o direito; (...)
> VII – <u>indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão</u>;

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; (...) (grifos nossos)

Segundo a normativa supracitada, observa-se que o gestor não seguiu as formalidades essenciais ao correto andamento do processo administrativo, cuja irregularidade afronta o interesse público.

Cumpre destacar outra questão que não foi observada na decisão do gestor pela rescisão contratual, que se trata da modalidade de contrato administrativo, cuja matéria foi tratada pela Controladoria Geral do Estado – CGE no Despacho nº 0900/2017-GEIN/SCI (Peça Processual 75, fl. 54), 20/07/2017, com alerta à Agência de que o contrato da obra em tela era por escopo e não por prazo.

Assim, como bem apontou a CGE, nos chamados contratos por escopo ou por objeto, o prazo contido no contrato tem caráter meramente moratório e somente se extingue com a entrega do objeto contratado e, por este motivo, não poderia o gestor, de maneira discricionária, autorizar o término do contrato.

Além disso, a Controladoria também alertou que o gestor não tomou o cuidado de aplicar penalidades à contratada, considerando que ela não estava cumprindo as obrigações contratuais, e nem realizou a devida formalização da rescisão do contrato, tal como consta no referido Despacho nº 0900/2017-GEIN/SCI:

> (...) Diante o exposto, em observância aos dispositivos legais, considerando que, caso a contratada não esteja cumprindo suas obrigações a contento, é dever do gestor aplicar as sanções previstas nos artigos 86 e 87 da Lei n° 8.666/93, bem como sendo necessário o serviço, não pode o gestor, discricionariamente, autorizar o término do contrato, necessário se faz a formalização da rescisão contratual e tendo em vista que, diante os fatos apresentados, a exemplo do documento à fl. 3713, a princípio não resta configurado o encerramento do contrato para o caso concreto, e antes mesmo de proceder a rescisão unilateral por inexecução do ajuste e após assegurar defesa prévia, envidar as medidas necessárias à aplicação de sanção à contratada e eventual execução da garantia contratual, conforme estabelecem os artigos 79, inc. II, 86 e 87 da Lei nº 8.666/93.

Por outro lado, convém mencionar que a Contratada obteve decisão judicial favorável no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, aos 29/09/2017, com permissão para continuar participando em concorrências públicas, bem como ter o direito de continuar com os contratos vigentes e prorrogados, conforme disposto nos autos do processo nº 5206532.77.2016.8.09.0051:

> (...) Quanto à questão da permissão para que as empresas requerentes participem de concorrências públicas, bem como terem os contratos vigentes mantidos e prorrogados, a despeito de estarem em recuperação judicial, por se tratar de situação específica das empresas requerentes, cujas atividades possuem relação direta com o poder público, entendo possível tal medida, sob pena de inviabilizar a própria recuperação judicial, que se tornaria inócua caso sofressem as empresas tal limitação. (...) (grifos nossos)

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Assim, com base nesta decisão judicial o Presidente alega que a posterior retomada do contrato pela contratada demonstra bem o acerto nas suas razões de decidir, tendo mantido os parâmetros do procedimento licitatório.

Porém, esta Especializada entende que essa alegação não condiz com os fatos, pois desta forma não se mantiveram os parâmetros da licitação, pois houve descumprimento dos prazos e a não aplicação de sanções, pelo contrário, restou flagrante o tratamento não isonômico dispensado à contratada.

Ademais, não deveria o gestor ter decidido pela rescisão contratual pelo motivo de que a modalidade do contrato por escopo ou por objeto encontrava-se válido e produzindo efeitos cujo prazo contido no contrato só seria extinto quando o objeto fosse definitivamente entregue à administração, mantendo-se a Contratada na execução deste, eis que a teoria do contrato por escopo não exime a contratada das sanções passíveis pelo inadimplemento de suas obrigações contratuais, sob pena da administração assumir posição não isonômica.

Portanto, percebe-se que o agente citado além de não ter observado a matéria relativa ao contrato por escopo, não aplicou a devida motivação dos atos administrativos com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos (inciso I, do art. 50, da Lei nº 13.800/2011) pela rescisão contratual e aplicação de sanções à Contratada caso não estivesse cumprindo as obrigações pactuadas, sem prejuízo à garantia do direito de ampla defesa do interessado.

Desse modo, são esses fatos administrativos que acabou afetando os interesses da Contratada e o interesse público em fazer cumprir-se o contrato, protegendo o investimento realizado.

Diante do exposto, esta Unidade Técnica entende, as razões do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, tendo em vista que os **fatos** administrativos que constituem a instauração do processo administrativo de rescisão contratual permanecem irregulares, já que o Presidente foi **omisso** em não se atentar às formalidades preconizadas no art. 2º da Lei nº 13.800/2001 de instauração de processo administrativo de que trata o *caput* do art. 3º do Decreto nº 7.615/2012.

d) <u>Exame da defesa apresentada pelo Diretor de Obras Rodoviárias (Peça Processual 75)</u>

Cumpre informar que, o Diretor de Obras Rodoviárias, por sua vez, é diretamente subordinado à Presidência, dentre outras atribuições, deve "*(...) dirigir o planejamento, acompanhamento e controle físico, financeiro e técnico das obras de infraestrutura de transportes em execução (...)*" (art. 55, inciso VI, do Regimento Interno da Agetop).

O Diretor responsável foi citado para justificar o motivo de não haver apurado a conduta da contratada quando da suspensão da execução dos serviços, em 30/04/2016, sem justa causa e prévia comunicação à Administração, e de não ter tomado providências para possível rescisão contratual unilateral e aplicação de sanções à contratada tão logo tomasse conhecimento da suspensão da execução dos serviços.

Em resposta, o titular da Diretoria, em sua peça de defesa, alega que assim que tomou conhecimento da paralisação da obra solicitou, em 06/09/2016 e 20/09/2016, a

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

aplicação das sanções devidas à contratada, anexando, para fins de comprovação, cópias dos Despachos nº 858/2016-DOR (fl. 15) e 924/16-DOR (fl. 19).

Observa-se, adicionalmente, que o agente anexou aos autos uma Notificação Extrajudicial nº 82/2016-DOR (Peça Processual 75, fl. 12-14), datada em 23/11/2016, que teve como objetivo notificar a contratada para recuperação imediata dos serviços executados.

Dessa forma, da leitura desses documentos anexados, observa-se que o Diretor não entrou no mérito da questão de não haver instaurado processo administrativo com a devida apuração da conduta e possível rescisão unilateral e aplicação de sanções à contratada.

A narrativa apresentada na defesa tratou apenas de tentar demonstrar que não foi inerte na tomada de providências no sentido de iniciar os procedimentos administrativos na aplicação de penalidades à Contratada.

Importante frisar que a irregularidade cometida não é somente a falta de instauração de processo administrativo, envolve também outros requisitos essenciais para se garantir a segurança jurídica das tratativas entre Contratante e Contratado: apuração dos motivos que ensejaram a contratada a suspender a execução dos serviços, garantia do direito de ampla defesa ao interessado e indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão (rescisão contratual e aplicação de penalidades à contratada).

O art. 2º da Lei nº 13.800/2011, que regula o processo administrativo, reza que:

> A Administração pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
> Parágrafo único – Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
> I – atuação conforme a lei e o direito; (...)
> VII – indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
> VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; (...) (grifos nossos)

Verifica-se que o gestor não seguiu as formalidades essenciais ao correto andamento do processo administrativo, cuja irregularidade afronta o interesse público e a moralidade administrativa.

Assim, percebe-se que a falta de cuidado do agente citado na motivação dos atos administrativos com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos (inciso I, do art. 50, da Lei nº 13.800/2011) pela aplicação de sanções, sem prejuízo à garantia do direito de ampla defesa do interessado, o que afetou os interesses da Contratada e do interesse público em fazer cumprir-se o contrato, protegendo o investimento realizado.

Por outro lado, convém mencionar que a Contratada obteve decisão judicial favorável no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, aos 29/09/2017, com permissão para continuar participando em concorrências públicas, bem como ter o direito de continuar

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

com os contratos vigentes e prorrogados, conforme disposto nos autos do processo nº 5206532.77.2016.8.09.0051:

> (...) Quanto à questão da permissão para que as empresas requerentes participem de concorrências públicas, bem como terem os contratos vigentes mantidos e prorrogados, a despeito de estarem em recuperação judicial, por se tratar de situação específica das empresas requerentes, cujas atividades possuem relação direta com o poder público, entendo possível tal medida, sob pena de inviabilizar a própria recuperação judicial, que se tornaria inócua caso sofressem as empresas tal limitação. (...) (grifos nossos)

Diante do exposto, esta Unidade Técnica entende que as razões do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, tendo em vista que os **fatos** administrativos permanecem irregulares, já que o Diretor de Obras Rodoviárias foi **omisso** ao não se atentar às formalidades preconizadas no art. 2º da Lei nº 13.800/2001 de instauração de processo administrativo de que trata o *caput* do art. 3º do Decreto nº 7.615/2012.

2.1.3.2 - GO-174, trecho: Diorama / Entr. GO-326 (Montes Claros de Goiás) (item 3.1.2 do Relatório de Auditoria)

Para o caso concreto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR, cumpre mencionar que, o Relatório de Auditoria constatou que foram realizadas 12 medições, totalizando o valor medido de R$ 7.229.323,25 e, em 06/09/2016, a Diretoria de Obras Rodoviárias, por meio do Despacho nº 857/2016-DOR, expôs que a empresa contratada não se mobilizou para a continuidade na execução dos serviços contrariando a ordem expressa de reinício dos serviços emitida aos 31/03/2016 e, por esse motivo solicitou à Presidência autorização para aplicação das sanções contratuais.

O Contrato foi rescindido unilateralmente em 08/08/2017 com fulcro em sua cláusula décima terceira, subitem “13.1.1” e art. 78, incisos I, II e VI, c/c art. 79, inciso I, da Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993, por meio do Termo de Rescisão Contratual Unilateral nº 022/2017-PR-NEJUR.

- Responsáveis:

- **Sr. Íris Bento Tavares** (Chefe do Núcleo Jurídico da Agetop – Período: 2015 a 13/06/2018 - CPF nº 290.467.181-15), por não promover a adequada consultoria jurídica no âmbito da Agetop, especialmente quanto à exigência legalmente imposta de executar a garantia contratual para ressarcimento da Administração, no caso de rescisão unilateral pelos fundamentos contidos no Termo de Rescisão Contratual Unilateral nº 022/2017-PR-NEJUR, haja vista a existência de saldo rescisório a favor da Agetop, o que resultou em descumprimento do disposto no art. 79, inciso I, c/c art. 80, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, assim como na Cláusula Sexta do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR, com potencial prejuízo ao erário no valor de R$ 75.927,80, conforme Despacho nº 223/2016-OR-GECAM (fls. 1782-1783 do processo 201300036002568-SEPNET). Na condição de chefe do Núcleo Jurídico da Agetop, competia-lhe promover a consultoria jurídica no âmbito da Agetop, orientando para o cumprimento das disposições contidas no art. 80 da Lei Federal nº 8.666/1993;

- **Sr. Antônio Wilson Porto** (Diretor de Obras Rodoviárias – Período: 18/12/2015 13/06/2018 - CPF nº 084.139.911-53), por não instaurar processo administrativo

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

para apurar a conduta da contratada, quando da suspensão da execução dos serviços, em 31/03/2016, sem justa causa e prévia comunicação à Administração, o que resultou em descumprimento do disposto no art. 87 da Lei Federal nº 8.666/1993, assim como na Cláusula Décima Segunda do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR. Na condição de Diretor de Obras Rodoviárias, competia-lhe instaurar processo administrativo para apuração da conduta e possível aplicação de sanções à contratada, nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.615, de 16/05/2012, tão logo tomasse conhecimento da suspensão da execução do serviço pela contratada, o que independe da ciência formal por parte da fiscalização, em decorrência da competência que lhe é atribuída pelo art. 30, incisos V e VI, do Decreto nº 8.483/2015, de dirigir e acompanhar a medição e o andamento físico da obra.

- Razões de justificativa:

O Sr. Íris Bento Tavares em sua defesa apresentou suas razões de justificativas por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 40, fls. 1-10).

a) Defesa Administrativa do Chefe do Núcleo Jurídico (Peça Processual 40, fls. 8-10)

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1400 SERV-PUBLICA/18, recebido em 29/06/18 (Peça Processual 33). Em 16/07/18, tempestivamente, protocolizou resposta, sob chancela nº 001872 (Peça Processual 40).

Preliminarmente o agente citado apresenta entendimento quanto a responsabilização de parecerista jurídico, que "*deve ocorrer em situações relacionadas a um parecer vinculante, quando a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão*".

Cita julgado proferido pelo STF (Mandado de Segurança nº 24.631-6) no qual se assentou "*que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro*".

Sustenta ainda que, nos termos da legislação vigente, na hipótese de desvio funcional no exercício da advocacia, compete à OAB ou ao Poder Judiciário, e não aos Tribunais de Contas, a aplicação de multas e/ou sanções aos membros da Advocacia.

Alega também que inexiste elementos nos autos que justifiquem um posicionamento jurídico visando aplicação de sanções à Contratada. E narra os procedimentos encartado nos autos:

> (...) Estes autos foram encaminhados ao Núcleo Jurídico, em 05 de outubro de 2016, exclusivamente para confecção e ou manifestação quanto à Rescisão Contratual, atendendo ao Despacho n° 988/2016-DOR (fl. 1784 do Processo n° 201300036002568-SEPNET) e Despacho n° 1976/2016 - PR (fl. 1785 do Processo n° 201300036002568-SEPNET).
>
> Na análise, pelo Parecer n° 1827/2016-PR-NEJUR (fl. 1786 e 1787 do Processo n° 201300036002568-SEPNET), uma vez expirada a

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> vigência do contrato, julgou-se desnecessária a confecção de um Termo de Rescisão. Contudo, após conhecimento de entendimento firmado pela Controladoria-Geral do Estado (CGE), competiu ao Núcleo Jurídico a confecção do Termo de Rescisão Contratual Unilateral nº 022/2017-PR-NEJUR (fl. 179 do Processo n° 201300036002568-SEPNET).
>
> Posteriormente, com o conhecimento do deferimento Judicial da Recuperação da Contratada, conforme cópia de decisão de fis. 1802 a 1804 (Processo n° 201300036002568-SEPNE7), acatando entendimento da CGE, formulado nos autos SEI n° 201711867000724, a Presidência da AGETOP acatou o cancelamento da rescisão, conforme Despacho Decisório n° 0206/2018-PR, doc. n° 1369212 do Processo SEI n° 201711867000724, tendo a Terra Forte Construtora Ltda retomado a obra, conforme temos conhecimento.
>
> De certo, a situação de possível saldo rescisório de R$ 75.927,80 foi modificada, afastando a alegação de "potencial" prejuízo ao erário, uma vez que a Contratada deve realizar outros serviços em que a quantia comporta desconto.

Assim, diante dos acontecimentos processuais, aduz que:

> Uma vez mais, o cumprimento da disposições contidas nos artigos 80 e 87 da Lei 8.666/93, Cláusula Décima Segunda do Contrato n° 286/2013-ADGEJUR, bem como disposições da Lei Estadual n° 17.928/2012, não se vincula à eventual confecção de parecer jurídico; não sendo este Manifestante competente para a aplicação da sanção ou omisso em sua atuação; nos limites do que constava nos autos, não deve ser responsabilizado pela inexistência de aplicação de(s) sanção -(-ões).

No mérito, alega que a providência para instauração de Processo Administrativo para aplicação de sanção à Contratada não se insere dentre as atribuições inerentes na atuação da Advocacia de Estado.

Ao final, requer ao Relator o afastamento deste Manifestante do rol de responsáveis disposto no Relatório de Auditoria, bem como da possibilidade de aplicação de multa, conforme razões de apresentadas.

- Razões de justificativa:

O Sr. Antônio Wilson Porto em sua defesa administrativa apresentou suas razões de justificativas por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 75, fls. 1-128).

b) <u>Defesa Administrativa do Diretor de Obras Rodoviárias (Peça Processual 75, fls. 4-6)</u>

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1399 SERV-PUBLICA/18, em 29/06/2018 (Peça Processual 36). Em 10/07/2018, solicitou prorrogação de prazo, tendo sido autorizada pelo Relator e comunicada pelo Ofício nº 1659 SERV-PUBLICA/18 (Peça Processual 78). Em 17/09/2018, tempestivamente, apresentou resposta (Peça Processual 75).

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Alega que conforme documentos anexos aos autos, tomou providências para rescisão do contrato, tendo solicitado ao Núcleo Jurídico, em 06/09/2016, a rescisão contratual e aplicação de penalidades à Contratada.

Informa também que a Agetop, feita a rescisão contratual, realizou a convocação dos demais participantes para continuidade da obra, não tendo logrado êxito. Após, realizou novos levantamentos técnicos para realização de uma nova licitação, a qual foi concluída, cuja obra se encontra em andamento com previsão para conclusão ao final do ano de 2018.

Argumenta não ter havido omissão de sua parte por falha na apuração da conduta da contratada, uma vez que *"que todas as providências foram para isso tomadas atempadamente"*.

Observa também que solicitou a abertura de processo para apuração de possíveis responsabilidades envolvendo a licitação de remanescente para a obra em questão, conforme processo n° 058789/17.

Por fim, rebate o questionamento quanto à inércia em relação ao prazo para que fossem tomadas essas providências, argumentando que o próprio Relatório de Auditoria n° 01/2018 corroboraria ao seu entendimento ao afirmar não haver lei estadual que faça previsão quanto ao prazo para aplicação das sanções administrativas no âmbito dos contratos administrativos.

Ao final, requer o recebimento das razões de justificativas e, no mérito, o não acatamento deste Tribunal à recomendação do Relatório de Auditoria para a aplicação de multa.

- Análise: Diante das alegações e justificativas apresentadas, passa-se ao exame das manifestações dos responsáveis citados.

a) <u>Exame da defesa apresentada pelo Chefe do Núcleo Jurídico (Peça Processual 40)</u>

Sabe-se que, o Chefe do Núcleo Jurídico, por sua vez, é diretamente subordinado à Presidência, dentre outras atribuições, deve "*(...) emitir pareceres sobre leis, decretos, regulamentos, normas e instruções relacionados com as atividades da AGETOP e interpretação da legislação de modo geral (...)*" (Capítulo X, Seção IV, art. 65, inciso III, do Regimento Interno da Agetop – Junho/2013).

Deste modo, o responsável citado tem na sua atribuição a emissão de parecer jurídico relacionado com as atividades da Agetop. Assim, é por meio deste instrumento, fundamentado e alicerçado em normas, leis e em lição de doutrina ou jurisprudência, que o agente público apresenta sua opinião técnica plausível, razoável, embasado na boa técnica jurídica e na doutrina consagrada, que servirá para orientar o administrador público a tomar decisões.

Portanto, o Chefe da Advocacia foi citado para justificar, por não haver promovido adequada consultoria jurídica quanto à exigência legalmente imposta de executar a garantia contratual para ressarcimento da Administração, no caso de rescisão unilateral pelos fundamentos contidos no Termo de Rescisão Contratual Unilateral nº 022/2017-

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

PR-NEJUR, haja vista a existência de saldo rescisório a favor da Agetop, o que resultou em descumprimento do disposto no art. 79, inciso I, c/c art. 80, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/1993, assim como na Cláusula Sexta do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR, com potencial prejuízo ao erário no valor de R$ 75.927,80.

Assim, conforme Despacho nº 1827/2016-PR-NEJUR, 11/10/2016, em resposta ao Despacho nº 1976/2016-PR, com envio dos autos ao Setor Jurídico (PR-NEJUR) para análise e parecer, verifica-se que, da manifestação exarada pelo Gestor de Engenharia/Gerente de Cadastro e Medição de Obras Rodoviárias no Despacho nº 223/2016-OR-GECAM com sugestão para que a diferença de valor em R$ 75.927,80 a favor da Agetop seja descontado do valor medido e ainda não pago à empresa, o Chefe do Jurídico entendeu que não era da sua alçada a questão desse saldo rescisório e que deveria ser objeto de questionamento junto à Diretoria de Finanças.

Ademais, opinou no sentido de que como o contrato em tela não havia pendências financeiras e que seu prazo de vigência havia se expirado em 08/07/2016, não havia necessidade para elaboração de termo rescisório.

Em seguida, aos 24/04/2017, o Diretor de Obras Rodoviárias, no Despacho nº 435/2017-DOR, solicitou mais uma vez o encaminhamento dos autos ao Núcleo Jurídico para fosse lavrado e publicado o Termo de Rescisão Contratual, o que, em resposta, por meio do Despacho nº 809/2017-PR-NEJUR, o Setor Jurídico tratou de informar, novamente, pela desnecessidade de termo rescisório uma vez que o contrato encontrava-se extinto por decurso de prazo, bem como sugeriu o encaminhamento à Diretoria de Finanças para providências no estorno do valor devido.

No entanto, da leitura do Despacho nº 1454/2017-PR-NEJUR, em 08/08/2017, observa-se que o Núcleo Jurídico em cumprimento à determinação da Presidência, exarada no Despacho nº 1689/2017-PR, deliberou para que os autos fossem remetidos ao Setor de Elaboração de Instrumentos para que o Termo de Rescisão Contratual fosse lavrado, com a indicação de pendências financeiras a ser descontada da empresa Contratada em favor da Agetop.

Diante dos fatos, esta Especializada, a partir da leitura Despacho nº 435/2017-DOR, entende que o agente, quando provocado pelo Diretor de Obras Rodoviárias para se pronunciar acerca da rescisão contratual, não conferiu manifestação jurídica de forma fundamentada em jurisprudência, doutrina e dispositivos normativos que justificasse a desnecessidade de termo rescisório.

Cumpre destacar que o defendente não observou a matéria relativa aos contratos por escopo, que se trata da modalidade de contrato administrativo cuja extinção do ajuste somente se opera com a conclusão do objeto e o seu recebimento pela Administração, diferentemente dos ajustes por tempo determinado, nos quais o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.

Assim, nos chamados contratos por escopo ou por objeto, o prazo contido no contrato tem caráter meramente moratório e somente se extingue com a entrega do objeto contratado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é assente neste sentido sendo delineada no Acórdão nº 127/2016-TCU-Plenário cujo trecho do voto do Ministro Relator André de Carvalho fundamenta o seguinte:

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> 13. Ocorre que, nos chamados contratos por escopo (em que o objeto consistiria na obtenção de um bem ou na construção de uma obra), o prazo de execução só seria extinto quando o objeto fosse definitivamente entregue à administração e as demais obrigações fixadas no ajuste fossem plenamente satisfeitas, de modo que, inexistindo motivos para rescisão ou anulação, a extinção desse tipo de ajuste somente se operaria com a conclusão do objeto e com o seu recebimento definitivo pela administração, diferentemente do que ocorreria nas avenças por tempo determinado (em que o objeto consistiria na prestação de serviços contínuos), nos quais o prazo constituiria elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.

Assim, também tem sido a linha adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, conforme decisões proferidas nos Acórdãos nº 2278/2017 e nº 3437/2012.

Portanto, verifica-se que no caso do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR não houve extinção por prazo do contrato. Assim, não estando extinto o ajuste, observando o disposto no art. 77 da Lei Federal nº 8.666/93 tem-se que, ao ser remetido à consulta pela rescisão, o departamento jurídico, em exame e controle de legalidade, deveria ter examinado a questão que lhe foi submetida com cautela, informando à autoridade superior em seu parecer em qual hipótese se enquadrava a rescisão e ainda, ter orientado no sentido de que fosse aberto o devido contraditório à empresa, haja vista que os motivos que constituem a rescisão só podem ocorrer nos termos no art. 78 da Lei Federal nº 8.666/93.

Nesse sentido, não deveria o procurador ter opinado pela desnecessidade rescisão contratual uma vez que o contrato encontrava-se extinto por decurso de prazo tendo em vista que a modalidade do contrato por escopo ou por objeto encontrava-se válido e produzindo efeitos cujo prazo contido no contrato só seria extinto quando o objeto fosse definitivamente entregue à administração, mantendo-se a Contratada na execução deste: a teoria do contrato por escopo não exime a contratada das sanções passíveis pelo inadimplemento de suas obrigações contratuais, sob pena de a administração assumir posição não isonômica.

Assim, verifica-se que o parecerista não cuidou de observar a matéria relativa ao contrato por escopo quando, por regra, face a inexecução contratual, seria necessária a emissão de parecer jurídico embasado na boa técnica jurídica de forma a orientar e informar o administrador público acerca dos riscos jurídicos pela rescisão do contrato.

Importante frisar que a irregularidade cometida se refere ao fato de o Agente citado não ter promovido adequada consultoria jurídica no âmbito da Agetop no sentido de executar a garantia contratual para ressarcimento da Administração em cumprimento ao contido na Cláusula Sexta do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR.

No entanto, não se vislumbra no Regimento Interno da Agetop e em legislações pertinentes, que regulamentam os contratos e o processo administrativo no âmbito da Administração Pública (Lei nº 8.666/1993, Lei Estadual nº 17.928/2012, Lei nº 9.784/1999 e Lei nº 13.800/2001), a obrigação de fazer do Núcleo Jurídico em tomar providências na aplicação da garantia contratual à Contratada

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Também, não há entendimento no sentido de que o ato administrativo emitido por autoridade administrativa se vincula à consultoria jurídica com parecer, favorável ou contrário, nos casos em que o gestor do contrato questiona o advogado público acerca da melhor providência ou decisão administrativa a ser tomada no que tange à rescisão contratual.

Nessa esteira, este tem sido o entendimento desta Corte de Contas, como pode-se inferir do Voto condutor do Acórdão nº 1911/2018, em que o Conselheiro Saulo Marques Mesquita, Relator do processo nº 20140004700228, com base em jurisprudências do TCU e STF pontuou que *"(...) pareceres jurídicos que subsidiaram as contratações, não cabe responsabilização, haja vista a natureza não vinculante de referidos instrumentos (...)".*

Por outro lado, embora os pareceres jurídicos não serem vinculantes ao gestor, não significa ausência de responsabilidade do advogado público. Assim, no que tange à responsabilização do advogado público, nos casos em que o parecer jurídico apresente erros grosseiros, haverá imputação de penalidades ao parecerista.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é assente neste sentido sendo delineada no Acórdão nº 1801/2007-TCU-Plenário cujo trecho do voto do Ministro Relator Raimundo Carreiro fundamenta o seguinte:

> (...) 4. No que concerne à isenção de pareceristas e à independência profissional inerentes à advocacia, a questão encontra-se pacificada junto a este Tribunal, bem assim junto ao Supremo Tribunal Federal, que evoluiu no sentido de que os pareceristas, de forma genérica, só terão afastada a responsabilidade a eles eventualmente questionada, se seus pareceres estiverem devidamente fundamentados, albergados por tese aceitável da doutrina ou jurisprudência, de forma que guardem forte respeito aos limites definidos pelos princípios da moralidade, legalidade, publicidade, dentre outros.
>
> 5. Ou seja, ao parecerista que sustenta opiniões técnicas plausíveis, razoáveis, embasado na boa técnica jurídica e na doutrina consagrada, ainda que fundamentado em convicções pessoais, e sendo seu parecer um instrumento que servirá para orientar o administrador público a tomar decisões, não deverá existir a imputação de responsabilização solidária ao gestor faltoso, porquanto tal parecer estará, como mencionado, livre de opiniões que possam ter carreado em si dolo ou culpa que, de alguma forma, poderiam induzir a erro.
>
> 6. Ao contrário, se houver parecer que induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que possam ferir princípios como o da moralidade, da legalidade ou da publicidade, só para citar alguns exemplos, ou que, por dolo ou culpa, tenham concorrido para a prática de graves irregularidades ou ilegalidades, haverá de existir solidariedade entre gestores e pareceristas, já que deverão ser considerados os responsáveis pela prática desses atos inquinados. (...) (grifos nossos).

Por todo o exposto, como o parecer técnico e jurídico não se vincula a decisão do gestor, esta Unidade Técnica entende pelo acolhimento das razões de justificativa do defendente, sem prejuízo das seguintes recomendações à Goinfra que adote providências para que:

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

- Os advogados públicos, quando acionados pelos administradores, emita em seus pareceres jurídicos opinião técnica plausível, razoável, embasado na boa técnica jurídica e na doutrina consagrada de forma bem fundamentada e alicerçado em normas, leis e em lição de doutrina ou jurisprudência, que servirá para orientar e informar o administrador público acerca dos riscos jurídicos da adoção de uma ou de outra linha de ação quando na tomada de decisão;

- Que estabeleça normativos internos acerca dos assuntos rotineiros submetidos ao controle de legalidade pela assessoria jurídica, inclusive, contemplando os casos de rescisão e, nestes, a avaliação da possibilidade jurídica de aplicação de sanções.

b) <u>Exame da defesa apresentada pelo Diretor de Obras Rodoviárias (Peça Processual 75)</u>

Cumpre informar que, o Diretor de Obras Rodoviárias, por sua vez, é diretamente subordinado à Presidência, dentre outras atribuições, deve "*(...) dirigir o planejamento, acompanhamento e controle físico, financeiro e técnico das obras de infraestrutura de transportes em execução (...)*" (art. 55, inciso VI, do Regimento Interno da Agetop).

O Diretor responsável foi citado para justificar o motivo de não haver apurado a conduta da contratada quando da suspensão da execução dos serviços, em 31/03/2016, sem justa causa e prévia comunicação à Administração, e de não ter tomado providências para possível rescisão contratual unilateral e aplicação de sanções à contratada tão logo tomasse conhecimento da suspensão da execução dos serviços.

Em resposta, o titular da Diretoria, em sua peça de defesa, alega que assim que tomou conhecimento de que não houve mobilização da Contratada após a emissão da ordem de serviço em 01/04/2016, solicitou, em 06/09/2016, a aplicação das sanções devidas à contratada, bem como autorização junto à Presidência da Agência a Rescisão Contratual, em 05/10/2016, anexando, para fins de comprovação, cópias dos Despachos nº 857/2016-DOR (fl. 70) e 988/16-DOR (fl. 71).

Dessa forma, da leitura desses documentos anexados, observa-se que o Diretor não entrou no mérito da questão de não haver instaurado processo administrativo com devida apuração da conduta e possível rescisão unilateral e aplicação de sanções à contratada.

A narrativa apresentada na defesa tratou apenas de tentar demonstrar que não foi inerte na tomada de providências no sentido de iniciar os procedimentos administrativos na aplicação de penalidades à Contratada e rescisão do contrato.

Importante frisar que a irregularidade cometida não é somente a falta de instauração de processo administrativo, envolve também outros requisitos essenciais para se garantir a segurança jurídica das tratativas entre Contratante e Contratado: apuração dos motivos que ensejaram a contratada a suspender a execução dos serviços, garantia do direito de ampla defesa ao interessado e indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão (rescisão contratual e aplicação de penalidades à contratada).

O art. 2º da Lei nº 13.800/2011, que regula o processo administrativo, reza que:

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

> A Administração pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
> Parágrafo único – Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
> I – atuação conforme a lei e o direito; (...)
> VII – indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
> VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; (...)
> (grifos nossos)

Verifica-se que o gestor não seguiu as formalidades essenciais ao correto andamento do processo administrativo, cuja irregularidade afronta o interesse público e a moralidade administrativa.

Assim, percebe-se que a falta de cuidado do agente citado na motivação dos atos administrativos com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos (inciso I, do art. 50, da Lei nº 13.800/2011) pela aplicação de sanções, sem prejuízo à garantia do direito de ampla defesa do interessado, o que afetou os interesses da Contratada e do interesse público em fazer cumprir-se o contrato, protegendo o investimento realizado.

Por outro lado, convém mencionar que a Contratada obteve decisão judicial favorável no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, aos 29/09/2017, com permissão para continuar participando em concorrências públicas, bem como ter o direito de continuar com os contratos vigentes e prorrogados, conforme disposto nos autos do processo nº 5206532.77.2016.8.09.0051:

> (...) Quanto à questão da permissão para que as empresas requerentes participem de concorrências públicas, bem como terem os contratos vigentes mantidos e prorrogados, a despeito de estarem em recuperação judicial, por se tratar de situação específica das empresas requerentes, cujas atividades possuem relação direta com o poder público, entendo possível tal medida, sob pena de inviabilizar a própria recuperação judicial, que se tornaria inócua caso sofressem as empresas tal limitação. (...) (grifos nossos)

Diante do exposto, esta Unidade Técnica entende que a decisão judicial anula a Rescisão Contratual nº 022/2017-PR-NEJUR e os atos administrativos que o envolvem, porém, as razões do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, tendo em vista que os **fatos** administrativos permanecem irregulares, já que o Diretor de Obras Rodoviárias foi **omisso** ao não se atentar às formalidades preconizadas no art. 2º da Lei nº 13.800/2001 de instauração de processo administrativo de que trata o *caput* do art. 3º do Decreto nº 7.615/2012.

2.1.3.3 - GO-132, trecho: Colinas do Sul / Minaçu (item 3.1.4 do Relatório de Auditoria)

Para o caso concreto do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR, cumpre mencionar que, o Relatório de Auditoria constatou que, no que se refere à parcela atribuída à empresa Egesa Engenharia S.A., cabe registrar que foram realizadas 26 medições, totalizando o valor medido de R$ 124.312.238,71 e, em 19/11/2015, a obra foi formalmente paralisada e, em 12/09/2016, a contratada pleiteou a rescisão amigável do contrato, em função de

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

suspensão de execução contratual, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 dias.

O Núcleo Jurídico da Agetop manifestou-se favoravelmente à rescisão pleiteada (Parecer nº 912/2016-PR-NEJUR, de 30/09/2016), a qual foi autorizada pelo presidente da Agetop (Despacho nº 1930/2016-PR, de 30/09/2016). Em 28/04/2017, a rescisão foi realizada, por meio do Termo de Rescisão Amigável nº 017A/2017-PR-NEJUR.

- Responsáveis:

- **Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva** (Gestor do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR – Período: 22/01/2013 a 28/04/2017 - CPF nº 187.286.261-68), por não dar imediata ciência formal a seus superiores da suspensão da execução dos serviços pela contratada em 31/08/2015, sem justa causa e prévia comunicação à Administração, o que poderia ensejar a rescisão unilateral do contrato, o que resultou em descumprimento do disposto no art. 79, inciso I, c/c art. 78, inciso V, e art. 86 da Lei nº 8.666/1993, assim como na Cláusula Décima Quarta do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR. Na condição de gestor do contrato, competia-lhe, nos termos do art. 52, inciso III, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e art. 2º, incisos I e II, do Decreto nº 7.615/2012, dar imediata ciência formal a seus superiores dos incidentes e das ocorrências da execução que pudessem acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual;

- **Sr. Antônio Wilson Porto** (Diretor de Obras Rodoviárias – Período: 2015 13/06/2018 - CPF nº 084.139.911-53), por não instaurar processo administrativo para apurar a conduta da contratada, quando da suspensão da execução dos serviços, em 31/08/2015, sem justa causa e prévia comunicação à Administração, o que resultou em descumprimento do disposto no art. 79, inciso I, c/c art. 78, inciso V, e art. 87 da Lei nº 8.666/1993, assim como na Cláusula Décima Quarta do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR. Na condição de Diretor de Obras Rodoviárias, competia-lhe instaurar processo administrativo para apuração da conduta e possível rescisão do contrato e aplicação de sanções à contratada, nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.615, de 16/05/2012, tão logo tomasse conhecimento da suspensão da execução do serviço pela contratada, o que independe da ciência formal por parte da fiscalização, em decorrência da competência que lhe é atribuída pelo art. 30, incisos V e VI, do Decreto nº 8.483/2015, de dirigir e acompanhar a medição e o andamento físico da obra.

- Razões de justificativa:

O Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva em sua defesa administrativa apresentou suas razões de justificativas por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 68, fls. 1-16).

a) <u>Defesa Administrativa do Gestor do Contrato (Peça Processual 68, fls. 8/9)</u>

O agente citado sustenta que nunca foi fiscal do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR e que a equipe técnica do TCE-GO no Relatório de Auditoria nº 01/2018-SERV-INFRA teria se equivocado ao relacioná-lo como responsável pela fiscalização do mencionado contrato.

Ao final, requer ao Relator o afastamento deste Manifestante do rol de responsáveis

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

disposto no Relatório de Auditoria, bem como da possibilidade de aplicação de multa, conforme razões apresentadas.

- Razões de justificativa:

O Sr. Antônio Wilson Porto em sua defesa administrativa apresentou suas razões de justificativas por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 75, fls. 1-128).

b) Defesa Administrativa do Diretor de Obras Rodoviárias (Peça Processual 75, fls. 4-6)

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1399 SERV-PUBLICA/18, em 29/06/2018 (Peça Processual 36). Em 10/07/2018, solicitou prorrogação de prazo, tendo sido autorizada pelo Relator e comunicada pelo Ofício nº 1659 SERV-PUBLICA/18 (Peça Processual 78). Em 17/09/2018, tempestivamente, apresentou resposta (Peça Processual 75).

Alega que conforme documentos anexos aos autos, que a empresa Egesa Engenharia S.A., aos 12/09/2016, solicitou a rescisão amigável contratual (fl. 95) e, por esse motivo, tomou providências pelo cancelamento da Ordem de Serviço de Reinício emitida em 08/08/2016 (fl. 104) e pela rescisão do contrato.

Informa também que a Agetop, feita a rescisão contratual, realizou a convocação dos demais participantes da licitação para continuidade da obra, não tendo logrado êxito pois não houve interessados. Após, abriu um novo processo licitatório, a qual foi concluída, cuja obra de conclusão se encontra em andamento normal.

Argumenta não ter havido omissão de sua parte por falha na apuração da conduta da contratada, uma vez que *"que todas as providências foram para isso tomadas"*.

Ao final, requer o recebimento das razões de justificativas e, no mérito, o não acatamento deste Tribunal à recomendação do Relatório de Auditoria para a aplicação de multa.

- Análise: Diante das razões de justificativas apresentadas, passa-se ao exame das manifestações dos responsáveis citados.

a) Exame da defesa apresentada pelo Gestor do Contrato (Peça Processual 68)

Cumpre destacar que, o Gestor do Contrato, por sua vez, é diretamente subordinado à Diretoria de Obras Rodoviárias – DOR, cuja função é a de "*(...) fiscalizar, acompanhar e verificar sua perfeita execução, em todas as fases, até o recebimento do objeto(...)*" (art. 52 da Lei Estadual nº 17.928/2012) e, dentre outras atribuições, deve "*(...) dar imediata ciência formal a seus superiores dos incidentes e das ocorrências da execução que possam acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual (...)*" (art. 52, inciso III, da Lei Estadual nº 17.928/2012).

Portanto, por não vislumbrar nos autos movimentações do agente citado no sentido de transmitir à autoridade superior da situação do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR nos termos do art. 52, inciso III, da Lei Estadual nº 17.928/2012 c/c art. 2º, incisos I e II, do

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Decreto nº 7.615/2012, a Equipe de Auditoria, por conta da nomeação em 22/01/2013 pela Diretoria de Obras Rodoviárias para exercer a função de Gestor do Contrato conforme se vislumbra do processo técnico nº 200800036000136-SEPNET (fl. 197, Volume 04 parte 01 – 4127835), citou o agente pelo motivo de não dar imediata ciência formal a seus superiores dos incidentes e das ocorrências da execução contratual que pudessem acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual.

Nesta senda, tendo em vista da designação para exercer a função de gestor do contrato, não se vislumbra em todas as ocorrências relativas à execução do contrato e da obra em tela, dentro rol de documentos constantes nos autos, que atestem o registro próprio do Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva que o vincule à irregularidade constatada no Relatório de Auditoria.

Revisando os autos é possível identificar o Engenheiro Wanderley David de Souza atuando como fiscal e gestor atestando em registro próprio diversos documentos da obra objeto do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR (adequações de planilha orçamentária e de quantitativos de materiais e serviços, informes de aditivos à Diretoria de Obras Rodoviárias, memórias de cálculo, diários de obra, ofícios, despachos e medições).

Do exposto, por não haver nos autos registros de atos e fatos administrativos que qualifiquem a responsabilização do Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva, esta Unidade Técnica entende que **seja acolhida as razões de justificativa**, no sentido de declarar-se extinta a punibilidade do agente citado.

Sugere-se que o Sr. Wanderley David de Souza (CPF nº 197.936.501-68) seja citado no processo de Tomada de Contas Especial do referido contrato para apresentar razões de justificativa por não dar imediata ciência formal a seus superiores da suspensão da execução dos serviços pela contratada em 31/08/2015, sem justa causa e prévia comunicação à Administração, o que poderia ensejar a rescisão unilateral do contrato, o que resultou em descumprimento do disposto no art. 79, inciso I, c/c art. 78, inciso V, e art. 86 da Lei nº 8.666/1993, assim como na Cláusula Décima Quarta do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR.

Na condição de gestor do contrato, competia-lhe, nos termos do art. 52, inciso III, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e art. 2º, incisos I e II, do Decreto nº 7.615/2012, dar imediata ciência formal a seus superiores dos incidentes e das ocorrências da execução que pudessem acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual.

a) <u>Exame da defesa apresentada pelo Diretor de Obras Rodoviárias (Peça Processual 75)</u>

Cumpre informar que, o Diretor de Obras Rodoviárias, por sua vez, é diretamente subordinado à Presidência, dentre outras atribuições, deve "*(...) dirigir o planejamento, acompanhamento e controle físico, financeiro e técnico das obras de infraestrutura de transportes em execução (...)*" (art. 55, inciso VI, do Regimento Interno da Agetop).

O Diretor responsável foi citado para justificar o motivo de não haver apurado a conduta da contratada quando da suspensão da execução dos serviços, em 31/08/2015, sem justa causa e prévia comunicação à Administração, e de não ter tomado providências para possível rescisão contratual unilateral e aplicação de sanções à contratada tão logo tomasse conhecimento da suspensão da execução dos serviços.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Dessa forma, da leitura desses documentos anexados, observa-se que o Diretor não entrou no mérito da questão de não haver instaurado processo administrativo com devida apuração da conduta e possível rescisão unilateral e aplicação de sanções à contratada, logo após da paralisação dos serviços pela Contratada que se deu em 31/08/2015 (conforme 26ª medição).

A narrativa apresentada na defesa tratou apenas de tentar demonstrar que não foi inerte na tomada de providências no sentido de rescindir o contrato, chamar as demais empresas participantes da licitação (Concorrência nº 096/08-GEGEL) para manifestação de interesse em dar continuidade à obra e, por conta da falta de interessados, realizou a abertura de uma nova licitação.

O Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR, em suas Cláusulas Sétima e Décima Quarta, estabelecem que:

> (...)
> **07.5** – No caso das rescisões de que tratam os incisos II a XV, do supracitado artigo, a garantia e seus reforços serão utilizados para o ressarcimento de eventuais prejuízos e multas aplicadas, nos termos do art. 179, III, da Lei nº 16.920/10. O saldo da garantia prestada será devolvida à CONTRATADA.
> (...)
> **14.1.1** – por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XV, XX, e XXI do art. 177 da Lei 16.920/10, (observando o disposto no art. 179 da citada lei);

Observa-se que o gestor, diante do descumprimento das cláusulas contratuais pela contratada a partir de 31/08/2015, não adotou, em prazo oportuno, providências no sentido de aplicar multa moratória ou, se fosse o caso, de rescindir o contrato, com a respectiva aplicação de sanções, sem prejuízo à garantia do direito de ampla defesa do interessado, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos essenciais para se garantir a segurança jurídica das tratativas entre Contratante e Contratado: apuração dos motivos que ensejaram a contratada a suspender a execução dos serviços, garantia do direito de ampla defesa ao interessado e indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão (rescisão contratual e aplicação de penalidades à contratada).

Diante do exposto, esta Unidade Técnica entende que as razões do justificante **não foram capazes de elidir a irregularidade**, tendo em vista que os **fatos** administrativos permanecem irregulares, já que o Diretor de Obras Rodoviárias foi **omisso** ao não se atentar às formalidades preconizadas no art. 2º da Lei nº 13.800/2001 de instauração de processo administrativo de que trata o *caput* do art. 3º do Decreto nº 7.615/2012.

2.1.4 – Descumprimento da Resolução Normativa nº 002/2012 do TCE-GO (item 3.2 do Relatório de Auditoria)

O Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018 - SERV-INFRA constatou que a Agetop não estaria cumprindo ao que determina os art. 2º c/c art. 3º, caput e §§ 1º e 2º da Resolução Normativa nº 002/2012, que dispõem sobre o preenchimento eletrônico de dados e respectivas atualizações referentes a quaisquer obras e serviços de engenharia no Sistema GEOOBRAS.

- Responsável:

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

- **Sr. Jayme Eduardo Rincon** (Presidente da Agetop – Período: 02/01/2011 a 13/06/2018 - CPF nº 093.721.801-49), por não orientar, coordenar e supervisionar as atividades a cargo das unidades administrativas integrantes da Agência, notadamente as relacionadas ao adequado e tempestivo preenchimento das informações requisitadas na interface do sistema GeoObras, especialmente para os contratos constantes dos Quadros 11 e 12 do Relatório de Auditoria, o que resultou em descumprimento da obrigação imposta pelo art. 2º c/c art. 3º, caput e §§ 1º e 2º da Resolução Normativa nº 002/2012. Na condição de presidente da Agetop, competia-lhe, nos termos do art. 24, inciso II, do Decreto nº 8.483, de 20/11/2015, orientar, coordenar e supervisionar as atividades a cargo das unidades administrativas integrantes da Agência.

- Razões de justificativa:

O Sr. Jayme Eduardo Rincon em sua defesa administrativa apresentou suas razões de justificativas por meio de documentos acostados aos autos (Peça Processual 71, fls. 142-145).

a) Defesa Administrativa do Presidente da Agetop (Peça Processual 71, fls. 144/145)

Conforme se extrai do Despacho nº 351/2019 - SERV-PUBLICA (Peça Processual 83), o responsável foi citado por meio do Ofício nº 1398 SERV-PUBLICA/18, recebido em 29/06/2018 (Peça Processual 37). Em 16/07/18, apresentou pedido de prorrogação de prazo, devidamente autorizada pelo Relator no Memorando nº 175 GCEF/2018, e comunicado por meio do Ofício nº 1463 SERV-PUBLICA/2018 (Peça Processual 49). Em 03/09/2018, sob a chancela 002223, apresentou resposta (Peça Processual 71).

O gestor inicialmente argumenta que o Sistema GeoObras vinha apresentado falhas com impossibilidade operacional para cadastro de algumas obras o que levou à constatação de falta de dados dos contratos citados no relatório de auditoria, cujos problemas foram relatados à equipe técnica desta Corte de Contas.

Alega que a alimentação do sistema foi delegada a servidores específicos das Diretorias, do Núcleo Jurídico e demais setores. Ressalta que, com base em informações desses servidores, os contratos mencionados na auditoria estão devidamente atualizados.

Sustenta que não prospera o entendimento de que houve "*falta de orientação, coordenação e supervisão das atividades a cargo das unidades administrativas dessa Agência.*".

Afirma ainda que "*após as devidas correções no Sistema GeoObras, todas as informações quanto às obras sob supervisão da AGETOP estão sendo registradas, cumprindo-se a Resolução Normativa nº 002/2012 do TCE/GO*".

Ao final, requer ao Relator o não acatamento à recomendação de aplicação de multa, ante as razões apresentadas.

- Análise: Diante das razões de justificativas apresentadas, passa-se ao exame da manifestação do responsável citado.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

a) Exame da defesa apresentada pelo Presidente da Agetop (Peça Processual 71)

Sabe-se que o Presidente da Agência por sua função no cargo que é "*(...) exercer a administração da AGETOP, praticando todos os atos necessários na área de sua competência, notadamente os relacionados com orientação, coordenação e supervisão das atividades a cargo das unidades administrativas integrantes dessa Agência (...)*" (Título IV, Capítulo I, art. 65, inciso II, do Regimento Interno da Agetop – Junho/2013) foi citado para apresentar os motivos de o setor responsável pelo preenchimento eletrônico de dados e respectivas atualizações referentes a quaisquer obras e serviços de engenharia no Sistema GEOOBRAS não estar cumprindo ao preconizado no art. 2º c/c art. 3º, caput e §§ 1º e 2º da Resolução Normativa nº 002/2012.

Dessa forma, de maneira a avaliar se os contratos selecionados pela Equipe de Auditoria para compor a amostra auditada foram devidamente atualizados e preenchidos, foi realizada uma nova consulta no sistema para verificar se ainda há obras que ainda não foram cadastradas bem como se ainda há divergências entre as informações prestadas pela Agetop e aquelas constantes do GeoObras.

Os quadros a seguir resumem os contratos que ainda não foram preenchidos e atualizados tendo como base as informações tratadas dos Quadros 11 e 12 no Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018 - SERV-INFRA (Peça Processual 10, fls. 57/58):

Quadro 1: Relação atualizada de contratos de obras rodoviárias selecionados na auditoria que ainda não foram cadastrados no Sistema GeoObras (Referência: Quadro 11).

Contrato	Objeto
188/2010-PR-ASJUR	GO 409 - Entr. BR 060 (Acreúna) / Turvelândia - Terraplenagem e Pavimentação Asfáltica

Fonte: Elaborado pela Unidade Técnica. Data: 22/11/2019.

Quadro 2: Relação atualizada de contratos paralisados ou rescindidos em que a situação informada diverge da constante do GeoObras (Referência: Quadro 12).

Contrato	Objeto	Data da última paralisação	Situação informada pela Agetop (conforme Anexo A – Doc. 01)	Data da última situação cadastrada no GeoObras
199/2013-AD-GEJUR	GO 230 - Entr. GO 517 (Água Fria de Goiás) / Mimoso de Goiás - Pavimentação Asfáltica	01/05/2016	Rescindido	28/06/2013

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Contrato	Objeto	Data da última paralisação	Situação informada pela Agetop (conforme Anexo A – Doc. 01)	Data da última situação cadastrada no GeoObras
292/2013-AD-GEJUR	GO 217 - Mairipotaba / BR 060 - Terraplenagem e Pavimentação Asfáltica	30/04/2016	Rescindido	29/10/2013

Fonte: elaborado pela Unidade Técnica. Data 22/11/2019.

Do exposto nos quadros, evidencia-se que ainda há contratos pendentes de serem preenchidos e atualizados no GeoObras.

Portanto, tendo em vista que grande parte dos contratos citados nos Quadros 11 e 12 no Relatório de Auditoria foram atualizados e preenchidos no GeoObras, esta Unidade Técnica entende que apesar dos esforços, a situação ainda não foi totalmente saneada e que as falhas em sua alimentação ainda persistem e podem eventualmente levar à sanção.

Este tema foi enfrentado pelo Conselheiro Édson Ferrari, no Processo nº 201700047002285, que trata de documentação enviada pela Agetop, em cumprimento a determinação da Controladoria-Geral do Estado – CGE, que versa sobre o Contrato nº 225/2010 - PR - ASJUR, referente à execução das obras de terraplenagem e pavimentação da Rodovia GO-210, trecho: Davinópolis / Divisa GO-MG.

Conforme Despacho nº 545/2019 – GCEF, o eminente Conselheiro prolatou a seguinte entendimento:

> 17. Quanto à observação do Sistema Geo-Obras, entendo que não cabe a discussão em processos dessa natureza, abordando somente a obra auditada. Considero ser mais prudente tratar de forma específica, com realização de monitoramento pela área técnica quanto a alimentação do sistema pelo jurisdicionado e seu cumprimento à Resolução Normativa n.º 002/2012.

E decidiu:

> III - Determinar à Gerência de Controle de Obras e Serviços de Engenharia a realizar o levantamento do Sistema Geo-Obras, quanto à alimentação dos dados, não se restringindo apenas à obra auditada, informando ao Relator da pasta, o cumprimento da Resolução Normativa n.º 002/2012, para providências pertinentes e, doravante, que essa Unidade Técnica adote como procedimento de monitoramento permanente o registro de dados e informações, pelos jurisdicionados, no Sistema Geo-Obras, conforme dispõe a Resolução Normativa n.º 002/2012, deste Tribunal.

Neste sentido, em atendimento à determinação do Conselheiro Édson Ferrari, a Gerência de Controle de Obras e Serviços de Engenharia, conforme Ordem de Serviço nº 001/2020-GER-ENG, em anexo, vem realizando o monitoramento do sistema

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

GeoObras, em cumprimento a Resolução Normativa nº 002/2012, motivo pelo qual este item não será objeto de instrução conclusiva nestes autos.

3. CONCLUSÃO

Após análises das justificativas trazidas aos autos pelos responsáveis devidamente citados/intimados, apresenta-se, no quadro seguinte, a síntese da análise técnica conclusiva acerca das argumentações/justificativas apresentadas:

Responsável	Irregularidade/Item do Relatório de Auditoria	Justificativa: Acolhida/Rejeitada
1 - **Terra Forte Construtora Ltda.**, CNPJ nº 13.807.212/ 0001-27	2.1.1	Rejeitada
	2.1.3	Rejeitada
	2.2	Rejeitada
2 - **Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva,** CPF nº 187.286.261-68	2.1.1	Rejeitada
	3.1.1	Rejeitada
	3.1.4	Acolhida
3 - **Construtora Ingá Ltda.** CNPJ nº 33.549.114/ 0001-44	2.1.2	Rejeitada
4 - **Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto,** CPF nº 117.662.981-68	2.1.2	Rejeitada
	2.1.3	Rejeitada
	2.1.4	Rejeitada
	2.2	Rejeitada
5 - **Unidas Engenharia Ltda.** CNPJ nº 01.865.426/ 0001-70	2.1.4	Rejeitada
6 - **Sr. Wanderley David de Souza,** CPF nº 197.936.501-68	2.1.5	Rejeitada
7 - **Egesa Engenharia S/A** CNPJ nº 17.186.461/ 0001-01	2.1.5	Não se manifestou
8 - **Sr. Ataualpa Nasciutti Veloso,** CPF nº 148.891.291-20	2.2	Rejeitada
9 - **Sr. Íris Bento Tavares**, CPF nº 290.467.181-15	3.1.1	Acolhida
	3.1.2	Acolhida
10 - **Sr. Jayme Eduardo Rincon,** CPF nº 093.721.801-49	3.1.1	Rejeitada
	3.2	Acolhida
11 - **Sr. Antônio Wilson Porto,** CPF nº 084.139.911-53	3.1.1	Rejeitada
	3.1.2	Rejeitada
	3.1.4	Rejeitada

Do exame da documentação contendo as razões de justificativa ou alegações de defesa dos responsáveis citados e das empresas contratadas, tendo em vista os achados, conclusões e determinações decorrentes do Relatório de Auditoria de Regularidade nº 01/2018-SERV-INFRA, esta Unidade Técnica conclui que:

3.1. As empresas contratadas citadas não apresentaram qualquer justificativa e prévia comunicação à Administração sobre a paralisação dos serviços em 01/12/2014 (art. 78, inciso V, Lei Federal nº 8.666/93) e foram omissas no dever de gerir adequadamente o andamento físico dos serviços ao longo da obra, quanto a execução de camadas de solos sem a devida proteção por revestimento, o que resultou em serviços deteriorados em função da paralisação de suas respectivas obras. (**itens 2.1.1.1.; 2.1.1.2.; 2.1.1.3.; 2.1.1.4.; 2.1.1.5.**);

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

3.2. Os fiscais de obras citados foram omissos no dever de instruir as empresas contratadas quanto ao adequado planejamento na execução dos serviços, especialmente no que se refere à conclusão do revestimento sobre camadas de solos expostas, de modo a minimizar as perdas em um eventual período de paralisação da obra, nos termos do art. 52, inciso II, da Lei Estadual nº 17.928/2012 (**itens 2.1.1.1.; 2.1.1.2.; 2.1.1.3.; 2.1.1.4.; 2.1.1.5.**);

3.3. Ainda persistem os seguintes débitos relacionados à existência de serviços deteriorados pelo período de um ciclo chuvoso em função da paralisação de suas respectivas obras, relacionados a seguir, cuja soma a preços iniciais foi de **R$ 1.344.855,86**.

- Débito de R$ 48.017,65, a preços iniciais (data base em 08/08/2013), cujo valor apurado corresponde à data de paralisação definitiva da obra em 30/04/2016 relativa ao Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR (**item 2.1.1.1.**);

- Débito de R$ 214.584,47, a preços iniciais (data base em 28/07/2010), cujo valor apurado corresponde à data de paralisação definitiva da obra, em 01/12/2014, relativa ao Contrato nº 321/2013-AD-GEJUR (**item 2.1.1.2.**);

- Débito de R$ 180.977,89, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), cujo valor apurado corresponde à data de paralisação definitiva da obra, em 31/03/2016, relativa ao Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR (**item 2.1.1.3.**);

- Débito de R$ 719.398,88, a preços iniciais (data base em 19/09/2013), cujo valor apurado corresponde à data de paralisação definitiva da obra, em 01/11/2014, relativa ao Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR (**item 2.1.1.4.**);

- Débito de R$ 181.876,97, a preços iniciais (data base em 01/09/2012), cujo valor apurado corresponde à data de paralisação definitiva da obra, em 19/11/2015, relativa ao Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR (**item 2.1.1.5.**).

Diante da provável ocorrência de dano ao Erário cabe a conversão destes autos em Tomada de Contas Especial - TCE, conforme art. 99, inciso III, da Lei Estadual nº 16.167/2007 (LOTCE-GO).

Contudo, a fiscalização desta auditoria envolveu a amostragem de cinco contratos distintos, que no processo da TCE, durante o devido processo legal, deverá obedecer ao rito estabelecido no art. 67 e seguintes da LOTCE.

Então, na TCE, durante o processo de asseguração dos valores de débitos e seus respectivos gestores e/ou empresas contratadas responsabilizadas, possivelmente demandará desta Corte de Contas a análise de diversos contraditórios e meios de prova, cujos encaminhamentos e decisões por contrato podem ser diversos.

Neste sentido, entendemos que para o melhor andamento processual seria oportuna a instauração de processos de TCE específicos para cada um dos contratos que compõem a amostra da auditoria, sendo apartadas deste processo de fiscalização e protocolizadas em autos individualizados, para abordar tão somente os débitos listados por contrato neste item.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Logo, sugerimos tratar no presente processo os demais desdobramentos dos achados de auditoria que não se referem especificamente ao ressarcimento dos valores relacionados neste tópico.

Cabe ressaltar que caso semelhante já ocorreu nesta Corte de Contas, em processo de fiscalização realizado nos contratos de execução dos Centros de Referência e Excelência em Dependência Química - Credeq, localizados nos municípios de Aparecida de Goiânia, Caldas Novas e Morrinhos.

Tem-se que após a conversão dos autos em TCE pelo Pleno (Acórdão nº 192/2019), atendendo à solicitação de uma das partes interessadas foi autorizado pelo Relator o desmembramento daqueles autos em três processos, tendo como base, cada um dos contratos ora fiscalizados (Processos nº 201600047000849, nº 201900047000561 e nº 201900047000564).

Consta no Despacho nº 132/2019 do Conselheiro Saulo Marques Mesquita (evento 126 do processo nº 201600047000849), Relator desses processos, a importância desse desmembramento:

> Tendo em vista que cada obra se refere a um contratante distinto, com um considerável volume de informações a serem objeto de análise, afigura-se curial o desmembramento do processo, de modo que a cada contrato corresponda um procedimento específico de Tomada de Contas Especial. Tal medida saneadora, por certo, facilitará o manuseio dos autos, evitando-se confusões eventualmente prejudiciais à ampla defesa dos responsáveis. Saliente-se, inclusive, que há pleito de uma das empresas nesse sentido.

3.4. Também, faz-se necessário a apuração da responsabilidade do **Sr. Wanderley David de Souza** (CPF nº 197.936.501-68), que atuou como fiscal e gestor do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR, que deverá ser citado no processo de Tomada de Contas Especial do referido contrato, para apresentar suas razões de justificativa por não dar imediata ciência formal a seus superiores da suspensão da execução dos serviços pela contratada em 31/08/2015, sem justa causa e prévia comunicação à Administração, o que poderia ensejar a rescisão unilateral do contrato, descumprindo assim o disposto no art. 79, inciso I, c/c art. 78, inciso V, e art. 86 da Lei Federal nº 8.666/1993 e a Cláusula Décima Quarta do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR.

Na condição de gestor do contrato, competia-lhe, nos termos do art. 52, inciso III, da Lei Estadual nº 17.928/2012, e art. 2º, incisos I e II, do Decreto nº 7.615/2012, dar imediata ciência formal a seus superiores dos incidentes e das ocorrências da execução que pudessem acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual (**item 2.1.3.3**).

3.5. Sobre o dano potencial devido aos valores a serem despendidos em retrabalho nas cinco obras selecionadas pela Comissão de Auditoria, entende-se crucial **determinar à Goinfra** que tome as medidas técnicas e formais necessárias para proteger os serviços executados com risco de deterioração.

Para tanto, aquela Autarquia deverá apresentar **um plano de ação**, conforme preconizado no art. 7º da Resolução Administrativa nº 07/2016 do TCE-GO, contendo as ações adotadas para estabilização dos serviços e recomposição das perdas,

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

informando os setores e responsáveis pelas ações e o cronograma de atividades a serem desenvolvidas cujo prazo não deve ser superior a 30 dias para a sua conclusão.

Ainda, cabe cientificar a Goinfra para nos casos em que verificar que o valor desprendido na recuperação dos segmentos paralisados em condições inadequadas, supere aqueles já quantificados no item "3.3", em razão de aumento nas perdas, deverá adotar as medidas administrativas necessárias a fim de garantir o ressarcimento do dano ao Erário, conforme art. 62 e seguintes da LOTCE.

3.6. Quanto à empresa **Egesa Engenharia S/A** (Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR), após duas tentativas infrutíferas de citação, por meio dos Ofícios nº 1408 e nº 1677 (Peças Processuais 32, 77), foi localizada e intimada por meio do Ofício nº 1904 (Peça Processual 80), com Aviso de Recebimento Mãos Próprias, em 26/11/2018 (Peça Processual 82, fls. 1-4).

Vencido o prazo de citação em 14/01/2019, não se manifestou nos autos, conforme informado no Despacho nº 351/2019 – SERV-PUBLICA (Peça Processual 83, fls. 1-3) quanto ao motivo de não haver mobilizado para a continuidade da obra com o agravante de não ter concluído o revestimento em quase nove quilômetros de extensão de camada de solo expostas na rodovia GO-132, trecho: Colinas do Sul / Minaçu.

3.7. Os Srs. Ataualpa Nasciutti Veloso (fiscal do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR – Período: 22/10/2013 a 05/04/2015) e **Manoel Rodrigues Rabelo Neto** (fiscal do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR – Período: 06/04/2015 a 22/09/2015) não se atentaram às formalidades preconizadas no art. 52, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012, por ambos terem executados a tarefa de medição e verificação dos serviços com inexatidão que resultaram, respectivamente, em liquidação irregular de despesas nos valores de R$ 26.313,82, a preços iniciais (data base em 29/07/2013) e R$ 99.178,23, a preços iniciais (data base em 29/07/2013) (**item 2.1.2.**). Desta feita, sugere-se aplicação de sanção aos mesmos, nos termos do art. 112, II, da LOTCE.

3.8. No que tange à constatação de deficiências na liquidação irregular dos serviços referente ao Contrato nº 286/2013-AD-GEJU a Diretoria Financeira da Autarquia informou que efetuou a retenção dos seguintes valores:

- R$ 26.313,82, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), decorrentes da liquidação, na 6ª medição (01/08/2014 a 30/08/2014), de serviços de regularização e compactação do subleito em segmentos já medidos e pagos na 4ª medição do contrato;

- R$ 99.178,23, a preços iniciais, apontado no Relatório de Auditoria que se refere à soma dos seguintes valores:

  - ✓ Da 10ª medição do contrato (01/05/2015 a 31/05/2015), **serviços de pavimentação em duplicidade**, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 33.618,73, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 03/07/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet);

  - ✓ Da 11ª medição (01/06/2015 a 30/06/2015) do contrato, **serviços de pavimentação não executados**, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 5.120,05, a preços iniciais (data base em 29/07/2013),

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

sendo a data do débito 13/08/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet);

- ✓ Da 12ª medição (01/07/2015 a 31/07/2015) do contrato, **serviços de pavimentação não executados**, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 60.439,45, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 05/11/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet).

Porém, subsiste a necessidade de comprovação a esta Corte de Contas de recolhimento, em caráter permanente, dos valores supracitados ao Erário (**item 2.1.2**), haja vista que a retenção informada tem caráter provisório. Nesse caso, entende-se pela **fixação de um prazo de 30 dias** para que a Autarquia comprove a retenção desses valores ao Erário.

3.9. Ademais, por omissão às formalidades inerentes à atuação do cargo cabe a aplicação da sanção prevista no art. 112, inciso II da LOTCE aos seguintes responsáveis pela prática de ato de gestão ilegal:

3.9.1. Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva (Fiscal da obra objeto do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR - Período: 01/06/2014 a 03/09/2016) pela omissão no dever de agir nos termos do art. 52, inciso III, da Lei Estadual nº 17.928/2012 c/c *caput* do art. 2º do Decreto nº 7.615/2012, ao não formalizar de forma expressa e objetiva a situação do contrato e não comunicar ao titular da DOR (**item 2.1.3.1.**);

3.9.2. Sr. Jayme Eduardo Rincon (Presidente da Agetop – Período: 01/01/2015 a 13/06/2018) pela omissão de não se atentar às formalidades preconizadas pelo art. 2º da Lei nº 13.800/2001 de instauração de processo administrativo de que trata o *caput* do art. 3º do Decreto nº 7.615/2012 (**item 2.1.3.1.**);

3.9.3. Sr. Antônio Wilson Porto (Diretor de Obras Rodoviárias – Período: 18/12/2015 a 13/06/2018, dos Contratos nº 292/2013-AD-GEJUR; 286/2013-AD-GEJUR; 219/2010-PR-ASJUR) pela omissão de não se atentar às formalidades preconizadas pelo art. 2º da Lei nº 13.800/2001 de instauração de processo administrativo de que trata o *caput* do art. 3º do Decreto nº 7.615/2012 (**itens 2.1.3.1.; 2.1.3.2; 2.1.3.3.**).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, sugere-se ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás que:

4.1. Tome conhecimento da presente Instrução Técnica Conclusiva;

4.2. Determine ao Serviço de Protocolo e Remessas Postais que desmembre estes autos em mais outros cinco processos, todos formados por cópias integrais, para que nos termos descritos na conclusão, item 3.3 desta Instrução, possa tratar dos débitos identificados nos contratos listados seguir, em autos apartados.

- Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR (**item 2.1.1.1.**);

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

- Contrato nº 321/2013-AD-GEJUR (**item 2.1.1.2.**);
- Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR (**item 2.1.1.3.**);
- Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR (**item 2.1.1.4.**);
- Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR (**item 2.1.1.5.**).

4.3. Determine a conversão dos cinco autos protocolizados para cada um dos contratos, listados no item anterior, em processos de Tomada de Contas Especial, em razão de constatação de danos ao Erário, nos termos do art. 99, inciso III da LOTCE, conforme itens 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.1.1.4 e 2.1.1.5 desta Instrução;

4.4. Cite, no bojo das respectivas tomadas de contas especial, os responsáveis relacionados nos quadros por contrato, a seguir, em razão das irregularidades indicadas nos itens 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.1.1.4 e 2.1.1.5, respectivamente, da presente instrução para conhecimento desta e que no prazo de 15 dias apresentem suas alegações de defesa ou recolham as quantias devidas, ou ainda, adotem ambas as providências, nos termos do art. 67, inciso II da LOTCE, dando ciência da possibilidade de aplicação de sanção conforme art. 111 da mesma Lei;

1. Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR				
Nome	**Documento**	**Cargo**	**Valor do débito***	**Item da Instrução Técnica**
Terra Forte Construtora Ltda.	CNPJ 13.807.212/ 0001-27	Contratada	R$ 48.017,65	2.1.1.1.;
Arnaldo de Barros Moreira da Silva	CPF 187.286.261-68	Fiscal da Obra	R$ 48.017,65	2.1.1.1.

2. Contrato nº 321/2013-AD-GEJUR				
Nome	**Documento**	**Cargo**	**Valor do débito***	**Item da Instrução Técnica**
Construtora Ingá Ltda.	CNPJ 33.549.114/0001 -44	Contratada	R$ 214.584,47	2.1.1.2.
Manoel Rodrigues Rabelo Neto	CPF 117.662.981-68	Fiscal da Obra	R$ 214.584,47	2.1.1.2.

3. Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR				
Nome	**Documento**	**Cargo**	**Valor do débito***	**Item da Instrução Técnica**
Terra Forte Construtora Ltda.	CNPJ 13.807.212/ 0001-27	Contratada	R$ 180.977,89	2.1.1.3.
Manoel Rodrigues Rabelo Neto	CPF 117.662.981-68	Fiscal da Obra	R$ 180.977,89	2.1.1.3.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

4. Contrato nº 036/2014-AD-GEJUR				
Nome	**Documento**	**Cargo**	**Valor do débito***	**Item da Instrução Técnica**
Manoel Rodrigues Rabelo Neto	CPF 117.662.981-68	Fiscal da Obra	R$ 719.398,88	2.1.1.4.
Unidas Engenharia Ltda.	CNPJ 01.865.426/ 0001-70	Contratada	R$ 719.398,88	2.1.1.4.

5. Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR				
Nome	**Documento**	**Cargo**	**Valor do débito***	**Item da Instrução Técnica**
Wanderley David de Souza	CPF 197.936.501-68	Fiscal da Obra	R$ 181.876,97	2.1.1.5.
Egesa Engenharia S/A	CNPJ 17.186.461/ 0001-01	Contratada	R$ 181.876,97	2.1.1.5.

*** Nos termos do art. 74, § 4º da LOTCE, o valor do débito após julgamento fixará a responsabilidade solidária.**

4.5. Determine a citação do Sr. Wanderley David de Souza (CPF nº 197.936.501-68), que atuou como fiscal e gestor do Contrato nº 219/2010-PR-ASJUR, no processo de Tomada de Contas Especial do referido contrato, para que apresente suas razões de justificativa quanto à irregularidade apontada no **item 2.1.3.3** desta Instrução, alertando-o que, caso não elidido o fundamento da impugnação, será aplicada a multa prevista no art. 112, inciso II, da LOTCE, c/c art. 313, inciso II, do RITCE.

4.6. Nestes autos:

4.6.1. Impute MULTA aos responsáveis, com fulcro no art. 112 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (LOTCE), conforme abaixo especificado:

Nome	**Sr. Arnaldo de Barros Moreira da Silva**
CPF	187.286.261-68
Cargo/Função	Fiscal da obra
Descrição da(s) irregularidade (s) praticada (s)	2.1.3.1. - Não formalizou de forma expressa e objetiva a situação do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR e não comunicou o titular da DOR, o que afronta o interesse público e a moralidade administrativa.
Período de referência da irregularidade	2.1.3.1. – Período: 01/06/2014 a 03/09/2016 em que foi fiscal da obra objeto do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR.
Dispositivo legal ou normativo violado	2.1.3.1. – - art. 52, inciso III, da Lei Estadual nº 17.928/2012 c/c *caput* do art. 2º do Decreto nº 7.615/2012; - art. 79, inciso I, c/c art. 78, inciso V, da Lei nº 8.666/1993, assim como na Cláusula Décima Terceira do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR.
Base Legal para Imputação de Multa	2.1.3.1 – Art. 112, inciso II da LOTCE c/c art. 313, inciso II, do RITCE.

Nome	**Sr. Manoel Rodrigues Rabelo Neto**
CPF	117.662.981-68

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Cargo/Função	Fiscal da obra
Descrição da(s) irregularidade (s) praticada (s)	2.1.2. – Liquidação irregular de serviços, na 10ª a 12ª medições do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR - Na 10ª medição do contrato (01/05/2015 a 31/05/2015), **serviços de pavimentação em duplicidade**, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 33.618,73, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 03/07/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet); - Na 11ª medição (01/06/2015 a 30/06/2015) do contrato, **serviços de pavimentação não executados**, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 5.120,05, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 13/08/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet); - Na 12ª medição (01/07/2015 a 31/07/2015) do contrato, **serviços de pavimentação não executados**, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 60.439,45, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 05/11/2015 (conforme data de pagamento constante do Siofinet).
Período de referência da irregularidade	2.1.2. – Período: 06/04/2015 a 22/09/2015 em que foi Fiscal da obra objeto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR.
Dispositivo legal ou normativo violado	2.1.2. – - art. 52, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012; - art. 62 c/c art. 63 da Lei Federal n° 4.320/64.
Base Legal para Imputação de Multa	2.1.2. - Art. 112, inciso II da LOTCE c/c art. 313, inciso II, do RITCE.

Nome	**Sr. Ataualpa Nasciutti Veloso**
CPF	148.891.291-20
Cargo/Função	Fiscal da obra
Descrição da(s) irregularidade (s) praticada (s)	2.1.2. – Liquidação irregular de serviços, na 6ª medição do contrato: - Na 6ª medição do contrato (01/08/2014 a 30/08/2014), serviços de regularização e compactação do subleito em segmentos já medidos e pagos na 4ª medição, em desconformidade com o art. 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, o que propiciou o pagamento indevido no valor de R$ 26.313,82, a preços iniciais (data base em 29/07/2013), sendo a data do débito 30/10/2014 (conforme data de pagamento constante do Siofinet).
Período de referência da irregularidade	2.1.2. – Período: 22/10/2013 a 05/04/2015 em que foi Fiscal da obra objeto do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR.
Dispositivo legal ou normativo violado	2.1.2. – - art. 52, inciso V, da Lei Estadual nº 17.928/2012; - art. 62 c/c art. 63 da Lei n° Federal 4.320/64.
Base Legal para Imputação de Multa	2.1.2. - Art. 112, inciso II da LOTCE c/c art. 313, inciso II, do RITCE.

Nome	**Sr. Jayme Eduardo Rincon**
CPF	093.721.801-49

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

Cargo/Função	Presidente da Agetop
Descrição da(s) irregularidade (s) praticada (s)	2.1.3.1. – Foi omisso em não decidir quanto à aplicação de sanções à contratada motivando seus atos administrativos nos limites do pedido formulado, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos da decisão.
Período de referência da irregularidade	2.1.3.1. – Período: 01/01/2015 a 04/10/2018 em que foi Presidente da Agetop.
Dispositivo legal ou normativo violado	2.1.3.1. – - art. 2º da Lei nº 13.800/2001 de instauração de processo administrativo de que trata o *caput* do art. 3º do Decreto nº 7.615/2012. - art. 79, inciso I, c/c art. 78, inciso V, da Lei nº 8.666/1993, assim como na Cláusula Décima Terceira do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR.
Base Legal para Imputação de Multa	2.1.3.1 – Art. 112, inciso II da LOTCE c/c art. 313, inciso II, do RITCE.

Nome	**Sr. Antônio Wilson Porto**
CPF	084.139.911-53
Cargo/Função	Diretor de Obras Rodoviárias
Descrição da(s) irregularidade (s) praticada (s)	2.1.3.1.; 2.1.3.2. e 2.1.3.3 – Não seguiu as formalidades essenciais ao correto andamento do processo administrativo, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos pela aplicação de sanções, sem prejuízo à garantia do direito de ampla defesa do interessado, o que afetou os interesses da Contratada e do interesse público em fazer cumprir-se o contrato, protegendo o investimento realizado, cuja irregularidade afronta o interesse público e a moralidade administrativa.
Período de referência da irregularidade	2.1.3.1.; 2.1.3.2 e 2.1.3.3 – Período: 18/12/2015 13/06/2018 em que foi Diretor de Obras Rodoviárias da Agetop.
Dispositivo legal ou normativo violado	2.1.3.1.; 2.1.3.2 e 2.1.3.3 – - art. 2º da Lei nº 13.800/2001 de instauração de processo administrativo de que trata o *caput* do art. 3º do Decreto nº 7.615/2012. - art. 79, inciso I, c/c art. 78, inciso V, da Lei nº 8.666/1993, assim como na Cláusula Décima Terceira do Contrato nº 292/2013-AD-GEJUR.
Base Legal para Imputação de Multa	2.1.3.1.; 2.1.3.2 e 2.1.3.3 - Art. 112, inciso II da LOTCE c/c art. 313, inciso II, do RITCE.

4.6.2. Determine ao Representante Legal da Goinfra, **Sr. Pedro Henrique Ramos Sales**, que em até 30 dias:

4.6.2.1. Apresente um Plano de Ação para proteção e recuperação dos serviços perdidos nas obras paralisadas objeto da presente auditoria, indicando as ações (em nível de detalhe adequado), identificando o setor e os responsáveis, prazos e estimativas de custo, conforme preconizado no art. 7º da Resolução Administrativa nº 07/2016 do TCE-GO.

4.6.2.2. Registre as adequações nas medições do Contrato nº 286/2013-AD-GEJUR, e comprove junto a esta Corte de Contas o recolhimento das importâncias indicadas no item 2.1.2 ao Erário ou demonstre que essa retenção ocorreu em outros contratos

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

firmados pela Goinfra com a empresa Terra Forte Construtora Ltda., a fim de garantir o caráter permanente da medida. Caso não ocorra o ressarcimento pela via administrativa entende-se necessário que a autarquia tome as medidas cabíveis, junto aos responsáveis relacionados no quadro adiante, conforme art. 62 e seguintes da LOTCE.

Nome	Documento	Cargo	Item da Instrução Técnica
Terra Forte Construtora Ltda.	CNPJ 13.807.212/ 0001-27	Contratada	2.1.2.
Manoel Rodrigues Rabelo Neto	CPF 117.662.981-68	Fiscal da Obra	2.1.2.
Ataualpa Nasciutti Veloso	CPF 148.891.291-20	Fiscal da Obra	2.1.2.

4.6.3. Dê ciência ao Presidente da Goinfra, para que após a execução dos serviços de recomposição das perdas, caso se verifique que o valor gasto na recuperação dos segmentos paralisados sem condições adequadas, supere aqueles já quantificados nos itens 2.1.1.1 a 2.1.1.5 em razão de aumento das perdas, tome as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento que se fizer de direito, conforme art. 62 e seguintes da LOTCE.

4.6.4. Recomende ao Presidente da Goinfra que adote providências com vistas a que:

- os advogados públicos, quando acionados pelos administradores, emita em seus pareceres jurídicos opinião técnica plausível, razoável, embasado na boa técnica jurídica e na doutrina consagrada de forma bem fundamentada e alicerçado em normas, leis e em lição de doutrina ou jurisprudência, que servirá para orientar e informar o administrador público acerca dos riscos jurídicos da adoção de uma ou de outra linha de ação quando na tomada de decisão;

- seja estabelecido normativos internos acerca dos assuntos rotineiros submetidos ao controle de legalidade pela assessoria jurídica, inclusive, contemplando os casos de rescisão e, nestes, a avaliação da possibilidade jurídica de aplicação de sanções.

4.6.5. Informe ao Presidente da Goinfra que o descumprimento das determinações desta Corte de Contas, contida no item “4.6.2.”, poderá culminar na aplicação de sanções na forma do art. 112, incisos IV e VI da LOTCE.

Encaminhem-se os presentes autos ao Gabinete do Conselheiro Relator Edson José Ferrari, para conhecimento e determinações que entender cabíveis, em conformidade com os trâmites regimentais.

Anexos:

Anexo I: Item 2.1.2 Relatório de Auditoria - SEI 201300036002568 - Despacho 295-2019-DFI-06103 (Peça Processual 92).

Anexo II: Ordem de Serviço nº 001/2020-GER-ENG (Peça Processual 104).

Goiânia,01 de maio de 2020.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

MARCOS PRATES AGUIAR
ANALISTA

FERNANDO DUARTE BARBALHO
SUPERVISOR

RICARDO SOUZA LOBO
CHEFE SERV-FIENG

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512

TCE
Fls:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

SERVIÇO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA Nº 8/2020 - SERV-FIENG

Digitally signed by MARCOS PRATES AGUIAR:07027118610
Date: 2020.05.04 22:34:21 -03:00
Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. I – login e senha

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Digitally signed by FERNANDO DUARTE BARBALHO:01705523145
Date: 2020.05.04 22:39:05 -03:00
Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. I – login e senha

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Digitally signed by RICARDO SOUZA LOBO:54797845104
Date: 2020.05.04 22:48:27 -03:00
Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. I – login e senha

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700047000595 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=571132702171141052102102481681191552771332361242512