PROCESSO TC	: 017882/2019
ORIGEM	: Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviária de Sergipe
NATUREZA	: 94 – Relatório de Auditoria
INTERESSADOS	: Ancelmo Luiz de Souza – Diretor
	: Antônio José Vasconcelos - Presidente
ADVOGADO:	: Frederico Galindo de Góes - OAB/SE nº 4552
PROCURADOR	: Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 1133/2023
RELATOR	: Cons. Luis Alberto Meneses

DECISÃOTC 37.533 PRIMEIRA CÂMARA

EMENTA: Contrato de Obras e Serviços nº 76/2018. Paralisação de obra. Ausência de projeto básico elétrico. Regularidade com ressalvas. Multa administrativa de R$ 1240,67, para cada um dos gestores. Determinações.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luis Alberto Meneses (Relator) e Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, com a presença do Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, em Sessão da Primeira Câmara, realizada no dia 25/7/2023, sob a Presidência do Conselheiro Ulices de Andrade Filho, por unanimidade dos votos, julgar pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** do Contrato de Obras e Serviços nº 76/2018, firmado entre o Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviária de Sergipe, sob responsabilidade à época dos Srs. Ancelmo Luiz de Souza, CPF nº 235.098.645-49, e Antônio José de Vasconcelos, CPF nº 256.268.175-49, e a empresa DICON Engenharia Ltda., com aplicação de multa administrativa mínima a cada um dos interessados, no valor de R$ 1.240,67, com determinações, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, 22 de agosto de 2023.**

ULICES DE ANDRADE FILHO
Conselheiro Presidente

LUIS ALBERTO MENESES
Conselheiro Relator

Fui presente:

Procurador

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/08/2023 10:46:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 16/08/2023 11:51:39
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:36:15

LA

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre o contrato de obras e serviços nº 76/2018, firmado entre o Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviária de Sergipe e a empresa DICON Engenharia Ltda., no valor final de R$ 1.426.970,04, que tinha como objeto a complementação da urbanização do segmento da Rodovia SE-090, Trecho Entroncamento BR-101/Sede Municipal, no Município de Nossa Senhora do Socorro.

A presente fiscalização teve origem no levantamento realizado pela Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços, entre os meses de janeiro e abril de 2018, para averiguar todas as obras que estavam paralisadas no Estado de Sergipe. A partir dessa inspeção constatou-se irregularidades na obra citada, dando origem a estes autos.

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, em despacho (fl. 6), recomendou a autuação, na forma apresentada pelo despacho (fl. 3). Devidamente autuado (fl. 9), o processo foi encaminhado à 2ª CCI para citação (fl. 12) do gestor responsável, Sr. Ancelmo Luiz de Souza, então Diretor do órgão de origem, requerendo a documentação relacionada à fl. 5.

Em resposta à citação, o interessado manifestou-se (fls. 13/15), informando que a referida obra foi reiniciada e já estava concluída, colacionando documentação comprobatória (fls. 16/22). Por fim, requereu o arquivamento destes autos por perda de objeto.

A Coordenadoria de Engenharia, convocada a se manifestar, expediu informação (fls. 28/29), afirmando que, embora o gestor tenha informado que a obra foi retomada e concluída, não trouxe o termo de entrega definitivo da obra, além de justificativas para questões levantadas acerca da sua longa paralisação

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/08/2023 10:46:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 16/08/2023 11:51:39
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:36:15

e do aumento de seus custos, considerando que foi alvo de aditivo de prazo de 275 dias e de um acréscimo na despesa de R$ 280.152,37. Ao final, visando avaliar os motivos que levaram à paralisação da obra, e se causou algum prejuízo ao erário, recomendou a conversão em diligência, solicitando ao gestor o encaminhamento dos seguintes documentos: *a) Processo Licitatório, Edital e Projeto Básico; b) Contrato e Aditivos; c) Arts de orçamento, Projeto, Fiscalização e Execução; d) Ordens de Serviços; e) Boletins de medição e memorias de cálculo; f) Relatório dos pagamentos realizados (n° nota fiscal, n° empenho e valor); g) Termos de paralização e Reinício; h) Termo de Conclusão; i) Declaração informando os motivos da paralização da obra e providencias tomadas para sua retomada e conclusão*.

Expedida a diligência (fl. 41), o interessado respondeu a solicitação desta Corte, apresentando a documentação (fls. 42/252).

A Coordenadoria de Engenharia, em informação (fls. 258/265), concluiu que deve ser aplicada multa aos gestores, nos termos do art.93, incisos II e III, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, tendo em vista que foram verificadas as seguintes irregularidades na contratação da obra:

> ***a)*** Licitação e Contrato PJ 076-2018 Obra licitada e contratada com projeto básico incompleto em desacordo com os Arts. 6º, inciso IX, e § 2º do art.7º da Lei nº 8.666/1993.
> ***b)*** Falta de ART dos projetos em desacordo com o estabelecido nos Art. 13. e 14 da lei 5194/66 e Art 1º da lei 6496/77 (a ART apresentada não condiz com as assinaturas nas peças da licitação) .
> ***c)*** Não observação do princípio da segregação de funções previstos no art. 9º da lei 8666/93 e acordão TCU nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara, ocorreu a nomeação para fiscal da obra do mesmo engenheiro responsável pela elaboração do Orçamento de referência da obra para licitação.

Ao final, o analista da Coordenadoria de Engenharia apresentou matriz de responsabilidade (fl. 265), onde apontou como responsáveis pelas irregularidades citadas os Srs. Ancelmo Luiz de Souza (Diretor) e Antônio José de Vasconcelos (Presidente).

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/08/2023 10:46:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 16/08/2023 11:51:39
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:36:15

A então Coordenadora da 2ª CCI, em despacho motivado (fls. 269/270), coadunou-se com a conclusão da Coordenadoria de Engenharia e opinou pela regularidade com ressalvas do contrato auditado, com aplicação de multa administrativa aos interessados, com fulcro no art. 93, II e III, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011. Ainda, recomendou que conste na decisão as seguintes determinações:

> ***1)*** Observância aos Arts. 6º inciso IX, e § 2º do art.7º da Lei nº 8.666/1993, quando da elaboração dos projetos básicos:
> ***2)*** Obediência ao estabelecido nos Art. 13. e 14 da lei 5.194/66 e Art 1º da lei 6.496/77 quando da emissão dos ART's, e;
> ***3)*** Verificação ao princípio da segregação de funções previstos no art. 9º da Lei 8.666/93 e Acórdão TCU nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara, para que não haja conflito de interesses e dúvidas quando a idoneidade do processo de licitação/contratação.

O Ministério Público de Contas, em parecer (fls. 273/283), opinou pela ilegalidade do contrato, recomendando a aplicação de multa de R$ 5.000,00, nos termos do art. 93, II e III, da LCE nº 205/2011, em razão das irregularidades apontadas na informação (fls. 258/265) que não foram sanadas.

Em despacho (fl. 284), determinei o encaminhamento dos autos à 2ª CCI, para que fossem promovidas as citações dos Srs. Antônio José Vasconcelos e Ancelmo Luiz de Souza, para que apresentassem defesa acerca das irregularidades apontadas na informação (fls. 258/265).

Após citações (fls. 286 e 287), os gestores apresentaram razões defensivas (fls. 289/294), não levantando nenhuma preliminar, apenas trazendo questões de mérito, onde buscaram elucidar cada uma das irregularidades indicadas, para, ao final, suscitarem o julgamento pela regularidade do contrato auditado. Ainda, colacionaram documentação (fls. 295/1097).

A Coordenadoria de Engenharia, em informação (fls. 1104/1110), após analisar as razões defensivas apresentadas, opinou pela manutenção das

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/08/2023 10:46:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 16/08/2023 11:51:39
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:36:15

irregularidades apontadas em sua análise inicial (fls. 258/265), acrescentando ainda a "*d) infração ao Regimento Interno desta corte pelo não atendimento por completo à diligência – não envio do projeto elétrico de forma tempestiva –, sujeitando os gestores a aplicação de multa conferida no art. 181, § 2º do Regimento Interno, (Res. TCE 270/11), implicando também aos gestores as sanções previstas no inciso IV do Art. 93 da Lei Orgânica, combinado com o inciso IV do Art. 223 do Regimento Interno".* Em arremate, propôs o seguinte:

> ***a)*** Aplicação de multa aos gestores, com base no art. 223, inciso II do RI/TCE e na jurisprudência citada no corpo do presente relatório, por prática de ação com infração à norma Legal, no valor de R$ 1.240,67, a cada gestor identificado na matriz de responsabilidade (peça 28).
> ***b)*** Instauração de processo de auto de infração por não atendimento de forma tempestiva às diligências desta corte, trazendo uma série de embaraços à equipe de auditoria.
> ***c)*** Determinar ao DER que, ao planejar as obras, cumpra o disposto no artigo 8ª da lei 8666/93 e contemple, no planejamento de suas contratações, todos os serviços necessários à execução das rodovias, desde a obra propriamente dita, aos serviços indispensáveis, como revisão de projetos, remoção de interferências e desapropriações.
> ***d)*** Determinar ao DER que somente altere as características de uma obra a ser licitada, com a devida revisão dos projetos básicos antes da licitação, como também que a execute antes da emissão da ordem de serviços, e que somente licite obras após a devida aprovação do projeto por autoridade competente, de forma a atender ao disposto nos artigos 6ª e 7ª da lei 8666/93.

O Coordenador da 2ª CCI, em despacho motivado (fls. 1114/1115) convergiu com a conclusão da DCEOS, opinando pela regularidade com ressalvas da presente auditoria, com aplicação de multa administrativa solidária aos dois gestores interessados, com fulcro nos artigos 43, II, e 93, II da LCE nº 205/2011. Apenas ressaltou que, por economia processual, não recomendava o auto de infração, argumentando que tal sanção pode ser cominada mediante aplicação de multa administrativa de forma agravada. Ainda, sugeriu a presença das seguintes determinações na decisão:

> ***1)*** O DER/SE ao planejar as obras cumpra o disposto no artigo 8ª da Lei 8.666/1993 e contemple no planejamento de suas contratações todos os serviços necessários a execução das rodovias, desde a obra propriamente dita aos serviços indispensáveis como revisão de projetos, remoção de interferências e desapropriações, e;

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/08/2023 10:46:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 16/08/2023 11:51:39
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:36:15

2) Determinar ao DER/SE, que somente altere as características de uma obra a ser licitada com a devida revisão dos projetos básicos antes da licitação e executivo antes da emissão das ordens de serviços e que somente licite obras após a devida aprovação do projeto por autoridade competente de forma a atender ao disposto nos artigos 6ª e 7ª da Lei 8.666/93.

Com nova vista dos autos, o *Parquet* de Contas, em parecer (fls. 1118/1124), também concordou com a manifestação exarada pela DCEOS, opinando pela manutenção de todas as irregularidades expostas. Ademais, convergiu com as propostas elaboradas na informação (fls. 1104/1110) e com as determinações sugeridas pelo Coordenador da 2ª CCI fls. 1114/1115.

É o relatório.

VOTO

Em análise do feito, noto que as unidades técnicas externaram entendimento uníssono pela presença de ilegalidades no Contrato de Obras e Serviços nº 76/2018. As irregularidades são atinentes ao projeto básico, realizado de forma incompleta, em desacordo aos arts. 6º, IX e 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/93, à ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), desrespeitando os arts. 13 e 14 da Lei Federal nº 5.194/66 e art. 1º da Lei Federal nº 6.496/77, e à não observância do princípio da segregação de funções disposto no art. 9º da Lei Federal nº 8.666/93. Os órgãos técnicos desta Corte também se coadunaram com a aplicação de multa aos gestores e com as determinações. A Coordenadoria de Engenharia ainda sugeriu que fosse instaurado um auto de infração em desfavor dos gestores, por atraso nas respostas às diligências enviadas por esta Corte.

Foi verificado que o projeto básico da obra foi elaborado sem a inclusão de um projeto elétrico aprovado por autoridade competente, o que levou

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/08/2023 10:46:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 16/08/2023 11:51:39
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:36:15

à paralisação da obra por necessidade de remanejamento das redes elétricas, situação que poderia ser evitada com o planejamento devido. A legislação que rege a matéria, notadamente os arts. 6º, IX, e 7º, da Lei das Licitações, é patente ao exigir a elaboração de projeto básico com todos os requisitos essenciais ao andamento da obra, para evitar problemas que poderiam ser evitados e consequentes prejuízos ao interesse público. A elaboração de projeto básico com todos os detalhes necessários para caracterizar a obra é pré-condição basilar para a contratação licitatória, servindo como parâmetro para avaliação do custo da obra e para definição do prazo de execução, como também para a fiel execução da obra, seu acompanhamento e sua fiscalização. Ao observar a documentação apresentada pelos gestores, verifica-se que o procedimento licitatório até previu em um item a questão referente à adequação da iluminação pública (fls. 104/114), com um orçamento de R$ 756.291,16 (fl. 127), mas não trouxe nenhum projeto básico, demonstrando a forma como seria feito, ou qualquer análise técnica do órgão de iluminação competente. Ainda, os gestores, quando convocados a apresentarem razões defensivas, trouxeram o suposto projeto elétrico do processo licitatório em comento, com um orçamento de R$ 354.203,58 (fl. 396), ou seja, um projeto com valor discrepante em relação àquele previsto no processo de contratação, o que somente demonstra a falta de planejamento devido para execução da obra. Destarte, não subsistem dúvidas que a ausência de projeto básico minimamente elaborado foi o responsável pela paralisação da obra aqui auditada, configurando evidente ilegalidade no contrato firmado.

Ademais, a legislação que trata dos contratos de obras e serviços de engenharia é clara ao exigir que conste a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), assinada pelos responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia. O TCU pacificou a matéria através da sua Súmula 260 "*É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de*

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/08/2023 10:46:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 16/08/2023 11:51:39
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:36:15

engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas". Assim, considerando que o referido termo é requisito essencial de toda obra pública, essa falha não pode ser ignorada.

Por fim, no tocante à constatação que o engenheiro Pedro Valeriano Cavalcante Neto foi o responsável pela elaboração do orçamento básico da licitação e, em seguida, também foi responsável pela fiscalização (fls. 48/66), a legislação pátria é clara quanto à proibição do acúmulo dessas funções. O art. 9º, da Lei das Licitações discorre: "*não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: I - O autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica*". Vale ressaltar que a elaboração do orçamento faz parte do projeto básico, enquadrando-se na proibição expressa no dispositivo legal anteriormente citado. O Tribunal de Contas da União, em Acórdão nº 1131/2006, decidiu "*(...) que os servidores que executam o orçamento não devem ser designados para fiscal de contrato*". Portanto, houve ofensa ao princípio da segregação das funções, que visa evitar conflitos de interesse decorrentes, por exemplo, da elaboração do projeto básico, no caso, elaboração do orçamento, e da fiscalização da execução contratual, protegendo o interesse público de qualquer possível desvio de conduta.

Não restam dúvidas que as irregularidades citadas são de natureza grave, como também que causaram patente prejuízo ao interesse público, notadamente quando observado que a ausência do projeto básico de iluminação levou à paralisação e consequente atraso da obra. No entanto, considerando que a obra foi concluída posteriormente, e que não há indícios que relacionem o atraso na obra a eventual dano ao erário, não há motivo para julgar o contrato como irregular, bastando atuação pedagógica deste Tribunal. Ainda, sendo

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/08/2023 10:46:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 16/08/2023 11:51:39
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:36:15

evidente a configuração de erro grosseiro dos gestores, ao permitirem a constituição dessas irregularidades no contrato, devem responder pessoalmente por elas, nos termos do art. 28 da LINDB.

Outrossim, quanto à recomendação de lavratura de auto de infração por parte da Coordenadoria de Engenharia, compreendo ser medida desnecessária, conforme ponderação do Coordenador da 2ª CCI, afinal, não houve prejuízo relevante à instrução processual.

Por tais fundamentos, filio-me às conclusões das unidades técnicas, cujos fundamentos adoto e acolho, como se aqui estivessem transcritos, e voto pela regularidade com ressalvas do Contrato de Obras e Serviços nº 76/2018, com aplicação de multa administrativa mínima a cada um dos gestores responsáveis e com as determinações propostas pela CCI.

Isso posto, **DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE,** no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão da Primeira Câmara**, realizada no dia **25/7/2023**, por unanimidade de votos, julgar pela **REGULARIDADE COM RESSSALVAS** do Contrato de Obras e Serviços nº 76/2018, firmado entre o Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviária de Sergipe, sob responsabilidade à época dos Srs. Ancelmo Luiz de Souza, CPF nº 235.098.645-49, e Antônio José de Vasconcelos, CPF nº 256.268.175-49, e a empresa DICON Engenharia Ltda., com aplicação de multa administrativa mínima a cada um dos interessados, no valor de R$ 1.240,67. **DETERMINA-SE** a remessa dos autos à Procuradoria-Geral do Estado, em caso de inadimplemento voluntário das multas administrativas impostas, sendo a incidência de correção monetária e juros de mora a partir do vencimento da obrigação, ou seja, 30 (trinta) dias após a publicação desta decisão. **DETERMINA-SE** ainda que a origem adote as medidas administrativas

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/08/2023 10:46:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 16/08/2023 11:51:39
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:36:15

necessárias para que se evitem reincidência das irregularidades apuradas no presente contrato como também que:

> ***1)*** O DER/SE ao planejar as obras cumpra o disposto no artigo 8º da Lei 8.666/1993 e contemple no planejamento de suas contratações todos os serviços necessários à execução das rodovias, desde a obra propriamente dita aos serviços indispensáveis, como revisão de projetos, remoção de interferências e desapropriações, e;
>
> ***2)*** O DER/SE somente altere as características de uma obra a ser licitada com a devida revisão do projeto básico, antes da licitação, e do projeto executivo, antes da emissão das ordens de serviço, e que somente licite as obras após a devida aprovação dos projetos por autoridade competente de forma a atender ao disposto nos artigos 6º e 7º da Lei 8.666/93.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/08/2023 10:46:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 16/08/2023 11:51:39
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 22/08/2023 12:36:15