



RELATÓRIO Nº 81/2019 - GCEF.

Processo nº: 201700036001142/309-03

Assunto: 309-03-LICITAÇÃO-CONCORRÊNCIA

Unidade Técnica:

Interessado: Goinfra - Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes

Conselheiro Relator: EDSON JOSÉ FERRARI

Auditor: FLÁVIO LÚCIO RODRIGUES DA SILVA

1. Trata-se do controle de legalidade do edital de licitação, modalidade Concorrência nº 039/17 PR-NELIC, instaurado pela extinta AGETOP, destinado à recuperação de pavimento asfáltico no acesso da área de pista do Posto Fiscal JK (entrada e saída), na BR 153, KM 703, em Itumbiara, Goiás, aberta em 07/08/2017, no valor estimado em R\$ 2.815.793,54.

2. Preliminarmente, a Unidade Técnica especializada (evento 8, pgs. 76/84) informa que o objeto licitado foi adjudicado à sociedade empresária Albenge Engenharia Indústria e Comércio Ltda., com 22,11% de deságio. Informou, ainda, que *“fora verificado grave e flagrante vício no que concerne aos projetos empregados para subsidiar a licitação”*, razão por que elaborou a seguinte conclusão e proposta de encaminhamento:

3. CONCLUSÃO

Diante do exame técnico preliminar procedido, esta Unidade Técnica conclui pela necessidade de diligência dos autos ao Órgão Jurisdicionado, tendo em vista que a concorrência em apreço se desenvolveu sem a elaboração prévia de projeto básico e executivo, nos termos da lei.

Neste sentido, necessário se faz que:

3.1. Caso a contratação ainda não tenha sido efetivada, a Agetop se abstenha de fazê-lo até que apresente efetivamente os projetos para execução do objeto, nos termos do Regimento Interno desta Corte de Contas, art. 263, parágrafo 1º;

3.2. Por outro lado, caso já tenha sido iniciada a obra, que além dos projetos detalhados, seja encaminhada documentação referente a todo valor medido (medições em planilhas e memórias), bem como contrato, proposta completa da empresa vencedora (planilha e composições de preço), aditivos eventualmente celebrados, ordens de serviço, controles laboratoriais, ARTs, relatório técnico do fiscal das obras informando detalhadamente sobre todos os serviços executados e medidos, e as *built* em plantas;

3.3. Se não conclusas as obras, que seja sobrestado seu pagamento até que seja feita análise de mérito técnico em relação aos projetos, quantitativos contratados e medidos, com base na documentação acima indicada;

3.4. Que a Agetop encaminhe cadastro em planta demonstrando que a área objeto dos serviços figura além da faixa de domínio da rodovia BR-153, devidamente confirmado pelo órgão federal competente (DNIT ou ANTT);

3.5. Que seja citado o Sr. Francisco Humberto Moreira, Diretor de Manutenção da Agetop, por ter aprovado projeto/termo de referência inadequado para subsidiar a contratação dos serviços objeto do certame.



3. Por essa razão, como proposta de encaminhamento, sugeriu, no item 4, a realização de diligência, nos seguintes termos:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Encaminhem-se os presentes autos ao Gabinete do Conselheiro Relator Edson José Ferrari, conforme Art. 50, inciso I, da Lei Orgânica do TCE-GO c/c Art. 103, inciso I, e Art. 263, § 3º, do Regimento Interno para as seguintes diligências junto à Agetop, necessárias à manifestação conclusiva.

4.1. Caso a contratação ainda não tenha sido efetivada, a Agetop se abstenha de fazê-lo até que apresente efetivamente os projetos para execução do objeto, nos termos do Regimento Interno desta Corte de Contas, art. 263, parágrafo 1º;

4.2. Por outro lado, caso já tenha sido iniciada a obra, que além dos projetos detalhados, seja encaminhada documentação referente a todo valor medido (medições em planilhas e memórias), bem como contrato, proposta completa da empresa vencedora (planilha e composições de preço), aditivos eventualmente celebrados, ordens de serviço, controles laboratoriais, ARTs, relatório técnico do fiscal das obras informando detalhadamente sobre todos os serviços executados e medidos, e as *built* em plantas;

4.3. Se não conclusas as obras, que seja sobrestado seu pagamento até que seja feita análise de mérito técnico em relação aos projetos, quantitativos contratados e medidos, com base na documentação acima indicada;

4.4. Que a Agetop encaminhe cadastro em planta demonstrando que a área objeto dos serviços figura além da faixa de domínio da rodovia BR-153, devidamente confirmado pelo órgão federal competente (DNIT ou ANTT);

4.5. Que seja citado o Sr. Francisco Humberto Moreira, Diretor de Manutenção da Agetop, por ter aprovado projeto/termo de referência inadequado para subsidiar a contratação dos serviços objeto do certame.

4. Diligência realizada, defesa e documentação apresentadas, conclusivamente, a Unidade Técnica, assim se manifestou:

3. CONCLUSÃO

Diante do exame técnico procedido, esta Unidade Técnica conclui pela perda de objeto tendo em vista que o contrato decorrente da Concorrência nº 03912017-PR-NELIC fora rescindido sem efetivação de qualquer despesa.

Contudo, em razão da gravidade da irregularidade constatada, qual seja, flagrante descumprimento do art. 7º, incisos I e II, c/c art. 6º, IX, ambos da Lei Federal nº 8.666/1993 e art. 11, II, c/c art. 2º, II, ambos da Lei estadual nº 17.928/2012, mesmo que não tenha prosperado em demais consequências, entende-se oportuno expedir recomendação à Agetop a fim de minimizar o risco de reincidência.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Encaminhem-se os presentes autos ao Gabinete do Conselheiro Relator Edson José Ferrari, conforme art. 50, inciso I, da Lei Orgânica do TCE-GO, para que, com fulcro no art. 99, II, do mesmo diploma legal, e ainda no art. 256, parágrafo 2º, do RITCE:

4.1. Dar ciência à Agetop, na pessoa de seu representante legal, que efetuar as contratações de obras e serviços de engenharia sem que se disponha previamente dos elementos técnicos elencados na legislação, observando ainda o contido na Resolução Normativa TCE nº 006/2017, constitui irregularidade nos termos do art. 7º, incisos I e II da Lei 8.666/93, sujeito, portanto, a sanção nos termos do art. 112 da LOTCE;

4.2. Determine o arquivamento dos presentes autos, sem prejuízo das demais providências elencadas;



4.3. Recomende à Agetop, na pessoa de seu representante legal, que avalie a conveniência e a oportunidade de implementar medidas (normas, procedimentos, organogramas, controles internos) a fim de resguardar que os projetos básico e termos de referência aprovados para fins de contratação contemplem adequadamente os elementos indicados na legislação aplicável, inclusive com procedimentos de checagem realizados por unidade independente para tanto.

5. O Ministério Público de Contas (evento 8, pps. 169/177), no seu parecer, entendeu que a deflagração de procedimento licitatório sem a presença dos projetos básico e executivo consubstancia o descumprimento, pela autoridade pública, de dispositivos expressos da Lei de Licitações e Contratos, enseja a aplicação de multa aos responsáveis, ainda que não decorra dano ao erário, concluindo que:

36. Face ao exposto, tendo em vista os elementos processuais analisados, sobretudo com base nos subsídios oferecidos pelo órgão de auditoria desta Corte de Contas, este Ministério Público de Contas, pugna pela **irregularidade do procedimento licitatório e da subsequente contratação**, opina:

a) pela aplicação das sanções previstas no inciso II do art.112 c/c art.114 da LOTCE-GO aos responsáveis - Sr. Jayme Eduardo Rincón, Presidente da AGETOP, e Sr. Francisco Humberto Moreira, Diretor de Manutenção da AGETOP - pelas irregularidades elencadas neste parecer (ausência de projetos básico e executivo no procedimento licitatório - Concorrência nº 039/17-PR-NELIC);

b) pela determinação à AGETOP, na pessoa de seu representante legal, que implemente medidas (normas, procedimentos, organogramas, controles internos) para resguardar a lisura dos projetos básicos e termos de referência aprovados para fins de contratação, sendo que estes devem contemplar adequadamente os elementos indicados na legislação aplicável, inclusive, com procedimentos de checagem realizados por unidade independente para tanto.

6. A Auditoria, por sua vez, manifestou pelo arquivamento do feito ante a perda do objeto, sem aplicação de multa, mas com determinação à jurisdicionada no sentido de que, por ocasião de futuros procedimentos licitatórios, as irregularidades apontadas pela unidade técnica sirvam de subsídio para a confecção de novos editais.

7. É a síntese do relatório. Segue o **VOTO**.

8. Preliminarmente, cumpre assentar que a competência para apreciação de editais de licitação, em suas várias modalidades, encontra amparo no art. 113, *caput*, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e ainda no art. 1º, inciso VII, da Lei estadual nº 16.168/2007, no art. 2º, inciso VIII, do Regimento do Tribunal de Contas, e na Resolução Normativa nº 005/2015.

9. O mérito destes autos é a apreciação da legalidade do edital de licitação, modalidade Concorrência nº 039/17-PR-NELIC, do tipo menor preço, sob o regime de empreitada por preço unitário, instaurado pela então AGETOP, destinado à recuperação de pavimento asfáltico no acesso da área de pista do Posto fiscal JK (entrada e saída), na BR 153, KM 703, em Itumbiara, Goiás, no valor estimado em R\$ 2.815.793,54.

10. Contudo, na fase do contraditório, a entidade jurisdicionada juntou cópia do termo de rescisão do contrato oriundo desta licitação, celebrado com a sociedade empresária Albenge Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., publicado na imprensa oficial no dia 26/12/2017, **antes mesmo de dar início à execução contratual**, inclusive



com a anulação do empenho, razão por que a Unidade Técnica conclui pela perda de objeto, com o conseqüente arquivamento dos presentes autos.

11. Situações análogas a esta já foram apreciadas e deliberadas por este Tribunal Pleno, determinando-se o arquivamento tanto de editais de licitação quanto de processo de representação, em função da perda do objeto para fins de fiscalização, como por exemplo Acórdão nº 4005/2017 (processo nº 201300047002579), de minha relatoria; Acórdão nº 004/2018 (processo nº 201600025068140, da Relatoria da Conselheira Carla Santillo; Acórdão nº 398/2018 (processo nº 201400047002442), da relatoria do Conselheiro Sebastião Tejota; e Acórdão nº 5691/2017 (processo nº 200900047003944), da relatoria do Conselheiro Saulo Marques Mesquita.

12. Como muito bem disse o nobre Conselheiro Saulo Marques Mesquita, em seu voto que fundamentou o Acórdão nº 5691/2017, *verbis*:

No presente caso, verifica-se que a publicação oficial dos atos de anulação e revogação dos certames redundou na inequívoca perda de objeto do presente feito, acarretando a ausência de pressuposto processual objetivo, a saber, o interesse processual. Não se pode olvidar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sedimentando o entendimento de que é lícito à Administração anular e revogar seus atos, nos termos da Súmula n. 473. Outrossim, não há nos autos qualquer indício de que a anulação e revogação poderiam desencadear prejuízo ao erário, fulminando qualquer outra possibilidade de decisão que não seja o arquivamento do feito, até mesmo porque eventual aplicação de sanção encontra-se evidentemente obstada pelo decurso do lapso prescricional.

13. É isso mesmo, a lei processual civil, de aplicação subsidiária nos processos de contas, prevê, no art. 485, a possibilidade da extinção do feito sem resolução de mérito, quando verificar a ausência de legitimidade ou de interesse processual (CPC, art. 485, VI).

14. Neste contexto, portanto, a consequência direta, no caso de anulação do certame licitatório ou a rescisão do respectivo contrato, antes mesmo, de produzir qualquer efeito relativo à execução contratual, é a perda do objeto para fins de fiscalização e controle a cargo deste Sodalício.

15. Entendo que a sugestão ministerial de aplicação de multa se lhe afigura desproporcional e desarrazoável, na medida em que a Administração se antecipou no sentido de evitar os possíveis danos decorrentes da licitação viciada, tendo em vista que não produziu efeitos, haja vista a rescisão contratual.

16. A meu ver a rescisão do contrato deve ser considerada como circunstância atenuante da ilicitude da conduta imputada ao responsável e que, por isso mesmo, justifica a não aplicação da penalidade de multa aos responsáveis. O gestor rescindiu a avença antes mesmo de iniciar a execução dos serviços contratados, de sorte que não há falar em prejuízo. Tampouco, há elementos ou indícios de que o responsável pela elaboração dos projetos deficientes teria agido deliberadamente para causar prejuízo.

17. No processo nº 628320/07 (Acórdão nº 2874/17, Segunda Câmara, Rel. Auditor Thiago Barbosa Cordeiro), o egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais decidiu:



Comunicação de Irregularidade. Pagamento Irregular de diárias a vereadores e servidores da Câmara Municipal. Recolhimento efetuado pelos responsáveis em valores devidamente atualizados. Não imputação de multa administrativa por ausência de má-fé. Pela baixa de responsabilidade e encerramento do processo.

O ressarcimento integral dos valores, devidamente atualizados permitiu com que decidisse o colegiado pela baixa de responsabilidade dos interessados, contudo, sem imputação de sanção por não se ter vislumbrado a existência de má-fé dos agentes envolvidos.

18. Com razão, pois, a Auditoria ao entender que:

Desse modo, esta Auditoria, homenageando o Ministério Público de Contas, mas dele dissentindo, tem que os alegados vícios dos procedimentos adotados não configuram motivo razoável para a perquirição dos responsáveis, vez que houve a rescisão contratual sem danos ao Erário, assim entende-se pela perda de objeto, sendo de todo indesejável o prolongamento do presente processo.

19. É que as multas aplicadas pelo Tribunal de Contas têm natureza sancionatória, pena, portanto, além de ter finalidade de fortalecer a atuação das Cortes de Contas e, por conseguinte, o interesse público, consubstanciado no exercício da fiscalização em sede de controle externo e traduzido na eficácia e eficiência de suas decisões que, no presente caso, foi fracassado pela perda superveniente do objeto.

20. Entretanto, entendo importante e necessário abordar também algumas questões relativas à **gestão de contratos de obras**, uma vez que as irregularidades constatadas pela Unidade Técnica deste Tribunal, consideradas graves e apontadas nestes autos, dizem respeito exatamente sobre este tema.

20.1) A gestão e a fiscalização de contratos administrativos são duas ações previstas na lei de licitações, de suma importância e de responsabilidade dos respectivos gestores públicos.

20.2) Em linhas gerais, a *gestão de contratos de obras públicas* engloba todos os procedimentos envolvidos na obra, tais como: (i) projetos básico e executivo; (ii) definição do objeto da contratação, (iii) orçamento em planilha de quantitativos e preços unitários, (iv) procedimento licitatório, (v) celebração do contrato e finalmente, (vi) a execução, que resultará na entrega do empreendimento.

20.3) Entretanto, a má gestão de recursos públicos, em especial aqueles destinados a obras, infelizmente, é uma realidade confirmada por diversos procedimentos de fiscalização realizados por este Tribunal.

20.4) No exercício de suas competências, este Tribunal pode determinar e recomendar aos gestores medidas com a finalidade de evitar potenciais danos ao Erário, notadamente naqueles contratos celebrados sem a existência de todos os elementos técnicos elencados e exigidos pela legislação, bem como os contratos referentes a **obras paralisadas**. Inclusive este assunto, obras paralisadas, é objeto de **Representação** feita pelo Ministério Público de Contas junto a este Tribunal (processo nº 201700047000595) e de **Auditoria de Regularidade** (processo nº 201700047002604), ambos em trâmite nesta Casa.

20.5) No entanto, o mito do controle excessivo e as reais causas de obras paralisadas consubstanciada na **inexistência de bons projetos** e de orçamentos



detalhados adequadamente é, de fato, a **principal causa da paralisação de obras**, da má qualidade dos serviços executados, ou de preços acima dos previstos em tabelas oficiais e dos praticados no mercado.

20.6) Neste sentido, importante ressaltar alguns aspectos regularmente enfocados nas fiscalizações realizadas em contratos de execução de obras públicas, os quais devem ser observados pelos gestores: **(a)** adequada fase de planejamento do empreendimento; **(b)** consistência dos projetos básico e executivo; **(c)** regularidade da licitação; **(d)** regularidade na formalização de contratos; **(e)** existência de licenças ambientais; **(f)** regularidade na execução da obra; **(g)** compatibilidade dos serviços executados com o previsto em projeto e posteriormente medidos e pagos; **(h)** preços estimados e contratados.

Com estas considerações, por oportuno, registro que a GOINFRA deverá:

a) implementar ações destinadas a melhor gestão de seus contratos durante a execução do objeto contratual, principalmente os de obras, e que uma dessas ações seja no sentido de **retomar e concluir as obras paralisadas**, em especial aquelas com recursos orçamentários e financeiros já garantidos;

b) manter este Tribunal sempre informado sobre a implementação das ações desenvolvidas em relação à retomada, execução e conclusão dos empreendimentos, mediante relatórios sintéticos e periódicos, inclusive com informações específicas sobre a redução do número de obras paralisadas.

21. Assim, de todo o exposto, acatando a manifestação da Unidade Técnica e da Auditoria, **VOTO** no sentido de reconhecer a perda do objeto em face da rescisão do contrato oriundo do procedimento licitatório em apreciação e, de consequência, promover o arquivamento destes autos.

22. Entretanto, tendo em vista a proposta de encaminhamento constante do item 4.3 da **Instrução Técnica nº 31/2018**, de 08 de maio de 2018 e ainda as considerações do item 20 acima, entendo razoável **intimar** a GOINFRA, sucessora das atribuições da extinta AGETOP, sobretudo em face do início de uma nova gestão, a adotar:

a) Como **determinação**, ao realizar procedimentos licitatórios para efetuar contratações de obras e serviços de engenharia observe previamente todos os elementos técnicos elencados na legislação, notadamente o disposto no art. 7º, incisos I e II, § 2º, incisos I, II e III, c/c o art. 6º, incisos IX e X, ambos da Lei nº 8.666/1993, art. 11, II, c/c o art. 2º, II, ambos da Lei estadual nº 17.928/2012, bem como na Resolução Normativa TCE nº 006/2017, sob pena de aplicação da sanção prevista no art. 112, incisos II e IX, da Lei estadual nº 16.168/2007; e,

b) Como **recomendação**:

b.1) implementar ações destinadas a melhor gestão de seus contratos durante a execução do objeto contratual, principalmente os de obras, e que essas ações sejam no sentido de **retomar e concluir as obras paralisadas**, em especial aquelas com recursos orçamentários e financeiros já garantidos;



b.2) manter este Tribunal sempre informado sobre a implementação das ações desenvolvidas em relação à retomada, execução e conclusão dos empreendimentos, mediante relatórios sintéticos e periódicos, inclusive com informações específicas sobre a redução do número de obras paralisadas;

b.3) avaliar a conveniência e a oportunidade de implementar medidas (normas, procedimentos, organogramas, controles internos) a fim de resguardar que os projetos básico e executivo, bem como termos de referência aprovados para fins de contratação contemplem adequadamente os elementos indicados na legislação aplicável, inclusive com procedimentos de checagem realizados por unidade independente para tanto.

c) **Alertar** a GOINFRA que:

c.1) o Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO irá **monitorar a implementação das ações** destinadas à **retomada e conclusão das obras paralisadas**, em especial aquelas com recursos orçamentários e financeiros assegurados.

c.2) caso essas ações não sejam implementadas o **mais breve possível**, o TCE-GO poderá aplicar aos agentes públicos responsáveis pela gestão dos contratos, as sanções legais cabíveis e necessárias, sem prejuízo da responsabilização por eventuais danos causados ao Erário, decorrentes de desídia ou atos de má gestão.

23. Ao Serviço de Suporte à Qualidade e Efetividade do Controle Externo deste Tribunal para realizar os procedimentos necessários visando verificar o atendimento às recomendações dos subitens “**b.1**” e “**b.2**” deste voto.

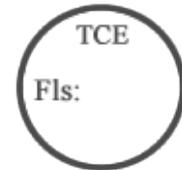
24. Encaminhar estes autos à origem para o devido arquivamento, nos termos do art. 99, inciso I, da Lei estadual nº 16.168/2007 (LOTCE-GO).

25. É como encaminhamento o meu voto, Sr. Presidente.

Goiânia, 29 de maio de 2019.

Conselheiro **Edson José Ferrari**
Relator

teo/fox/GCEF



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO EDSON JOSÉ FERRARI

RELATÓRIO/VOTO Nº 81/2019 - GCEF



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201700036001142 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=06163144282129188154248194268153233202561>