



PARECER MINISTERIAL nº 0063 GPMC/12

Processo n.º : 25844776
Origem : AGÊNCIA GOIANA DE TRANSPORTES E OBRAS
Interessado(a): WARRE ENGENHARIA E SANEAMENTO LTDA
Assunto : CONTRATO
Relator(a) : KENNEDY DE SOUSA TRINDADE
Auditor : MARCOS ANTONIO BORGES

Contrato. Obras. Construção do Centro Cultural Oscar Niemeyer. Irregularidades. Indícios veementes de dano ao erário. Necessidade de análise conjunta da Tomada de Contas Especial e de novo procedimento de Licitação instaurado. Conexão processual e prejuízo do exame insular da matéria. Continuidade do julgamento. Ilegalidade do Contrato e irregularidades na execução contratual. Necessidade de aplicação de penalidade aos gestores. Ratificação do Parecer n. 046/2010 GPMC.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise do Contrato celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da AGETOP, e a empresa WARRE - Engenharia e Saneamento Ltda., para construção e complementação das obras do Centro Cultural Oscar Niemeyer.



O Ministério Público de Contas, quando do Parecer n° 0046 GPMC/2010, fls. 1635/1673, manifestou pela **ilegalidade** do Contrato e seus Termos Aditivos, o reconhecimento de várias irregularidades e, ainda, pela aplicação das penalidades estipuladas pelo art. 313, incisos II, III e X, do Regimento Interno do TCE-GO.

Devidamente instruído, o feito foi levado a Plenário para julgamento, oportunidade em que a Corte proferiu o Acórdão n. 483/2010 (fls. 1693-1694), com o seguinte teor:

Vistos, oralmente expostos e discutidos estes autos de n° 25844776/05, que tratam do Contrato n° 17/2005-PR-GEAJU e seus Termos Aditivos celebrados entre o Estado de Goiás, por intermédio da Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas e a empresa WARRE - Engenharia e Saneamento Ltda., para construção do Centro Cultural Oscar Niemeyer, no valor original de R\$ 37.430.303,87 (trinta e sete milhões, quatrocentos e trinta mil, trezentos e três reais e oitenta e sete centavos) que reajustado para 2009 corresponde a R\$ 49.135.251,09 (quarenta e nove milhões, cento e trinta e cinco mil, duzentos e cinquenta e um reais e nove centavos), e

Considerando que a AGETOP pleiteia novo termo aditivo de acréscimo de serviços para continuidade e conclusão das obras;

Considerando que não há possibilidade de realização de novo termo aditivo para acréscimo de serviços, uma vez que o limite legal (25%) no artigo 65, § 1º, da Lei n° 8.666/93, já foi utilizado, conforme manifestação da Segunda Divisão de Fiscalização de Engenharia;

Considerando que a matéria já foi exaustivamente debatida com as autoridades responsáveis pela retomada e conclusão da obra, sendo dadas várias oportunidades à AGETOP para atender às recomendações da Unidade Técnica de Engenharia deste Tribunal;

Considerando, ainda, que o Governo atual pode ser responsabilizado pela não conclusão da obra, uma vez que a mesma encontra-se paralisada, aproximadamente a quatro anos, e sujeita a deterioração em função do decorrer do tempo e da ação de intempéries;

Considerando que o relatório e voto ora apresentados passam a integrar a presente decisão,

ACORDA

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, pelos membros que integram o seu **Plenário**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, diante das manifestações da Segunda Divisão de Fiscalização de Engenharia, Procuradoria Geral de Contas e Auditoria, e no que consta no relatório e voto, em recomendar à Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas que:

I - realize nova licitação para continuidade e conclusão da obra referente à execução do Centro Cultural Oscar Niemeyer, haja vista a impossibilidade de realização de



novo termo aditivo para acréscimo de serviços, uma vez que o limite legal (25%) estabelecido no artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, já foi utilizado;

II - no prazo de 30 (trinta) dias, instaure Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação de dano ao erário, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa competente, nos termos do artigo 62 da Lei Orgânica deste Tribunal;

III - em casos futuros não se repitam as irregularidades evidenciadas nestes autos;

À Secretaria Geral para publicar esta decisão e dar ciência ao Presidente da Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas - AGETOP. Em seguida encaminhem-se estes autos à Unidade Técnica para acompanhamento das recomendações desta decisão."

Em face da presente decisão o *Parquet* de Contas, entendendo haver pontos omissos, uma vez que a decisão cingiu-se a impossibilitar a realização de aditivos acima do limite legal (art. 65, §1º, da Lei n. 8666/93), determinar nova licitação para conclusão da obra e, ainda, a determinar a instauração de Tomada de Contas Especial, opôs embargos de declaração a fim de que a Corte se manifestasse sobre os demais termos da análise contratual (legalidade da licitação, do contrato, regularidade da execução contratual, aplicação de multa aos gestores e especificação dos fatos sobre os quais deveria recair a Tomada de Contas Especial).

No entanto, quando da análise deste expediente recursal o Plenário da Corte entendeu não haver as omissões apontadas pelo Ministério Público de Contas e determinou o seguimento do feito para, após a manifestação de defesa dos jurisdicionados, apreciar os pontos outrora apresentados. O Acórdão n. 2137/2010, que julgou os aclaratórios apresentou a seguinte conclusão:

Considerando que não se vislumbra a viabilidade de seu cabimento, uma vez que o sistema recursal previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas não comporta esta espécie recursal para a finalidade pretendida, uma vez que não há omissão a ser suprida na decisão do Plenário, exarada por meio do Acórdão nº 483/2010, de 25 de fevereiro de 2010;

Considerando que o referido acórdão somente decidiu sobre a possibilidade de realização de novo aditivo ao contrato original;

Considerando o relatório e o voto como partes integrantes deste,

ACORDA

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, pelos membros que integram o seu Plenário, antes as razões expostas pelo Relator, com fundamento na instrução técnica da Coordenação de Fiscalização Estadual,



em conhecer dos presentes embargos, **porém, no mérito, negar-lhe provimento** ficando assim mantida a decisão contida no Acórdão nº 483, de 25 de fevereiro de 2010. Entretanto, **todos os pleitos questionados pela nobre Procuradora de Contas deverão ser verificados e considerados quando da análise dos processos original. (Grifo nosso)**

Em cumprimento à decisão proferida pelo Plenário quando do Acórdão n. 483/2010, determinou-se a instauração de Tomada de Contas Especial com o fito de apurar possíveis danos ao erário, a instalação de novo procedimento licitatório para a conclusão da obra do Centro Cultural Oscar Niemeyer, bem como o seguimento do feito para julgamento dos demais pontos constantes dos autos.

Em questão de ordem, o Ministério Público de Contas solicitou, através do Despacho n. 0014 GPMC/2011, o apensamento aos presentes autos da Tomada de Contas Especial (autuada nesta Corte sob o n. 201100047000912) e do processo de licitação referente à continuidade da obra (autuada sob o n. 201100047000945), para fins de análise conjunta da matéria, por entender presentes os elementos configuradores da conexão processual. Todavia, tal pleito foi indeferido pelo Conselheiro Relator, condutor do processo, através do Despacho n. 0987 GCKT/2011.

Em sequência, foi oportunizada a manifestação do Presidente da AGETOP, Sr. Jayme Eduardo Rincon, que apresentou razões de defesa e juntou aos autos cópia das conclusões da fase interna da Tomada de Contas Especial levada a efeito (fls. 1787-1836). De igual forma, a sociedade empresária Warre Engenharia e Saneamento Ltda. apresentou suas razões de defesa impugnando os pontos levantados pela unidade técnica e pelo *Parquet* de Contas (fls.1837-1848).

Por derradeiro, a Segunda Divisão de Fiscalização de Engenharia do TCE/GO, por meio da Instrução Técnica n. 0008 2ªDFENG/12 (fls.1853-1854), apontou a existência de *“diversos itens de serviços não executados, atestados indevidamente pela fiscalização e efetivamente pagos”*. A diferença total identificada a favor da AGETOP seria da ordem de R\$ 179.162,31 (cento e setenta e nove mil cento e sessenta e dois reais e trinta e um centavos), sendo que a conclusão da unidade técnica foi no sentido da imediata restituição ou da glosa do valor no novo contrato de conclusão da obra, também celebrado com a Warre Engenharia e Saneamento Ltda..

Remetidos os autos à Auditoria da Casa, esta opinou pela remessa do feito ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva deste Parquet. Deste modo, o Conselheiro Relator determinou a oitiva deste Ministério Público de Contas para o respectivo pronunciamento.



É, em síntese, o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de procedimento de controle externo – análise de Contrato celebrado entre a Agência Goiana de Transporte e Obras Públicas (AGETOP), e a sociedade empresária WARRE - Engenharia e Saneamento Ltda., para construção e complementação das obras do Centro Cultural Oscar Niemeyer – com vistas a apurar a legalidade da contratação e regularidade da execução de obra.

Após devidamente instruído o feito, com a presença de todos os elementos necessários à análise da legalidade do Contrato n. 17/2005-PR-GEAJU, este Ministério Público de Contas apresentou as seguintes conclusões (Parecer n. 046/2010 GPMC):

Diante o exposto, e frente a parcial realidade posta em análise, esta Procuradoria de Contas opina pela **ilegalidade** de todos os atos administrativos sob análise, em face do descumprimento da Lei Complementar n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da Lei n.º 8.666/93 e de diversos princípios constitucionais, pugnano pela aplicação de penalidades - em especial multa - aos responsáveis nos termos do art. 313, inciso II, III e X, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Goiás, respeitando-se os direitos de terceiros concebidos de boa fé.

Ademais, este *Parquet* sugere:

- a) que seja recomendada a realização de nova licitação para conclusão da obra em questão (Centro Cultural Oscar Niemeyer), haja vista a impossibilidade de inserção de acréscimos de serviços;
- b) a instauração de Tomada de Contas Especial para quantificar os danos ao erário, imputando-se responsabilidades;
- c) a aplicação de penalidade/multa - aos Gestores envolvidos relativamente aos atos ilícitos constatados;
- d) que a E. Corte advirta o Controle Interno sobre a sua responsabilidade solidária, prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 74, §1º); na Constituição Estadual (art. 29, § 1º); e na Lei Orgânica do TCE/GO (art. 43), dada a existência de inúmeras irregularidades visíveis *ictu oculi*;
- e) que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás expeça recomendações à AGETOP para que não se repitam os atos ilícitos evidenciado nos autos;
- f) seja elaborado, pelo TCE/GO, manual de orientação para a ordenação de processos nos aspectos de formalização, preparo, instrução, movimentação etc. a exemplo do que ocorre nos Poderes Executivo e Judiciário Federais;



g) sejam remetidas cópias das principais peças processuais para o Ministério Público do Estado, a fim de que proponha as ações que entender cabíveis.

Em sequência, o Plenário desta Corte, em que pese a extensão da manifestação ministerial, por ocasião do Acórdão n. 483/2010 (fls. 1693-1694) acima transcrito, decidiu apenas no sentido de impossibilitar a realização de aditivos acima do limite legal (art. 65, §1º, da Lei n. 8666/93), determinar nova licitação para conclusão da obra e, ainda, a determinar a instauração de Tomada de Contas Especial para apuração de possível dano ao erário. Estas últimas determinações da Corte redundaram na instauração dos Procedimentos n. 201100047000945 (Licitação) e n. 201100047000912 (Tomada de Contas Especial).

Conquanto tenha havido a oposição de Embargos Declaratórios por parte do *Parquet* de Contas e da sociedade empresária contratada (equivocadamente autuados em autos apartados), em que se apontaram possíveis omissões no julgado, decidiu a Corte de Contas no sentido de inexistir as lacunas indicadas pelos embargantes. Contudo, o Acórdão n. 2137/2010 (autos n. 201000047000688) fez constar expressamente a necessidade de continuidade de trâmite processual para análise das demais questões ventiladas no procedimento em comento, senão vejamos:

ACORDA

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, pelos membros que integram o seu Plenário, antes as razões expostas pelo Relator, com fundamento na instrução técnica da Coordenação de Fiscalização Estadual, em conhecer dos presentes embargos, **porém, no mérito, negar-lhe provimento** ficando assim mantida a decisão contida no Acórdão nº 483, de 25 de fevereiro de 2010. Entretanto, **todos os pleitos questionados pela nobre Procuradora de Contas deverão ser verificados e considerados quando da análise dos processos original. (Grifo nosso)**

Deste modo, segundo o entendimento exarado pelo plenário da Corte através do Acórdão n. 2137/2010, deve o presente feito ter continuidade para, enfim, realizar a análise percuciente de toda a matéria sobre a qual versa este procedimento. Ou seja, deve o Plenário da Casa, neste momento (muito embora já pudesse fazê-lo quando do primeiro exame), realizar a análise da **legalidade da licitação, do contrato, da regularidade da execução contratual e da aplicação de multa aos gestores.**

Impende ressaltar, por oportuno, que para o exame destes pontos a



instrução processual realizada até o momento apresenta-se suficiente, estando, assim, a causa pronta para julgamento. As manifestações da AGETOP de fls. fls. 1787-1836 e da Warre Engenharia e Saneamento Ltda. às fls. 1837-1848, não agregaram informações relevantes ao deslinde processual e, por conseguinte, não têm o condão de modificar as conclusões vertidas pelo *Parquet* de Contas quando do Parecer n. 046/2010 GPMC.

Nesta senda, a única informação efetivamente importante refere-se à derradeira manifestação da unidade técnica (Instrução Técnica n. 0008 2ªDFENG/12 - fls.1853-1854), em que se identificou uma diferença de valores a favor da AGETOP no importe de R\$ 179.162,31 (cento e setenta e nove mil cento e sessenta e dois reais e trinta e um centavos), decorrente de serviços não executados, atestados indevidamente pela fiscalização e efetivamente pagos à Warre Engenharia e Saneamento Ltda..

Este fato, nos termos postos pela 2ª Divisão de Engenharia do TCE/GO, poderia render ensejo à declaração de lesão ao erário, tanto que a Unidade Técnica, em sua conclusão, sugeriu a imediata restituição dos valores ou a glosa do valor no novo contrato de conclusão da obra, também celebrado com a Warre Engenharia e Saneamento Ltda.

Todavia, somente seria possível uma análise holística da matéria, de modo a viabilizar **o exame de juridicidade das sugestões da 2ª Divisão de Engenharia do TCE/GO, se, de forma concomitante ao presente expediente, tramitasse: a) a mencionada Tomada de Contas Especial – afinal, a “*imediata restituição de valores*” só é possível de ser determinada naquela espécie processual – e; b) a análise do procedimento de Licitação da complementação da obra do Centro Cultural Oscar Niemeyer – visto que, somente aí seria possível levar a efeito a sugestão de glosa (desconto) de valores no Contrato uma vez mais celebrado com a Warre Engenharia e Saneamento Ltda.**

É patente, por conseguinte, a existência de conexão entre as matérias tratadas neste exame de Contrato, da Tomada de Contas Especial (201100047000912) e da Licitação (201100047000945), visto que, em última análise, todos os procedimentos versam sobre a regularidade das obras do Centro Cultural Oscar Niemeyer. Nada mais acertado, portanto, que tais procedimentos tramitem de forma parêlha, a fim de possibilitar o exame percuciente de todas as questões que envolvem a construção do Centro Cultural na Capital.

Com efeito, o reconhecimento da conexão e, conseqüentemente, o



andamento conjunto dos expedientes mencionados, implicaria em maior qualidade e certeza ao julgamento proferido pelos Eminentes Conselheiros e, ainda, na celeridade necessária à devida prestação jurisdicional relativa aos feitos submetidos a esta Corte (a título de exemplo, em consulta ao Sistema G-PRO do TCE/GO, verifica-se que os autos da Tomada de Contas Especial n. 201100047000912 encontram-se há 466 dias, na Coordenação de Fiscalização Estadual do TCE/GO, sem qualquer movimentação).

A boa técnica processual recomenda que *“havendo conexão entre duas ou mais causas ou ações, o julgador pode ordenar a reunião de ações propostas em separado, a fim de que sejam decididas simultaneamente. Economiza-se atividade processual, porque pode haver discussão e instrução conjuntas, ao mesmo tempo em que se evita a possibilidade de duas ou mais decisões conflitantes”* (Luiz Guilherme MARINONI; Daniel MITIDIERO. *Código de Processo Civil comentado artigo por artigo*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 164)

Assim, este *Parquet* de Contas reitera o entendimento acerca importância o trâmite processual conjunto da presente análise contratual (processo n. 25844776), da Tomada de Contas Especial (201100047000912) e da análise da Licitação (201100047000945). **Entendimento contrário pode redundar na coexistência de decisões inconciliáveis do ponto de vista lógico e prático**, p. ex. do mesmo fato – construção do Centro Cultural Oscar Niemeyer – reconhecer-se a regularidade da execução contratual nestes autos e a existência de considerável dano ao erário nos autos da Tomada de Contas Especial.

Não sendo este o entendimento do Eminente Conselheiro Relator, pugna o Ministério Público de Contas pela continuidade do feito, desta vez com a análise de todos os pontos levantados pela unidade técnica e pelo *Parquet* especial junto a este Tribunal de Contas, devidamente explicitados por ocasião do Parecer nº 0046 GPMC/2010, fls. 1635/1673, o qual, desde já se ratifica.

CONCLUSÃO

Ante o exposto o *Parquet* especial de Contas junto ao TCE/GO, respeitosamente, requer ao Eminente Conselheiro Relator o reconhecimento da conexão entre o presente procedimento e os autos da Tomada de Contas Especial instaurado para apurar possíveis danos ao erário decorrente das obras do Centro Cultural Oscar Niemeyer (201100047000912) e, ainda, os autos da Licitação para complementação da obra (2011000747000945) , a fim de que possa o Plenário desta Corte proceder ao exame completo, detido e seguro da regularidade de todas as fases



da contratação em comento.

Caso rejeitado o pleito anterior, o Ministério Público de Contas ratifica o teor do Parecer n. 046/2010 GPMC, pugnano ao Pleno da Casa pelo(a):

- a) Reconhecimento da ilegalidade do Contrato e dos atos administrativos ligados ao Contrato nº 17/2005-PR-GEAJU , por manifesta afronta à Lei Complementar nº 101/200, Lei Federal nº 8.666/1993, nos termos da fundamentação expendida no Parecer ministerial nº 046/2010 GPMC;
- b) Reconhecimento das irregularidades na execução contratual apontadas pela 2ª Divisão de Fiscalização de Engenharia do Tribunal de Contas do Estado de Goiás;
- c) Aplicação de penalidade (multa) prevista no art. 111 e seguintes da LOTCE/GO e no art. 313, inciso II, III e X, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Goiás, aos gestores responsáveis;
- d) Advertência ao Controle Interno sobre a possibilidade de responsabilidade prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 74, §1º); na Constituição Estadual (art. 29, § 1º); e na Lei Orgânica do TCE/GO (art. 43), dada a existência de inúmeras irregularidades facilmente perceptíveis;
- e) Expedição de recomendações à AGETOP pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás para que se evite a ocorrência das irregularidades ora constatadas;
- f) Elaboração, pelo TCE/GO, de manual de orientação para a ordenação de processos nos aspectos de formalização, preparo, instrução, movimentação etc. a exemplo do que ocorre nos Poderes Executivo e Judiciário Federais;
- g) Remessa de cópias dos autos ao Ministério Público do Estado, a fim de que apure, se for o caso, a responsabilidade civil e criminal dos gestores da AGETOP e dos administradores da Warre Engenharia e Saneamento Ltda.

É o parecer.



Entranhe-se, registra-se, numere-se e rubrique-se.

Encaminhe-se ao Exmo(a). Conselheiro(a) Relator(a).

Gabinete da Procuradora de Contas Dr^a Maisa de Castro Sousa Barbosa,
em Goiânia, 10 de setembro de 2012.

Maisa de Castro Sousa Barbosa
Procuradora-Geral de Contas do MPJTCE/GO