



## Voto do Relator 01818/2021-8

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 00707/2020-2

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Levantamento

**Setor:** GAC - Sérgio Borges - Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

**Criação:** 19/04/2021 16:20

**UGs:** ES - Governo do Estado do Espírito Santo, PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Água Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atilio Vivácqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dolores do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibirapuçu, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupi, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges*

**PROCEDIMENTO DE FISCALIZAÇÃO –  
LEVANTAMENTO - IDENTIFICAÇÃO DO  
QUANTITATIVO DE OBRAS PARALISADAS, POR  
JURISDICIONADO E POR TIPO DE OBRA, OS  
VALORES POR FONTE DE RECURSO, OS  
PRINCIPAIS MOTIVOS DAS PARALISAÇÕES E  
RECOMENDAÇÕES QUANTO À RETOMADA DAS  
OBRAS, OBSERVANDO A PERMANÊNCIA DO  
OBJETIVO PÚBLICO E OS LIMITES DA LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) – CIÊNCIA AOS  
GESTORES - RECOMENDAÇÕES.**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento de fiscalização, modalidade levantamento, previsto no Plano Anual de Controle Externo de 2020 (PACE - 2020) desta Corte, visando a apuração do quantitativo de obras públicas paralisadas no Estado do Espírito Santo até outubro do ano de 2020.

Os trabalhos foram desenvolvidos pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED tendo resultado na elaboração do Relatório de Levantamento nº. 09/2020 contendo informações relevantes e consistentes quanto ao número de obras públicas paralisadas no Estado do Espírito Santo, bem como motivos que levaram à interrupção da execução, possibilidade de retomada e recomendações.

Cumpridas as formalidades legais e procedimentais, o feito foi encaminhado ao Ministério Público Especial de Contas momento em que, por meio do Parecer Ministerial nº. 00674/2021, anuiu com as propostas contidas no Relatório de Levantamento nº. 09/2020.

Assim, vieram os autos ao gabinete do Relator.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme acima exposto, trata-se de procedimento de fiscalização, modalidade levantamento, previsto no Plano Anual de Controle Externo de 2020 (PACE - 2020) desta Corte, visando a apuração do quantitativo de obras públicas paralisadas no Estado do Espírito Santo até outubro do ano de 2020.

De acordo com a leitura do Relatório de Levantamento nº. 09/2020, foi adotada a seguinte metodologia pela equipe técnica a fim de identificar as obras públicas objeto de análise:

“(…)

O levantamento de obras paralisadas foi realizado em duas etapas, sendo a 1ª etapa no período de 22/01 a 30/03/2020 e a 2ª etapa no período de 12/08 a 30/10/2020.

Para o levantamento das obras paralisadas tomou-se por base parte do Acórdão TCU nº 1079/2019, que considera como obra paralisada, aquela que obedeça a qualquer dos critérios abaixo:

- a) declaração pelo órgão como paralisada;
- b) não houver novas medições de serviços em período superior a 90 dias. Não devem ser admitidas como medições que alterem a classificação dos contratos aquelas que se refiram apenas a manutenção de canteiro e/ou administração local.

[…]

Para apuração das obras paralisadas no Estado utilizou-se, na 1ª etapa, as bases de dados Geo Obras, que forneceu informações relativas as obras paralisadas e as obras paralisadas por rescisão contratual, e o Sistema Cidades – Web, que forneceu informações relativas aos contratos de obras que não apresentaram pagamentos nos últimos 90 dias de 2019 no âmbito dos municípios. Não foi possível a partir dos sistemas existentes no Tribunal e do prazo estabelecido para a 1ª etapa do levantamento, a obtenção das obras do Estado que não apresentaram pagamentos nos últimos 90 dias.

Com base nestas informações foi preparado uma planilha (Apêndice 0166/2020-8) com a indicação das obras consideradas como paralisadas pelo Tribunal de Contas que foi encaminhada ao Controle Interno dos órgãos jurisdicionados para retificação ou ratificação das informações base.

Com base na validação das informações pelo Controle Internos dos órgãos jurisdicionados, foi possível identificar um número de 368 obras paralisadas até fevereiro de 2020 no Estado do Espírito Santo (Apêndice 0167/2020-2 e 0168/2020-7) cujas informações detalhadas foram apuradas na 2ª etapa do levantamento.

Na 2ª etapa do levantamento foi preparada uma planilha com as devidas instruções de preenchimento (Apêndices 0169/2020-1 e 0170/2020-1) com as



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

obras confirmadas pelos jurisdicionados como paralisadas<sup>1</sup>, que foi encaminhada aos Ordenadores de Despesas dos órgãos jurisdicionados para fornecimento das informações relativas aos motivos de paralisação, iniciativas para retomada das obras, fontes de recursos, valores atuais contratados e medidos. Também foi solicitada a inclusão de obras paralisadas após o envio das informações da 1ª etapa do levantamento, ou seja, obras paralisadas após fevereiro de 2020.  
(...)

A equipe técnica responsável pela execução do procedimento de fiscalização ressaltou, ainda, a existência de limitações técnicas que influenciaram no resultado final do levantamento, conforme se transcreve a seguir:

As limitações encontradas se referem a base de dados utilizada, tendo que vista que a Resolução TC nº 245/2012, estabelece a obrigatoriedade de inserção sistema Geo Obras dos seguintes casos

§ 1º. Todo ato ou fato relacionado às obras ou serviços de engenharia, apontado no anexo, iniciado a partir do exercício de 2013 deverá ter a inserção de todo o processo administrativo no sistema do qual trata esta Resolução.

§ 2º. Todo ato ou fato relacionado às obras ou serviços de engenharia, apontado no anexo, ocorrido durante o exercício de 2012 deverá ter a inserção de todo o processo administrativo no sistema do qual trata esta Resolução até 31 de julho de 2014.

§ 3º. Todo ato ou fato relacionado às obras ou serviços de engenharia, apontado no anexo, ocorrido a partir do exercício de 2013, referente a processos iniciados antes do exercício de 2012, deverá ter a sua inserção no sistema do qual trata esta Resolução.

§ 4º. Quando solicitado pelo TCEES, fatos ou ocorrências, em obras e serviços de engenharia, anteriores ao exercício de 2012, que por qualquer motivo não estejam inseridas no SISTEMA INFORMATIZADO DE CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS – GEO-OBRA TCEES, deverão ser inseridas no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis após sua solicitação'. (g.n)

Quanto ao sistema Cidades-Web, o mesmo foi implantado em 2013, conforme Resolução TC nº 247/2012, limitando também a busca de obras paralisadas antes desse período.

Assim, em função das limitações das bases de dados, não constam do presente relatório obras anteriores a 2012, que não tiveram nenhum ato ou fato realizados no referido ano.

Outra limitação enfrentada para elaboração deste relatório, refere-se a dificuldade enfrentada por alguns jurisdicionados<sup>2</sup> em fornecer, na 2ª Etapa, informações relativas a contratos mais antigos (anteriores a 2012) ou de contratos, cujos processos não foram localizados, conforme ofícios constantes dos Anexos 04949/2020-3, 04950/2020-6, 04951/2020-1 e 04952/2020-5. Nestas situações foram utilizadas as informações constantes do Sistema Geo Obras, Portal Transparência dos jurisdicionados, dando prioridade ao com a informação mais atualizada.

Também foi enfrentada a limitação quanto ao não fornecimento de informações, na 2ª Etapa, de 04 (quatro) municípios, dentro do prazo estabelecido. Para contornar essa situação, as informações possíveis foram buscadas no Portal da Transparência dos jurisdicionados, além de consulta em

<sup>1</sup> A estas planilhas foram acrescidas 44 obras pela equipe de fiscalização.

<sup>2</sup> Formalizaram esta dificuldade os municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Itapemirim, Marechal Floriano e Nova Venécia.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

contratos e notas de empenho disponibilizadas no sistema Geo Obras, bem como informações quanto a fonte de recursos nos portais do Governo Federal e do Governo Estadual. Destaca-se que esta situação ocorreu em 03 (três) obras.

Foi necessário, durante o tratamento dos dados, ajustar algumas informações fornecidas pelos jurisdicionados aos padrões previamente estabelecidos, como por exemplo motivos de paralisação da obra e fonte de recursos ou mesmo validar algumas informações fornecidas. Estes ajustes foram promovidos pela equipe de fiscalização com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados ou ainda às obtidas no sistema Geo Obras, portal da transparência da Controladoria Geral da União e portal de convênios do Governo do Estado do Espírito Santo. As validações, quando necessárias, foram feitas a partir dos mesmos instrumentos e também através dos portais de transparência dos próprios jurisdicionados.

Por fim, como a base inicial das informações financeiras foi o Geo Obras, forma solicitadas aos jurisdicionados informações atualizadas referentes aos valores medidos em cada contrato. No entanto, devido à dificuldade na obtenção de informações nos processos mais antigos, verificou-se que alguns jurisdicionados registraram os valores pagos e não os medidos.

Preliminarmente, deve-se destacar que muito embora o Relatório de Levantamento nº. 09/2020 tenha sido capaz de alcançar a quase totalidade dos entes do Estado do Espírito Santo, os Municípios de Baixo Guandu, Bom Jesus do Norte, Itaguaçu e Mantenópolis, deixaram de atender às solicitações de informações encaminhada pela equipe de fiscalização.

Neste particular, cabe destacar que o art. 199, §1º., da Resolução TC nº. 261/2013, prevê que no caso de sonegação de processo, documentos ou informações, *“(...) o servidor, por intermédio da chefia da unidade técnica, representará o fato ao Relator, que assinará prazo improrrogável de até dez dias para apresentação de documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, fazendo-se a comunicação do fato ao responsável pelo controle interno e, quando houver, à autoridade hierarquicamente superior para as medidas cabíveis”*.

Vencido o prazo fixado, há previsão no art. 199, §3º., desta mesma norma, da possibilidade de aplicação da sanção – multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) - com fundamento no art. 135, V e VI, da Lei Complementar nº. 621/2012.

Todavia, o mesmo art. 199, da Resolução TC nº. 261/2012, estipula a necessidade de observância de procedimento próprio para a aplicação de tal penalidade o que, no caso concreto, não foi realizado. Desta forma, resta inviável, diante da possibilidade de violação do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, a fixação de



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

qualquer sanção a tais gestores devendo, porém, ser expedida determinação para que, em procedimentos fiscalizatórios futuros, qualquer que seja a sua natureza, atendam às solicitações encaminhadas pelas equipes técnicas desta Corte de Contas.

Em que pese as limitações, o Relatório de Levantamento nº. 09/2020 é robusto e esclarecedor em relação a pontos significativos para um diagnóstico do quadro de obras públicas paralisadas no Estado do Espírito Santo, principiando-se pelo quantitativo que alcançou o montante de 290 (duzentos e noventa) edifícios, construções, trabalhos de reparação ou instalação de estrutura executadas pelo Poder Público.

Tal número chama a atenção especialmente porque, conforme destacado no campo das limitações técnicas, somente foram consideradas no escopo do presente procedimento de fiscalização obras iniciadas após o ano de 2012. Ou seja, estas 290 (duzentas e noventa) obras paralisadas referem-se, somente, aos anos compreendidos entre 2012 e outubro de 2020 o que implica reconhecer que, em média, a cada ano aproximadamente 36 (trinta e seis obras) teriam sido iniciadas e, posteriormente, paralisadas.

Por óbvio, e independente dos motivos que ensejam estas paralisações, o quantitativo é vultoso e o acompanhamento das providências a serem adotadas para a conclusão das mesmas deve ser realizado a fim de que o dispêndio dos valores investidos não se perca.

De fato, o Relatório de Levantamento nº. 09/2020 apresenta a seguinte conclusão:

#### 5. CONCLUSÃO

O levantamento de obras paralisadas no Espírito Santo **atingiu o objetivo ao apontar um total de 290 obras paralisadas, num montante contratado, a preços iniciais, de R\$ 1.254.694.908,97 (um bilhão, duzentos e cinquenta e quatro milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, novecentos e oito reais e noventa e sete centavos) e valor medido de R\$ 592.365.694,01 (quinhentos e noventa e dois milhões, trezentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e noventa e quatro reais e um centavo).**

Essas informações dão um indicativo, ainda que impreciso, do dano ao erário caso essas obras não sejam concluídas, tendo em vista que não contemplam o custo de retomada de obras que já sofreram deterioração pelo tempo em que estão paralisadas, ou mesmo o custo pela atualização dos valores para a retomada das obras.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

**A identificação das fontes de recursos e a situação quanto à vigência ou não dos contratos, bem como, a forma como está a execução financeira por fonte, são informações importantes para subsidiar as ações de planejamento para a retomada da execução das obras, além de trazer um alerta sobre a necessidade de maior gestão na execução de recursos externos.** Aqui fica um alerta sobre a gestão na aplicação de recursos não-oneroso no âmbito dos Governos Municipais e os recursos de financiamento no âmbito do Governo Estadual, conforme discutido no item 4.2 deste relatório de levantamento. O levantamento da matriz de financiamento das obras paralisadas traz mais elementos para auxiliar na montagem de uma matriz de priorização para retomada das obras, bem como, ampliar o envolvimento de outros atores que podem contribuir para o financiamento da retomada das obras públicas.

**Também foram apontados pelos jurisdicionados os principais motivos de paralisação das obras trazendo importantes elementos para se evitar que o ciclo vicioso de novas obras paralisadas se perpetue. Nesse sentido é importante reforçar o peso que atos anteriores à contratação das obras (estudos, projetos, desapropriação e licenciamento ambiental) têm na paralisação das mesmas durante a etapa de execução.** No Executivo Estadual esses atos representam 21,66% do valor contratado a preços iniciais (R\$ 175.479.524,21) e no Executivo Municipal tem um peso ainda maior de R\$ 165.662.500,08, representando 37,28% do valor contratado a preços iniciais. **No montante total, poderiam ser evitadas a paralisação de obras no montante de R\$ 341.142.024,29, a preços iniciais, representando 27,19% do valor total das obras paralisadas no estado do Espírito Santo, com atos que deveriam ter sido adotados em conformidade com a Lei 8.666/93 e normas técnicas,** conforme apontado no item 4.3 deste relatório de levantamento.

Também se ressalta a importância de ser fiscalizado o atendimento ao art. 45 da Lei Complementar 101/2000, tendo em vista que mesmo com obras paralisadas, inclusive por contingenciamento de recursos próprios, outras foram contratadas em total desrespeito à lei de Responsabilidade Fiscal.

Outro aspecto que cabe ressaltar é que os jurisdicionados indicaram a **paralisação da obra em decorrência de decisão do TCEES em 4 (quatro) obras, sendo 1 (uma) do Executivo Estadual e 3 (três) do Executivo Municipal, representando 1,37%.** Sem analisar se a decisão de fato foi preponderante para sozinha levar a paralisação da obra, **este índice está abaixo daquele encontrado no Processo TC 011.196/2018-1, que deu origem ao Acórdão TCU nº 1079/2019,** que foi de 3% de paralisação devido a determinações de Órgãos de Controle.

**Importante ressaltar também, que na 2ª Etapa do levantamento foram inseridas 47 obras pelos jurisdicionados, no entanto, nenhuma teve como justificativa o contingenciamento de recursos em decorrência do Covid-19.**

**Quanto ao planejamento para a retomada das obras paralisadas, conforme apresentado no item 4.4 deste relatório, no contexto global, os responsáveis declararam existir ações planejadas para a retomada de 123 obras (42,41%), que corresponde ao valor contratado, a preços iniciais de R\$ 779.032.022,41 (62,09%).**

No tocante ao Executivo Estadual, os responsáveis declararam existir ações planejadas para retomar 44 das suas 67 obras, ou seja, 65,67%. Apesar de ser um número significativo, destaca-se a importância de haver um planejamento de médio prazo que contemple as ações planejadas para a retomada de todas as obras, como forma de dar transparência às ações e decisões relativas às obras paralisadas, bem como incorporar essas ações ao planejamento de médio prazo do governo.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

Já o Ministério Público informa possuir planejamento para retomar 1 das suas 4 obras paralisadas, ou seja 25%. Em uma das obras houve a justificativa de retirada da previsão orçamentária em função da integração de comarcas e crise provocada pelo Covid-19, conforme já mencionado neste relatório.

No tocante ao Executivo Municipal, a quantidade de obras cujos responsáveis declaram possuir planejamento para retomada é de 35,62%, no entanto representa 56,66% do valor contratado a preços iniciais. Observa-se uma oportunidade ímpar de realizar um planejamento de médio prazo com as ações para a retomada das obras paralisadas, sendo consubstanciados no PPA – 2022-2025, tendo vista as gestões municipais que se iniciaram em 2021.

**Quanto à tipologia, a maior concentração das obras paralisadas está nas obras de infraestrutura, mobilidade urbana, saneamento e edificações<sup>3</sup>, representando cerca de 85% do montante contratado das obras paralisadas. Importante destacar que apesar da baixa representatividade, existem obras paralisadas na área da saúde (unidades básicas de saúde) e na área da educação (creches, escola de ensinos fundamental e escolas técnicas), conforme item 4.5 deste relatório.**

Assim, a partir do levantamento das informações relativas a tipologia das obras paralisadas, bem como o valor contratado, **será importante considerar além das informações sobre as obras paralisadas, o contexto socioeconômico e de qualidade de vida dos municípios onde essas obras se localizam, tendo como foco a priorização de conclusão das obras que melhor respondem a necessidade da sociedade, além de observar diretrizes do Programa Destrava.** Para tal, sugere observar o Planejamento Estratégico do Governo do Estado, ES-2030 e os indicadores das microrregiões de planejamento, consolidados pelo Instituto Jones Santos Neves (IJSN)<sup>4</sup>. Além disso, é importante considerar na condução da retomada das obras as observações feitas pelo Ministro Dias Toffoli em reunião realizada em dezembro de 2019 no Superior Tribunal Federal sobre as obras paralisadas no Brasil, de que sejam priorizadas as obras finalizadas ou ainda não utilizadas por pendências documental, disponibilizando dessa forma essas obras para o uso da sociedade.

O levantamento também demonstrou a importância da utilização de penalização de acordo com o disposto no art. 135, IX, da Lei Complementar nº 621/2012, em caso de não remessa de informações a respeito do andamento das contratações, tendo em vista a grande divergência entre os dados inicialmente declarados no sistema Geo Obras e os validados pelo Controle Interno dos órgãos jurisdicionados. Assim, com a implantação do Sistema CidadES Contratação é necessário levar esse apontamento em consideração para que tal fato não prospere no novo sistema.

A realização do levantamento de obras paralisadas também traz elementos que poderão subsidiar fiscalizações futuras, pois possibilitará uma análise prévia da capacidade de execução das obras pelos jurisdicionados, do tipo de obra pendente de conclusão, da quantidade e valores de obras paralisadas, empresas que mais relacionam a abandono de obra, entre outros.

(negrito no original)

Nas breves linhas que antecederam já destaquei a clareza e suficiência do teor do Relatório de Levantamento nº. 09/2020 quanto aos objetivos alcançados. Diante disso,

<sup>3</sup> Cais das Artes e Centro de Convenções de Vitória.

<sup>4</sup> O IJSN possui em seu site, na aba “Desenvolvimento Regional Sustentável”, documentos organizados por microrregião de planejamento, com os principais indicadores socioeconômicos, obtidos de fontes primárias (IBGE, DataSus e Firjan) e secundárias (TCEES e IJSN), por município, comparando com a média do Estado do Espírito Santo.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF





**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

adoto o conteúdo deste em sua parte narrativa, acolhendo parcialmente as propostas de encaminhamento nele contidas, quais sejam:

#### 1. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Em face do exposto, submetemos à consideração superior as seguintes propostas de encaminhamento:

- O envio do presente relatório aos gestores municipais eleitos para que possa subsidiar a elaboração do PPA 2022-2025, de modo a contemplar no planejamento de médio prazo as obras paralisadas, e por consequente a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), atendendo ao art. 45 da Lei Complementar 101/2000;
- O envio do presente relatório ao Governador do Estado, aos Ordenadores de Despesa do Executivo Estadual e Procurador Geral do Ministério Público para subsidiar a análise quanto à adesão do PPA 2020-2023 e subsidiar a elaboração das LDO's e Leis LOA's, no sentido de cuidar quanto ao atendimento do art. 45 da LC 101/2000;
- A criação, no Painel de Controle do TCEES, de um painel para o acompanhamento das obras paralisadas, contemplando além das informações gerais (valor, localização, fonte de recurso, tipologia, etc.), o planejamento de médio e curto prazo, para a retomada da execução das obras, de modo a contribuir com a transparência e subsidiar o controle social;
- A adoção, no Plano Anual de Controle Externo (PACE), de auditorias em contratos de projetos de empreendimentos de relevância e materialidade, de modo a exercer o controle externo preventivo, contribuindo para a aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos;
- A aplicação de multa aos gestores dos Municípios de Baixo Guandu, Bom Jesus do Norte, Itaguaçu e Mantenópolis, em conformidade com o Art. 199 do RITCEES, pelo não atendimento às solicitações de informações pela equipe de fiscalização.

A princípio, é importante ressaltar que toda e qualquer obra pública paralisada, independentemente do motivo que conduziu a tanto, deve ser vista como indesejável eis que sua desde o seu planejamento, passando pela sua gestão e findando com sua execução, são direcionados e aplicados recursos públicos.

Em uma sociedade onde os recursos são finitos e insuficientes para o atendimento de todas as demandas da sociedade, a identificação das opções de investimento – obras, educação, saúde, assistência social e etc. – e a consequente previsão orçamentária para sua aplicação acarretam, via de regra, renúncia a outro investimento tão relevante quanto o da própria obra.

Sendo assim, o início de execução de uma obra pública e sua posterior interrupção revelam falta de desvelo com os anseios da coletividade e possível violação aos interesses primários a serem buscados pelo gestor público.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

A análise realizada pela área técnica demonstra que, em grande parte das ocasiões, os principais motivos citados pelo Executivo Estadual e Municipal, bem como pelo Ministério Público Estadual para a paralisação de obras de sua responsabilidade constam como “abandono da obra pela contratada”, “questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação”; “contingenciamento de recursos próprios”, “dificuldade de execução conforme previsto em projeto”, “incapacidade técnica da contratada”, “incapacidade financeira da contratada”, “aguardando trâmite interno de aditivo” e “projeto básico deficiente.

De acordo com a metodologia do procedimento de fiscalização do levantamento realizado, os responsáveis foram instados a apresentar até dois motivos para a suspensão da continuidade da execução da obra, razão pela qual estes motivos podem aparecer de forma até mesmo associada.

Chama a atenção o fato de que grande parte destes motivos revelam deficiência anteriores ao próprio início da obra que, ao final, repercutem no cronograma de execução da mesma. É o caso, por exemplo, das “questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação”, “dificuldade de execução conforme previsto em projeto” e “projeto básico deficiente”. Em linhas gerais, todas estas situações poderiam ser evitadas a partir de um melhor estudo do objeto a ser contratado e das características do projeto.

Questões relacionadas com a “incapacidade técnica da contratada” ou “incapacidade financeira da contratada” também poderiam ser evitadas com a utilização de critérios mais rígidos na aferição dos documentos apresentados durante o procedimento licitatório nas fases de habilitação, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira das proponentes.

O procedimento de fiscalização realizado não limitou-se a identificar as obras, fontes orçamentárias e motivos de paralisação dos projetos iniciados. Buscou, também, verificar a possibilidade de reinício das mesmas tendo consolidado as informações alcançadas da seguinte forma:



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

Os jurisdicionados foram estimulados a informar quanto às iniciativas para a retomada da execução das obras paralisadas. Assim, numa visão ampla, os jurisdicionados declararam possuir planejamento para a retomada de 123 obras, das 290 obras paralisadas, o que representa 42,41%, conforme apresentada no **Erro! Fonte de referência não encontrada..** No entanto, considerando o valor contratado, a preços iniciais, chega-se a um montante de R\$ 779.032.022,41, que corresponde a 62,09% do valor total contratado de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo.

A análise segmentada destas informações aponta que, no âmbito do Executivo Estadual e Ministério Público Estadual, “(...) *os responsáveis do Executivo Estadual e MPES declaram possuir planejamento para a retomada de 63,4%, das obras paralisadas e não possuir planejamento para retomada para 36,6% das obras paralisadas*”.

Já no âmbito do Executivo Municipal os responsáveis “(...) *declararam possuir planejamento para a retomada de 35,62% das obras paralisadas, não possuir planejamento para 59,82% das obras e 4,57% dos responsáveis pelo Executivo Municipal não declararam se há ou não, planejamento para a retomada da execução das obras paralisadas*”.

Tais informações evidenciam que, mesmo com a retomada das obras para o qual existe planejamento de seu reinício, parte dos recursos já utilizados na execução daquelas que serão deixadas de lado terão se perdido, sem evidências de que os mesmos serão restituídos aos cofres públicos pelos responsáveis.

Logo, resta claro que há necessidade de reforço nas atividades de fiscalização, especialmente nas fases preliminares de lançamento de editais, tal como análise de projetos básicos, especificações técnicas e termos de referência, com vistas a impedir, ou ao menos, reduzir a possibilidade da ocorrência das paralisações de obras públicas.

No mesmo sentido, visando, impedir a paralisação de obras, devem os gestores públicos buscar o aperfeiçoamento dos elementos que embasam o procedimento licitatório, desde o projeto básico, especificações técnicas e termos de referência aos sistemas de garantias contratuais impeditivas de atrasos relacionados à contratada, passando por uma análise mais criteriosa das condições de habilitação, qualificação



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

técnica e qualificação econômico-financeira dos eventuais interessados em participar do certame.

Por fim, ainda que não se caracterizem como providências que efetivamente impediriam a ocorrência de paralisação de obras públicas, deve ser incentivada a aplicação de sanções administrativas à contratada e outros responsáveis que dessem causa aos eventos danosos.

Reitero, neste momento, minha adesão às propostas de encaminhamento apresentadas pela equipe técnica desta Corte de Contas neste relevante procedimento de fiscalização, parabenizando todas as unidades administrativas e técnicos que nele atuaram.

Ante o exposto, em consonância parcial com o entendimento manifestado pela área técnica e pelo Ministério Público Especial de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração.

## **SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro Relator

### **ACÓRDÃO**

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

- 1) **ENCAMINHAR** o presente relatório aos gestores municipais eleitos para que possa subsidiar a elaboração do PPA 2022-2025, de modo a contemplar no planejamento de médio prazo as obras paralisadas, e por consequente a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), atendendo ao art. 45 da Lei Complementar 101/2000;



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

- 2) **ENCAMINHAR** o presente relatório ao Governador do Estado do Espírito Santo, aos Ordenadores de Despesa do Executivo Estadual e Procurador Geral do Ministério Público do Estado do Espírito Santo para subsidiar a análise quanto à adesão do PPA 2020-2023 e subsidiar a elaboração das LDO's e Leis LOA's, no sentido de cuidar quanto ao atendimento do art. 45 da LC 101/2000;
- 3) **SUGERIR** a criação, no Painel de Controle do TCEES, de um painel para o acompanhamento das obras paralisadas, contemplando além das informações gerais (valor, localização, fonte de recurso, tipologia, etc.), o planejamento de médio e curto prazo, para a retomada da execução das obras, de modo a contribuir com a transparência e subsidiar o controle social;
- 4) **SUGERIR** a inclusão, no Plano Anual de Controle Externo (PACE), de auditorias em contratos de projetos de empreendimentos de relevância e materialidade, de modo a exercer o controle externo preventivo, contribuindo para a aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos;
- 5) **DETERMINAR** aos gestores dos Municípios de Baixo Guandu, Bom Jesus do Norte, Itaguaçu e Mantenópolis para que, em procedimentos fiscalizatórios futuros, qualquer que seja a sua natureza, atendam às solicitações encaminhadas pelas equipes técnicas desta Corte de Contas, sob pena de aplicação da sanção prevista no art. 135, da Lei Complementar nº. 621/2012;
- 6) **DAR CIÊNCIA** desta decisão ao Ministério Público Especial de Contas;
- 7) **ARQUIVAR** após o trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GSF