



Acórdão 00108/2023-1 - Plenário

Processo: 01836/2022-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Acompanhamento

UG: SEJUS - Secretaria de Estado da Justiça

Relator: Domingos Augusto Taufner

Interessado: ANDRE DE ALBUQUERQUE GARCIA

CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO ACOMPANHAMENTO – DETERMINAÇÃO.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

RELATÓRIO

Versam os presentes autos de fiscalização na modalidade de Acompanhamento, instaurada para acompanhar a execução da obra de construção da Penitenciária Estadual de Vila Velha – PEVV VI, objeto do Contrato nº 018/2020, celebrado entre a Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS e a empresa GCE S/A, no valor total de R\$ 57.000.000,00 (cinquenta e sete milhões de reais). A fiscalização abrangeu o período de serviços entre 17/03/2022 a 11/11/2022, atestados pelos responsáveis pela fiscalização da obra da 1ª a 13ª medição.

Ato contínuo, o Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED, elaborou a Relatório de Acompanhamento 00015/2022, propondo:

7 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto neste relatório;

Considerando que a presente fiscalização, na modalidade acompanhamento, não tem por objetivo a responsabilização dos agentes responsáveis, mas tão somente propor determinações para a correção de eventuais impropriedades observadas;

A equipe de fiscalização propõe ao eminente conselheiro relator que submeta ao Egrégio Plenário a seguinte proposta de encaminhamento:

Determinar à Secretaria de Estado da Justiça, com base nos art. 207, IV, c/c 329, §7ª do Regimento Interno do TCEES, sugerindo o estabelecimento de prazo de 30 (trinta) dias para encaminhamento de comprovação das seguintes providências em relação ao contrato 18/2020, nos termos art. 2º da Resolução TC 261/2022:

- Que, em face da planilha orçamentária elaborada pela contratada, tome as providências para avaliar a compatibilidade entre os valores totais medidos e os serviços efetivamente executados;
- Que tome as providências para que a fiscalização da obra seja capaz de exercer todas as atividades que lhe são inafastáveis, a fim de garantir que todos os materiais e serviços utilizados sejam executados de acordo com o projeto e atendam às especificações e normas técnicas pertinentes (especialmente as da ABNT);
- Que adote todas as medidas necessárias para providenciar junto às concessionárias locais todos os serviços necessários para realizar as interligações da obra;

• Que tome todas as providências necessárias ao aumento no ritmo de execução dos serviços, a fim de mitigar atrasos na entrega da obra, elaborando um cronograma físico financeiro que possa ser cumprido pela contratada, com o devido acompanhamento pela fiscalização;

Dar ciência ao gestor da SEJUS, nos termos art. 2º da Resolução TC 261/2022, dos achados de auditoria consubstanciados no presente relatório, com a finalidade de prevenir situações análogas nas futuras contratação de obras e serviços de engenharia, de forma que:

- ao contratar obras e serviços de engenharia na modalidade de licitação RDC exija antes do início dos serviços que a empresa contratada apresente o projeto básico completo conforme está previsto na Lei 12462/2011 art. 17º, que regulamenta as contratações pelo RDC.
- ao executar obras e serviços de engenharia principalmente em obras de grande porte, fiscalize3 todas as etapas da construção de modo a garantir que todos os serviços realizados atendam as condicionantes do projeto aprovado, às especificações técnicas e as normas brasileiras.
- por ocasião das medições mensais a equipe de fiscalização do contrato se assegure que os valores pagos em cada medição correspondem aos valores dos serviços executados no período através da planilha de pagamentos do contrato e da planilha orçamentária.
- ao iniciar a execução de obras e serviços de engenharia, tome todas as providências necessárias para que os serviços necessários para a interligação com as redes existentes, estejam concluídos antes do término da obra.
- a fiscalização da obra, ao realizar as medições mensais e identificar atrasos no cronograma de execução, tome todas as providências necessárias para que a obra possa ser reconduzida ao estágio previsto no cronograma.

Por fim, em atenção a questão de auditoria que objetivava a análise de eventuais aditivos de valor, não formalizados até a conclusão do presente trabalho, determinar que a SEJUS encaminhe informação ao Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED, deste TCEES, caso haja qualquer tipo de aditivo na obra que envolva acréscimo de valor ao contrato inicialmente firmado

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 06008/2022-1, da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, anui aos termos do Relatório de Acompanhamento 00015/2022:

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

No âmbito desta Corte de Contas, Acompanhamento se trata de instrumento de fiscalização previsto no art. 51, IV, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, utilizado para, ao longo de um período determinado, examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial e/ou avaliar o desempenho dos órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. No mesmo sentido, o art. 192 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do ES.

Este Acompanhamento teve como objetivo fiscalizar a execução da obra de construção da Penitenciária Estadual de Vila Velha – PEVV VI, pelo período entre 17/03/2022 a 11/11/2022, do Contrato celebrado entre a SEJUS e a empresa GCE S/A.

Visando a eficácia dos resultados que poderiam ser obtidos no Acompanhamento, a equipe de auditoria elaborou questões pontuais, relacionadas à execução da obra:

3.1 Q1 – A fiscalização da SEJUS verifica se valores totais medidos são compatíveis com o avanço físico da obra e com a planilha orçamentária?

3.2 Q2 – Os projetos básico e executivo e suas revisões, elaborados pela contratada, foram devidamente aprovados pela equipe de fiscalização da SEJUS?

3.3 Q3 – A fiscalização da SEJUS está se certificando que os serviços estão sendo executados com qualidade e de acordo com os projetos e especificações técnicas?

3.4 Q4 – Houve alteração indevida nas condições contratuais?

3.5 Q5 – Estão sendo tomadas as providências relacionadas à execução das interligações necessárias para o funcionamento da obra?

Após a elaboração dos questionamentos, e com base na documentação que fora disponibilizada, bem como em reuniões com os representantes da administração e de visitas *in loco*, foi possível que a equipe técnica identificasse possíveis achados, os quais passaremos a analisar, aplicando, para tanto, a mesma numeração utilizada pelos auditores do Tribunal de Contas.

A1 – A equipe de fiscalização da SEJUS não está se certificando da compatibilidade entre os totais medidos e os valores totais dos serviços executados em cada medição – Critérios: art. 17 da Lei Federal 12462/2011; art. 62 e 63 da Lei Federal 4320/1964

A equipe técnica desta Corte apontou que até a 13ª medição a empresa contratada não havia apresentado a planilha orçamentária. As medições eram atestadas de acordo com o avanço das etapas dos serviços, de modo que não era possível à fiscalização da obra confirmar se os valores pagos correspondiam aos serviços executados.

Diante dessa contatação, foi enviado Ofício de Alerta à SEJUS, informando sobre a necessidade de adoção de providências capazes de garantir a regularidade na execução da construção.

Foi alertada à administração da SEJUS em diversas ocasiões sobre a necessidade da apresentação da planilha orçamentária pela contratada e correspondente análise e validação, pela fiscalização, para que fosse possível fazer o acompanhamento da obra conferindo a cada medição o total dos serviços executados com o valor total pago em cada medição.

Em sede de esclarecimentos, a SEJUS apresentou a planilha orçamentária, na qual afirma que as ponderações realizadas pela equipe do Tribunal de Contas estão sendo realizadas.

Em que pese a SEJUS ter enviado a planilha orçamentária, a equipe de auditoria afirmou que a fiscalização da obra atestou a execução de mais de 80% (oitenta por cento) do contrato sem que a planilha estivesse disponibilizada, tendo sido apresentada esta somente em novembro de 2022, além de que havia necessidade de que a empresa contratada apresentasse, anteriormente à execução dos serviços, o projeto básico completo, em atendimento ao disposto o art. 17 da Lei 12.462/2011, que regulamenta o RDC – Regime de Contratação Diferenciado.

Pois bem. Ante o exposto, acompanho o opinamento técnico e ministerial pela expedição de determinação à SEJUS, pois, ao permitir a execução da obra sem a apresentação de todos os documentos necessários para confirmar que, a cada etapa da obra paga, o valor medido correspondia ao valor dos serviços executados, a SEJUS assumiu o risco de um possível inadimplemento do contrato, acarretando possível prejuízo ao erário, principalmente, numa eventual paralisação da obra e/ou rescisão contratual.

A2 – fiscalização da SEJUS não está realizando o devido acompanhamento na execução dos serviços – Critérios: art. 67 da Lei Federal 8666/1993; art. 17 da Lei Federal 12462/2011; Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas – TCU 2014

A equipe técnica salientou que a fiscalização da SEJUS não era capaz de atestar que todas as atividades realizadas ao longo da execução da obra correspondem às especificações, projetos e normas técnicas, seja pela falta de documentos que não foram entregues pela empresa contratada, ou falta de pessoal destinado ao acompanhamento da execução.

Apontou ainda que a fiscalização não tem feito o acompanhamento do diário de obras, do relatório fotográfico ou do controle tecnológico dos materiais, e todo este trabalho vinha sendo realizado pela própria contratada. Assim também:

- Não foram apresentados pela fiscalização da SEJUS documentos comprobatórios capazes de demonstrar que por ocasião das medições

mensais os serviços executados foram executados de acordo com as especificações dos projetos, de forma que não, é possível afirmar que os valores pagos no contrato correspondem aos serviços executados;

- o andamento da obra está atrasado em relação ao prazo pactuado e que a empresa contratante já realizou o 1º aditivo de prazo que tem a previsão de término no mês de janeiro de 2023, e que provavelmente este prazo não será suficiente para a conclusão da obra;

A fiscalização da SEJUS afirmou que desde o início do contrato nomeou e manteve profissionais habilitados em sua equipe. Todavia, esse quadro está sujeito a modificações, ante a necessidade e a demanda do mercado, apresentando relação de servidores que fazem parte da equipe. Porém, a auditoria do Tribunal não conseguiu comprovar a permanência dos profissionais no local da obra durante as visitas *in loco*.

Desta forma, entendo como coerente o opinamento técnico e ministerial pela expedição de determinação, pois, tanto a ausência de fiscalização em um contrato, quanto uma fiscalização deficiente são danosas para a administração pública. No contexto que se apresenta, a título de exemplo, a falha na fiscalização no controle dos materiais pode possibilitar que uma empreiteira empregue materiais de baixa qualidade na obra, podendo ocasionar morte, defeitos, mortes, maiores custos com manutenção, dentre outros prejuízos.

A3 – O prazo previsto para a conclusão dos serviços necessários para a interligação da obra às redes existentes é maior que o prazo para execução dos testes anteriores à entrega da obra – Critério: Contrato 18/2020

A equipe técnica do Tribunal verificou que embora tivessem alertado à SEJUS desde as primeiras reuniões, sobre a necessidade do acompanhamento dos processos de interligação das redes de água, esgoto e energia elétrica, esses ainda não tinham sido concluídos até o final da auditoria, e tudo indicava que não seriam finalizados até o término da obra.

Ainda, de acordo com a equipe técnica, o atraso nessas interligações pode comprometer a entrega da obra, pois, antes da entrega é necessário que sejam realizadas testes pré-operação, operação assistida e comissionamento. Para a realização desses testes é necessário que as interligações às redes estejam todas funcionando, ou seja, para que um processo seja realizado é necessário que outro esteja concluído, e o comprometimento de um, compromete um todo.

A SEJUS manifestou-se quanto ao presente achado, e informou que as solicitações para a interligação as redes de serviços públicos (água, esgoto e energia), foram realizadas dentro do prazo estabelecido pelas concessionárias. Com relação à concessionária de energia elétrica, informou que o projeto está em aprovação junto a Prefeitura Municipal de Vila Velha.

Entendo como adequada a sugestão da equipe técnica e Ministério Público de Contas pela expedição de determinação, tendo em vista que a instalação dos serviços de água, esgoto e energia elétrica está intimamente ligada à entrega da obra dentro do cronograma previsto, a SEJUS deveria ter providenciado as solicitações de instalações junto às concessionárias em tempo hábil, previamente planejado, a fim de evitar um possível atraso na interligação.

A4 – O avanço físico das obras está lento e a conclusão da obra não deve se dar na data prevista no instrumento contratual – Critério: Contrato 18/2020; art. 66 e 67 da Lei Federal 8666/1993

Segundo a área técnica, além de constar que os valores totais medidos são incompatíveis com o avanço físico da obra e com a planilha orçamentária, observou-se que o ritmo da execução dos serviços não está compatível com o prazo estabelecido no contrato.

O ritmo lento da execução dos serviços já acarretou o 1º aditivo de prazo, que alterou a data de entrega de junho de 2022 para dezembro de 2022, e, é muito provável que este novo prazo deverá ser prorrogado, e deve acarretar um atraso ainda maior na entrega do empreendimento.

A SEJUS informou que no próprio contrato existe um mecanismo de controle capaz de preservá-lo de remunerar alguma etapa que não esteja concluída. Que,

considerando a prorrogação contratual ocorrida, a data correta da entrega da obra é 30/01/2023 e não tem conhecimento sobre a redução do ritmo das obras.

(...) No caso concreto, o fato do cronograma financeiro executado estar descompassado do previsto se deve aos critérios de medição estabelecido no instrumento convocatório, uma vez que só é possível medir a etapa que esteja completamente finalizada. Caso existam ajustes a serem executados pela contratada, ou haja impedimento de cunho executivo, a etapa não será considerada finalizada e não figurará na medição.

Considerando que a SEJUS deveria ter adotado medidas para reconduzir a obra ao estágio que fora originalmente planejado, para o pleno cumprimento contratual, considero adequados o parecer técnico e ministerial pela expedição de determinação.

Ante todo o exposto, acompanhando o parecer da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER
Relator

1. ACÓRDÃO TC-00108/2023-1

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. Determinar à Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS, com base nos art. 207, IV, c/c 329, § 7^a do Regimento Interno do TCEES, que no prazo de 30 (trinta) dias comprove as seguintes providências em relação ao contrato 18/2020, nos termos art. 2º da Resolução TC 361/2022:

1.1.1. Em face da planilha orçamentária elaborada pela contratada, tome as providências para avaliar a compatibilidade entre os valores totais medidos e os serviços efetivamente executados;

- 1.1.2. Tome as providências para que a fiscalização da obra seja capaz de exercer todas as atividades que lhe são inafastáveis, a fim de garantir que todos os materiais e serviços utilizados sejam executados de acordo com o projeto e atendam às especificações e normas técnicas pertinentes (especialmente as da ABNT);
- 1.1.3. Adote todas as medidas necessárias para providenciar junto às concessionárias locais todos os serviços necessários para realizar as interligações da obra;
- 1.1.4. Tome todas as providências necessárias ao aumento no ritmo de execução dos serviços, a fim de mitigar atrasos na entrega da obra, elaborando um cronograma físico financeiro que possa ser cumprido pela contratada, com o devido acompanhamento pela fiscalização;

1.2. Dar ciência ao Sr André de Albuquerque Garcia – Secretário da Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS, nos termos art. 2º da Resolução TC 361/2022, dos achados de auditoria consubstanciados no Relatório de Acompanhamento 0015/2022, com a finalidade de prevenir situações análogas nas futuras contratação de obras e serviços de engenharia, de forma que:

- 1.2.1. Ao contratar obras e serviços de engenharia na modalidade de licitação RDC, exija antes do início dos serviços que a empresa contratada apresente o projeto básico completo conforme está previsto na Lei 12462/2011 art. 17º, que regulamenta as contratações pelo RDC;
- 1.2.2. Ao executar obras e serviços de engenharia, principalmente em obras de grande porte, fiscalize todas as etapas da construção, de modo a garantir que todos os serviços realizados atendam às condicionantes do projeto aprovado, às especificações técnicas e às normas brasileiras;
- 1.2.3. Por ocasião das medições mensais, a equipe de fiscalização do contrato se assegure que os valores pagos em cada medição correspondam aos valores dos serviços executados no período, através da planilha de pagamentos do contrato e da planilha orçamentária;

1.2.4. Ao iniciar a execução de obras e serviços de engenharia, tome todas as providências necessárias para que os serviços necessários para a interligação com as redes existentes, estejam concluídos antes do término da obra;

1.2.5. A fiscalização da obra, ao realizar as medições mensais e identificar atrasos no cronograma de execução, tome todas as providências necessárias para que a obra possa ser reconduzida ao estágio previsto no cronograma.

1.3. Determinar que a SEJUS encaminhe informação ao Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED, deste TCEES, caso haja qualquer tipo de aditivo na obra que envolva acréscimo de valor ao contrato inicialmente firmado;

1.4. Dar ciência aos interessados;

1.5. Após os trâmites regimentais, arquivar os presentes autos

.2. Unânime.

3. Data da Sessão: 16/02/2023 - 5ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões