



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada Infraestrutura e Logística – CECEX 6

PROCESSO:	2754/2022 - TCERO
CATEGORIA:	Acompanhamento de Gestão
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de Atos e Contratos
EXERCÍCIO:	2022
JURISDICIONADO:	Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER
ASSUNTO:	Contrato 016/2022/FITHA/RO (SEI 0009.592242/2021-70) resultante de dispensa de licitação por emergência ficta ou fabricada.
RESPONSÁVEIS:	Eder André Fernandes Dias , CPF: ***.198.249-**, Diretor-Geral; Elias Rezende de Oliveira , CPF: ***.642.992-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO; Henrique Flávio Barbosa , CPF: ***.953.231-**, Procurador Autárquico, PGE-DER
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 4.850.787,60 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil setecentos e oitenta e sete reais e sessenta centavos) ¹
RELATOR:	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

¹ Contrato 016/2022/FITHA/RO, ID 1321361.



RELATÓRIO CONCLUSIVO

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de análise de justificativa das supostas irregularidades presentes no Contrato 016/2022/FITHA/RO, celebrado entre a Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes (DER/RO) e a empresa Trena - Terraplenagem e Construções S/A, CNPJ/MF n. 18.742.098/0001-18, cujo objeto é a construção de ponte de concreto protendido sobre o rio Belém, localizada na RO-133 entre Machadinho D'Oeste e Cujubim, com extensão de 65,80m.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Em 07.12.2022, através do memorando n. 0477149/2022/GOUV², o Conselheiro Ouvidor desta Corte de Contas comunicou o recebimento de notícia de suposta irregularidade, por via correspondência da Corregedoria do TCE-RO, e encaminhou a presente demanda para conhecimento e análise em sede de Procedimento Apuratório Preliminar – PAP.

3. Presentes os requisitos de seletividade da informação constante no PAP, foi proposto o encaminhamento dos autos à Coordenadoria Especializada em Infraestrutura e Logística – CECEX-06, com vistas à adoção das providências cabíveis à elaboração de proposta de fiscalização, nos termos do art. 10, §1º, I a IV, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

4. A CECEX-06 procedeu com a 1ª análise e emitiu proposta de fiscalização (ID 1365691), na qual concluiu:

Em razão do exposto, em consonância à conclusão exarada no Relatório de Seletividade (id. 1335433) sugere-se a conversão deste Procedimento Apuratório Preliminar – PAP em ação de controle específica, conforme inciso I, do §1º, do art. 10 da Resolução n. 291/2019/TCERO e, na forma do art. 61 do Regimento Interno do TCERO, nos seguintes termos:

a) Processo n. **0009.078950/2022-83, Contrato n. 105/2022/PGE-DER**, ponte de madeira sobre o Rio Pardo, que seja aberto novo processo de fiscalização de atos e contratos, dadas as evidência de emergência ficta ou fabricada.

b) Processo n. **Sei! n. 0009.592242/2021-70, Contrato n. 016/2022/FITHA/RO**, referente à construção de ponte de concreto protendido sobre o Rio Belém, trecho Machadinho do Oeste/Cujubim, dadas as evidência de contrato em regime de emergência ficta ou fabricada, que este processo seja convertido em fiscalização de atos e contratos.

Em relação ao **processo 0009.068446/2022-75**, que cuida do Contrato n. 71/2022/PGE-DER, com objeto “Construção de Ponte de Madeira sobre o Rio

² ID 1305890



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada Infraestrutura e Logística – CECEX 6

Canaã”, nos termos da análise empreendida, por ausência de elementos suficientes ao empreendimento de ação de controle específica, propomos que não seja realizada ação fiscalizatória.

5. Na sequência, a Decisão Monocrática n. 0062/2023-GCWCSO decidiu, dentre outros encaminhamentos, pelo processamento do PAP em processo de fiscalização de atos e contratos e pelo envio da referida decisão à Presidência do TCE/RO para manifestação quanto à instauração de **inspeção in loco**, necessária à coleta de dados e esclarecimento de fatos relativos aos contratos n. 105/2022/PGE-DER³ e 16/2022/FITHA/RO⁴.

6. Em que pese a fiscalização supramencionada tenha contemplado também o contrato 105/2022/PGE-DER, optou-se por instruí-lo nos autos do processo Pce 01391/23, de modo que neste relatório as tratativas são específicas ao contrato 16/2022/FITHA/RO⁵.

7. A referida inspeção foi autorizada por meio da Portaria n. 143 de 10.04.2023⁶ e ocorreu entre os dias 10 e 14.04.2023, resultando na elaboração do Relatório Inicial⁷, que concluiu:

[...]

9. Quanto ao contrato 016/2022/FITHA/RO, referente a contratação de ponte de concreto pretendido sobre o Rio Belém, trecho Machadinho do Oeste/Cujubim, **essa equipe técnica identificou que a contratação não atendeu aos parâmetros da legalidade, por utilização inadequada do instituto da dispensa de licitação**, caracterizado pela contratação de objeto fora da previsão legal, em situação emergencial ficta ou fabricada

[...]

12. O referido documento justifica a necessidade de contratação emergencial na necessidade de se reestabelecer o tráfego veículos e cargas entre os municípios de Machadinho D'Oeste e Cujubim.

13. Entretanto, o mesmo documento afirma que o tráfego já restou reestabelecido por meio de “**desvio provisório executado por administração direta**”

14. Logo, estando o tráfego já reestabelecido, não haveria necessidade da contratação emergencial da construção de uma nova ponte. Visto que nova ponte já fora construída pela própria administração direta, pondo fim a situação emergencial antes existente.

³ SEI 0009.078950/2022-83

⁴ SEI 0009.592242/2021-70

⁵ ID 1321361

⁶ ID 1476536, p.1

⁷ ID 1422090



15. Associado ao exposto, merece destaque que a ponte condenada se tratava de uma estrutura de madeira, sendo que foi contratada, por dispensa de licitação, nova ponte, agora de concreto protendido, sobre o rio que, repita-se, já estava com seu tráfego reestabelecido.

[...]

25. Todavia, o **desvio realizado** pela administração direta **se apresenta adequado** para a solução da situação emergencial ocasionada pela destruição da ponte original, estando o tráfego de veículos e cargas plenamente reestabelecido, conforme verificado pela equipe de auditoria e verificável pelas imagens a seguir:

[...]

27. Por oportuno, verifique-se ainda que a proximidade visual entre estrutura colapsada e o desvio construído pela administração direta, **situação que demonstra nitidamente que emergência já havia sido atendida pela Administração Direta do DER-RO**

[...]

30. Conforme dito na Autorização para Contratação, a emergência (colapso da ponte) ocorreu no dia 1º de setembro de 2021.

31. Entretanto, a ponte de concreto protendido contratada ainda não estava entregue até o dia 10 de abril (dia da inspeção in loco), bem como o desvio construído estava em perfeito funcionamento, o que descaracteriza nitidamente a situação emergencial e viola o art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, pelos seus parâmetros.

32. Ademais, tem-se uma contratação com longo prazo de execução, **19 (dezenove) meses**, onde a situação emergencial não mais existia, portanto completamente possível alongar o referido prazo em mais dois meses para possibilitar a regular licitação do objeto. De outro modo agiu o gestor máximo do DER-RO, dispensando o regular procedimento e selecionando o executor da obra sem obedecer a livre concorrência, a possibilidade de seleção da proposta mais vantajosa à administração pública, bem como os demais princípios balizadores das contratações públicas.

8. Em sequência, os autos foram encaminhados ao gabinete da Procuradora de Contas Yvonete Fontinelle de Melo, que opinou, nos moldes do Parecer n. 0135/2022-GPYFM (ID 1441066), pela determinação da citação dos agentes responsáveis pelas irregularidades detectadas no relatório técnico⁸, com vistas ao exercício do contraditório e ampla defesa.

⁸ ID 1422090



9. Ato contínuo, os responsáveis foram devidamente notificados pela Decisão Monocrática DM-0146/2023-GCWCS, para que apresentassem as razões de justificativa acerca dos fatos que lhes foram imputados. Após o devido processo legal e regimental, os responsáveis apresentaram as razões de justificativa tempestivamente, como destacado na certidão técnica (ID 1459180).

10. Assim, cabe a esta unidade técnica pronunciar-se acerca das justificativas apresentadas pelos jurisdicionados.

11. É o necessário relato.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Justificativa do Senhor Elias Rezende de Oliveira – Documento n. 05178/2023⁹.

3.1.1. Justificativa apresentada

12. O Senhor Elias Rezende de Oliveira inicia sua justificativa com um relato dos fatos que o motivou a dar início, em 14.12.2021, ao processo de contratação por dispensa de licitação em razão de situação emergencial. Na oportunidade, discorre sobre o acidente fatal, ocorrido em 01.09.2021, que envolveu um motorista de uma carreta; o incêndio da ponte de madeira pela comunidade local e seu colapso estrutural; e a construção de um desvio provisório para atender o tráfego da região, que por ser de veículos pesados, também trazia riscos aos usuários da rodovia RO-133.

13. Relata também que o prazo de 180 dias para contratação emergencial, estipulado na lei de regência, ainda estava vigente quando ele iniciou o processo de dispensa de licitação e que o contrato 16/2022/FITHA/RO foi assinado por outro gestor em 18.05.2022, devido a seu afastamento do DER/RO em 31.03.2022.

14. Destaca que em sua gestão, limitou-se a dar início ao processo de dispensa de licitação e que este, haja vista o tempo transcorrido e a manutenção do desvio provisório, poderia ter sido revogado em atendimento ao princípio da autotutela e supremacia do interesse público, o que resultaria na não assinatura do contrato.

15. Com esses argumentos, informa que não participou efetivamente da contratação emergencial e que não há nexo de causalidade em sua conduta, pois a assinatura do contrato não estava vinculada com os tramites iniciais da dispensa de licitação conduzidos em sua gestão. Por fim, busca afastar a culpabilidade sob o argumento de que a realidade existente em dezembro de 2021 é diversa da realidade vistoriada em abril de 2023 pela equipe de auditoria.

3.1.2. Análise da justificativa

⁹ Justificativa n. 0041523073 - ID 1459115



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada Infraestrutura e Logística – CECEX 6

16. Inicialmente, é pertinente esclarecer que a quantidade de 180 dias estabelecida no art. 24, IV¹⁰, da Lei 8.666/93, refere-se ao prazo máximo contados da ocorrência da emergência (colapso da ponte) até a conclusão da obra ou serviço, que deve ser contado de forma ininterrupta e corrida. Dessa forma, considerando que a ocorrência do fato foi em 01.09.21, ter-se-ia a data limite de 28.02.2022 para conclusão das obras.

17. Pois bem, de 14.12.2021, quando o Senhor Elias iniciou o processo administrativo com o objetivo de promover a dispensa da licitação, até a data limite de 28.02.2022 para conclusão da obra, o prazo que se tinha para contratar, iniciar e concluir a obra era de apenas 76 dias. Este prazo, por óbvio, seria inexequível para conclusão da ponte de concreto sobre o rio Belém, consoante o cronograma físico-financeiro¹¹ que estabeleceu 6 meses (180 dias) de obra.

18. Outrossim, é pertinente ressaltar que a tomada de decisão do gestor de iniciar o processo de dispensa decorridos exatos 104 dias, trouxe ao empreendimento rodoviário gerido pelo DER/RO riscos de insucessos. Um deles representado pela possibilidade da Administração Pública não proceder com a prorrogação do contrato firmado (CT 16/2022), em razão da própria vedação legal, que traria como consequências danosas, por exemplo, a reiterada infringência da lei pela prorrogação ilegal¹² ou, do contrário, a herança de obra não concluída com necessidade de nova contratação e seus respectivos custos adicionais¹³.

19. Verificou-se também no processo SEI n. 0009.592242/2021-70, que o Senhor Elias em 09.03.2022¹⁴, mais de 180 dias da ocorrência da situação emergencial, registrou ato administrativo no processo de dispensa de licitação, através do encaminhamento da Justificativa DER-GEL¹⁵ à PGE/DER acerca da viabilidade da dispensa de licitação, in verbis:

Justificamos ainda que a Dispensa cumpre os princípios da vantajosidade, economicidade, eficácia e eficiência, uma vez que com este procedimento, propicia a segurança de que o material adquirido atenderá a demanda do DER/RO.

¹⁰ IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

¹¹ ID 1476536, p.52

¹² Nesta ótica, de obediência estrita à norma legal, seriam necessários, pelo menos, o acréscimo de mais 100 dias para conclusão da obra.

¹³ A exemplo dos custos com outra mobilização de pessoal e equipamentos, instalação de novo canteiro, custos decorrentes do aumento do risco pela próxima empresa, que pegaria uma obra que não acompanhou desde o início, entre outros.

¹⁴ Mais de 180 dias após a ocorrência da situação emergencial

¹⁵ SEI n. 0024367404, (ID 1476536, p. 53-56).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada Infraestrutura e Logística – CECEX 6

Assim sendo, como restou sobejamente demonstrado, encaminhamos os autos a douta Procuradoria para análise sobre a **análise e emissão de parecer com fito a realização da contratação descrita no bojo desta justificativa.** (Grifo nosso)

20. Assim, verifica-se que o Senhor Elias Rezende, não apenas iniciou o processo de dispensa de licitação no início do mês de setembro de 2021, como também deu continuidade a ele, mesmo decorridos mais de 180 dias da situação emergencial, conforme se depreende da justificativa DER-GEL¹⁶ elaborada pelo referido.

21. Nessa toada, observa-se dois pontos importantes do conteúdo da justificativa DER-GEL, que por agravarem a posição do Sr. Elias Rezende no processo necessitam de especial abordagem na análise deste caso concreto, são eles:

Considerando a necessidade de resposta IMEDIATA à população do Município de Machadinho D' Oeste, garantindo a ligação com o município de Cujubim e tráfego de populares da região bem como escoamento da produção, diante da situação excepcional causada pelo colapso estrutural da ponte, torna-se necessária execução emergencial dessa obra, cujo objetivo é restabelecer o tráfego de veículos e cargas, garantindo a circulação da população e escoamento da produção na RO-133, principal acesso entre os municípios de Cujubim e Machadinho D'Oeste. Levando em consideração que a ponte existente no local em virtude de avarias severas sofreu colapso estrutural e está interditada, **sendo realizada a travessia do rio por um desvio provisório executado por administração direta e que em virtude das águas caudalosas do rio Belém, bem como a proximidade do inverno amazônico, há a tendência deste desvio também colapsar;**

Considerando que **os projetos da construção da referida ponte foram elaborados pela empresa CTE- Centro Tecnológico de Engenharia no ano de 2015** que os fiscais da época realizaram o pagamento de R\$ 599.040,60, o que representa 93,82% do total do Contrato 022/14/GJ/DER/RO (Conforme controle das Medições ID. 0020841990). Sendo demonstrado no controle que os Estudos Hidrológicos, Topográficos, Projetos de Obras de Arte Especiais, Plano de Controle Ambiental, Orçamento, plano de Execução, e Sondagens, foram pagos integralmente, ou seja os Estudos e Projetos estavam concluídos;

22. O primeiro se refere à existência de um desvio provisório executado pelo DER/RO por administração direta, que estancou a situação emergencial, permitindo a regular instrução de uma licitação em detrimento de sua dispensa. Independente da modelagem pensada para contratação da construção da ponte, aquele seria o único desvio a ser utilizado, o que obrigaria, sobretudo pela conjuntura estabelecida, ações de manutenção e monitoramento contínuos pelo próprio DER/RO, com a conseqüente redução do risco. Dessa forma, entende-se não justificada a dispensa de licitação em detrimento da instrução normal.

¹⁶ (ID 1476536, p. 53-56). Sei 0024367404 do Processo 0009.592242/2021-70.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada Infraestrutura e Logística – CECEX 6

23. O segundo ponto se refere à existência de projeto da ponte que foi elaborado em 2015, o que demonstra uma desídia e negligência para com a ponte sobre o rio Belém por parte da gestão do DER/RO. Justo se faz também esclarecer, que nem todo esse tempo (entre 2015 e 2021), esteve sob a direção do Sr. Elias Rezende, que assumiu o cargo de Diretor-Geral em 23.06.2020, conforme informação extraída do sistema SIGAP¹⁷.

24. Com o intuito de consolidar o histórico explanado textualmente neste item do relatório, bem como facilitar o seu acompanhamento, apresenta-se a tabela a seguir:

Tabela 1: Datas e acontecimentos relevantes no processo

Data da Ocorrência	Descrição da ocorrência	Observação
01/09/2021	Ocorrência de acidente fatal, em razão da ponte de madeira ceder e caminhão cair no rio Belém.	
03/09/2021	Técnicos da Gerência de Planejamento e Projetos se deslocam até o local da ponte e verificam que houve ateamento de fogo na ponte, possivelmente por moradores locais. Constata-se, por fim, a inviabilidade de recuperação da estrutura.	
27/09/2021 ¹⁸	DER/RO entrega o desvio provisório .	
14/12/2021	Abertura do Processo Administrativo para a Construção de Ponte de Concreto Protendido no Rio Belém na RO-133.	102 dias corridos contados de 03/09/2021 – 3 meses e 11 dias
09/03/2022	Ex-Diretor Geral (Elias Rezende) encaminha a justificativa DER-GEL (SEI 0024367404), técnica para realização da contratação emergencial à Procuradoria Jurídica	187 dias (6 meses aprox.) da abertura do processo administrativo em 03/09/2021
22.03.2022	Relatório técnico das condições estruturais da ponte sobre o rio Belém assinado por engenheiro do DER/RO, com ART (anotação de responsabilidade técnica) respectiva.	
31/03/2022	Afastamento, para fins eleitorais, do Ex-Diretor Elias Rezende.	
19/04/2022	Assinatura do Parecer n. 206/2022/PGE-DER ¹⁹	
03/05/2022	Despacho de aprovação do Parecer n. 206/2022 ²⁰	
20/05/2022	Assinatura do contrato 16/20222/FITHA/RO – SEI 0009.592242/2021-70.	Assinatura ocorreu 8 meses e 15 dias após a constatação

¹⁷ ID 1476536, p. 57

¹⁸ Informação extraída das justificativas do Senhor Éder André – ID 1458109

¹⁹ ID 1476536, p. 2-19

²⁰ ID 1476536, p. 20-22



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada Infraestrutura e Logística – CECEX 6

		técnica da emergência realizada no dia 03/09/2021
26/08/2022	Emissão da ordem de serviço do contrato 16/20222/FITHA/RO	1ª Medição do contrato refere ao período de 27/08/2022 a 30/09/2022)

25. Diante do exposto, verifica-se que era possível a tomada de decisão de iniciar o processo licitatório nas vias normais em detrimento da dispensa, por diversos motivos: ter um desvio provisório, que gerou um acréscimo de tempo ao gestor e afastou a emergência; estar o prazo legal de 180 dias para conclusão da emergência próximo de seu exaurimento; e ter, em obra do próprio DER/RO, referência de êxito em licitação na concorrência de objeto semelhante, com prazo similar ao da dispensa.

26. Quanto ao derradeiro motivo abordado no parágrafo anterior, acerca da possibilidade do Sr. Elias Rezende proceder com o regular processo de licitação, é importante destacar que este corpo técnico realizou comparativo levando em consideração um processo deste tipo, o SEI 0009.396058/2021-09²¹, referente à obra do DER/RO que foi licitada na modalidade concorrência, com o objetivo de contratar a execução de 4 pontes de concreto protendido na RO-257, sendo 3 dessas localizadas no município de Machadinho do Oeste, inclusive não muito distante da ponte sobre o rio Belém.

27. O referido processo teve início em 30.08.2021, com a inclusão do despacho de aprovação do projeto executivo e a solicitação de início do processo de contratação, tendo o contrato sido assinado em 17.02.2022, ou seja, um lapso temporal de 171 dias.

28. Em contrapartida, o processo 0009.592242/2021-70²², referente à dispensa que se encontra em análise, iniciou com o primeiro documento anexado em 14.12.2021 e teve a assinatura do contrato 016/2022/FITHA/RO em 20.05.2022, perfazendo um lapso temporal de 157 dias.

29. Assim, verifica-se que a diferença de tempo entre o processo licitatório na modalidade concorrência e o de dispensa de licitação foi de apenas 14 dias, ambos com contratos assinados no primeiro semestre de 2022.

30. Observa-se, ainda, que o tempo contado a partir dos termos de referência até as assinaturas dos respectivos contratos, isto é, com projetos, planilhas e orçamentos aprontados, também foram bem próximos dos 100 dias para ambos. Outrossim, o relatório estatístico de licitação da SUPEL (ID 1476536, p. 25-26) indica um prazo médio de 200 dias para licitações na modalidade concorrência, o que reforça o argumento do relatório inicial (1422090) contido no parágrafo 32.

²¹ Processo de licitação na modalidade concorrência de 4 pontes de concreto protendido, sendo 3 no município de Machadinho do Oeste

²² Processo de dispensa de licitação da ponte sobre o Rio Belém que resultou na assinatura do contrato 16/2022 firmado entre DER/RO e Trena. Objeto da presente justificativa.



31. Vale ressaltar, que a licitação na modalidade concorrência instruída no processo Sei 0009.396058/2021-09, teve como vencedora do certame a empresa Trena terraplenagem e construções S.A com o valor de R\$ 11.060.790,01²³, após ter concedido um desconto de aproximadamente 6,35% no orçamento referencial de R\$ 11.810.779,21.

3.1.3. Conclusão

32. Diante da análise realizada, entende-se por cumprida a determinação contida no item II da Decisão Monocrática n. 00146/23-GCWCSO pelo Senhor Elias Rezende de Oliveira, uma vez que o gestor apresentou as justificativas tempestivamente.

33. Quanto ao mérito, esta unidade técnica opina pela **rejeição das justificativas** apresentadas pelo Senhor Elias Rezende de Oliveira.

34. Portanto, propõe-se ao relator a aplicação da multa, nos termos do Art. 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c ao Art. 103 do Regimento Interno, em virtude da grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

3.2. Justificativa do Senhor Eder André Fernandes Dias – Documento n. 05172/2023.

3.2.1. Justificativa apresentada

35. O Senhor Eder André Fernandes Dias inicia suas justificativas informando que assumiu a Direção do DER em 01.04.2022²⁴ e desde então está buscando o aperfeiçoamento dos servidores da instituição. Relata que houve aumento do corpo técnico de engenheiros do Departamento com a contratação de 18 engenheiros civis, via processo seletivo autorizado pela Lei ordinária n. 4.619 de 22.10.2019, com o objetivo de potencializar o monitoramento técnico de todas as obras.

36. Explana que quando assinou o contrato 16/2022/FITHA/RO havia acabado de ascender do cargo de Diretor-Adjunto para o cargo de Diretor-Geral do DER-RO, e que todo um processo revestido de atos administrativos anteriores a sua gestão tinha sido conduzido até aquele momento, inclusive com validação jurídica pela Procuradoria Geral do Estado.

37. Ressalta, ainda, que a fiscalização técnica do TCE/RO, lançada no relatório inicial (ID 1422090) foi eminentemente técnica (objetiva) e não contemplou os acontecimentos da época (subjetivo), que revelavam uma população totalmente insatisfeita com a ponte de madeira, a ponto até de incendiá-la.

²³ Contrato n. 005/2022/PGE/DER-RO – ID 1476536, p. 27-46

²⁴ Publicada em 04.04.2022, conforme sistema SIGAP (ID 1476536, p. 57).



38. Endossa que a população local clamava a anos por uma ponte definitiva e que não esperariam uma instrução licitatória nem tampouco aceitariam uma ponte com características provisionais, pois não havia mais tolerância, e ao ver do Senhor Eder André, razoabilidade e proporcionalidade para sujeitar os residentes daquela região a uma condição temporária (de espera), seja por meio de desvio provisório ou por balsa; para então, a partir disso, instaurar processo administrativo respectivo, e aguardar o prazo do trâmite regular licitatório de uma ponte definitiva até sua conclusão.

39. Relata também que levaria o dobro de tempo a deflagração de um processo licitatório normal mais a execução da obra em comparação com a ponte atual.

40. Destaca que a perspectiva constante no parágrafo 32 do item 3.3 do relatório inicial (ID 1422090), de que somando mais 2 meses aos 19 meses necessários à construção da ponte em concreto seria possível realizar um procedimento de licitação normal, não retrata a realidade procedimental do DER/RO, que precisaria de pelo menos 6 meses para a formação e conclusão de todo o processo administrativo licitatório, incluindo, prazos e análise de todos os recursos porventura apresentados, além do tempo de janela contratual para início de execução do objeto contratado.

41. Reforça que a iniciativa que excepcionalmente foi adotada para solução da acessibilidade na RO-133 se mostrou a mais acertada, utilizando-se como reforço do seu argumento o relatório inicial do TCE/RO que identificou o não indício de prática de sobrepreço nos preços praticados, conforme análise técnica – superfaturamento (ID 1415061).

42. Por fim, traz em sua justificativa uma ordem cronológica dos atos que antecederam a assinatura do contrato; desde o despacho inaugural²⁵, que determinou a abertura do processo administrativo para contratação em caráter emergencial até a aprovação do Parecer 206/2022/PGE- DER pela Procuradoria Geral do Estado²⁶, que durou aproximadamente 4 meses, demonstrando que para ele que tinha recentemente recebido a pasta não seria razoável questionar toda a instrumentalização do processo 0009.592242/2021-70.

3.2.2. Análise da justificativa

43. Inicialmente, é pertinente registrar a plausibilidade da alegação do Sr. Eder André acerca do fato de assumir um cargo recentemente e ter se deparado, logo no início de sua gestão, com a assinatura de um contrato que havia passado por diversos setores do DER/RO, após meses de instrução processual. Na leitura deste corpo técnico, entende-se também, que dos argumentos trazidos este é o de maior relevância, especialmente por se tratar de processo com a validação da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia e do clamor social envolvido.

²⁵ ID 1476536, p.23-24

²⁶ ID 1476536, p. 20-22



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada Infraestrutura e Logística – CECEX 6

44. Com isso, não desprezando o clamor social, mas sobretudo pelo fato do processo ter sido tratado nas mais diversas instâncias administrativas, técnicas e jurídicas do órgão, entende-se admissível a alegação do gestor de que, naquele momento, não havia melhores alternativas a não ser proceder com a assinatura do contrato.

45. Isto porque, retornar o processo à estaca zero, com certeza traria um custo social para os usuários da ponte de concreto, bem como um custo financeiro ao DER/RO, custos estes que iriam desde os processuais com a mobilização da máquina pública, até os custos diretos e indiretos com a manutenção do leito estradal de acesso à ponte e dos seus elementos estruturais²⁷, que seriam estendidos em pelo menos 6 meses²⁸, caso houvesse a suspensão da assinatura do contrato e o início de um processo licitatório.

46. Importante ressaltar que, neste caso, bem como em outros similares, a exemplo da Ponte da vala, a insatisfação popular tem resultado em ações de vandalismo nas pontes de madeira, com o objetivo da construção de pontes definitivas, situação que justifica, em partes, uma ação rápida do novo gestor.

47. Outros pontos ressaltados pelo Gestor, foram: a janela para execução dos serviços, que na época da assinatura do contrato (maio/22) era propícia²⁹ e o orçamento da ponte de concreto que não extrapolou os preços de mercado e não contou com sobrepreço, conforme comprovado pelo Anexo I (ID 1415061) de autoria do corpo técnico desta Coordenadoria.

48. Nessa esteira, verifica-se a possibilidade da aplicação do artigo 20 e 22 da LINDB no caso em tela, que estabelece:

Art.20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam **consideradas as consequências práticas** da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e **as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

²⁷ Custos com a substituição de elementos estruturais de madeira de lei da ponte provisória, que como bem sabido, trata-se de madeira prima que deve ser licenciada, o que nem sempre é possível por falta de fornecedores legalizados. <https://oeco.org.br/noticias/cinco-municipios-concentram-100-da-exploracao-ilegal-de-madeira-em-rondonia/>

²⁸ O DER/RO levou quase 6 meses para licitar obra semelhante, vide parágrafo 30.

2. ²⁹ O termo janela é utilizado para se referir ao tempo trabalhável no verão amazônico (em regra de maio a outubro), que pela pouca ocorrência de chuvas torrenciais permite um bom andamento das obras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada Infraestrutura e Logística – CECEX 6

§ 1º **Em decisão sobre regularidade** de conduta ou validade de ato, **contrato**, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado** a ação do agente. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018) **(grifo nosso)**

49. Prosseguindo, ainda sob essa ótica e à luz dos novos contornos de responsabilização trazidos pela LINDB, a partir de sua reforma operada pela Lei n. 13.655, datada de 25 a abril de 2018, tem-se que a responsabilidade do agente deve ser imputada por aquilo que se convencionou contaminado por uma conduta dolosa ou lastreada por erro grosseiro, devendo ser a respectiva culpabilidade amparada, portanto, por uma avaliação da reprovabilidade da conduta praticada, ou mesmo de sua omissão, respectivamente.

50. Nessa toada, pode ser afastado o dolo, uma vez que, à luz do contexto fático apresentado, houve fatores externos que apontaram que a tomada de decisão do Sr. Eder André, ao assinar o contrato 16/2022, deu-se com base em robusta instrução processual dotada, inclusive, de validação jurídica. Adicionalmente, na análise desta coordenadoria técnica e levando em conta as consequências práticas da decisão, não há como configurar tal fato como culpa grave ou como erro grosseiro, pois a tomada de decisão do gestor não se vestiu de elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

51. Em sendo assim, atento ao postulado da legalidade estrita, que norteia toda a atividade administrativa, aliado, também, aos vetores de responsabilização trazidos pela LINDB, as peculiaridades trazidas pelo contexto fático; as dificuldades reais enfrentadas (art. 22) e as circunstâncias, as consequências (art. 20) e a gravidade (art. 28) de suas condutas, firma-se que, apesar de ter havido condutas ilícitas, as mesmas não se revestem de reprovabilidade suficiente a encampar quaisquer medidas sancionatórias, razão pela qual deve ser afastada eventual imputação de responsabilidades ao Sr. Eder André.

52. Diante do exposto, esta unidade técnica opina **pelo acolhimento** das justificativas apresentadas pelo Senhor Eder André Fernandes Dias.

3.2.3. Conclusão

53. Diante da análise realizada, entende-se por cumprida a determinação contida no item II da Decisão Monocrática n. 00146/23-GCWCSO pelo Senhor Eder André Fernandes Dias, uma vez que o gestor apresentou as justificativas tempestivamente.

54. Quanto ao mérito, esta unidade técnica opina pelo **acolhimento das justificativas** apresentadas pelo Senhor Eder André Fernandes Dias, com o consequente afastamento da responsabilidade.

55. Portanto, propõe-se ao relator o **afastamento da multa**, constante do Art. 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c ao Art. 103 do Regimento Interno, em virtude da ausência de conduta dolosa e/ou praticada com erro grosseiro.



3.3. Justificativa do Senhor Henrique Flávio Barbosa - Documento n. 05149/2023.

3.3.1. Justificativa apresentada

56. Inicialmente, o Senhor Henrique Flávio Barbosa alega que a contratação da ponte de concreto, feita por dispensa de licitação baseada no art. 24, IV, da Lei 8.666/93 (lei de licitações e contratos administrativos), foi regular, por não se tratar de hipótese de emergência ficta ou criada.

57. Segundo o justificante, a emergência se configurou quando a ponte de madeira ficou totalmente interditada, após os moradores locais atearem fogo na estrutura remanescente do acidente, e, ainda, diante da informação de que o desvio realizado provisoriamente também tinha a tendência de colapsar, o que poderia causar novos acidentes com vítimas fatais, assim como na primeira ponte.

58. Ademais, quanto ao fato do prazo de 180 (cento e oitenta) dias ter sido extrapolado antes da emissão de parecer, o procurador aduz que, mesmo ultrapassado o prazo de 180 dias contados da ocorrência da emergência, tal situação ainda permanecia, tendo em vista que a situação de que o desvio tinha a tendência de colapsar com o período de inverno amazônico, o que poderia resultar em mais mortes e prejuízos ao Erário.

59. Quanto aos critérios de responsabilização do parecerista, o justificante explana que atuou em caráter meramente consultivo, diferentemente do gestor, que possui atuação executiva. Ressaltou que, em sede de parecer facultativo (opinativo), a responsabilização do advogado público é plausível apenas nos casos em que agir com culpa ou erro grosseiro.

60. Por fim, o justificante afirmou a ausência de culpa grave ou erro grosseiro em sua manifestação, sustentando que a contratação emergencial respeitou os pressupostos da Lei 8.666/93 e princípios administrativos. Aponta, ainda, que a contratação em questão não gerou dano ao erário, e que o Relatório Técnico não identificou indícios de prática de sobrepreço na execução do objeto.

3.3.2. Análise da justificativa

61. Pois bem, quanto às justificativas iniciais apresentadas - que não se trata de emergência ficta ou criada; que o desvio realizado provisoriamente também tinha a tendência de colapsar e; que a emissão do parecer extemporaneamente ao prazo de 180 dias é correta – esta unidade técnica reitera o posicionamento emitido no Relatório Técnico anteriormente elaborado (ID 1422090).

62. Quanto aos critérios de responsabilização dos servidores públicos, em sentido amplo, o artigo 28 da LINDB estabelece que “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Esta Unidade Técnica considera pertinente a aplicação desse dispositivo aos advogados públicos quando atuam na emissão de pareceres de natureza consultiva.

63. Quanto à ausência de culpa grave ou erro grosseiro, considerando os pontos apresentados pelo justificante, é de se ponderar que elas possam não estar presentes. Como aduzido pelo justificante, o Relatório Técnico anterior não identificou indícios de prática de sobrepreço na execução do objeto



64. Além disso, a despeito da discordância deste Corpo Técnico quanto ao teor do parecer emitido pelo justificante, em especial, que a contratação emergencial respeitou os pressupostos da Lei 8.666/93 e princípios administrativos, a tese posta por ele é juridicamente razoável, o que acaba por elidir a culpa grave/erro grosseiro no caso em tela.

65. Vale ressaltar que o justificante ocupa o cargo de procurador autárquico e, portanto, pressupõe-se a necessidade de notório saber jurídico para a investidura em tal função pública. Todavia, não se pode exigir conhecimento técnico aprofundado de outras áreas, sendo necessário apenas que as opiniões jurídicas estejam embasadas em relatórios emitidos por especialistas na matéria.

66. No caso em questão, o referido relatório foi feito pelo Sr. Elias Rezende levando o justificante ao entendimento precipitado de que o desvio tinha a tendência de colapsar com o período de inverno amazônico. Outrossim, na justificativa do Diretor Geral da época não restou demonstrado que havia possibilidades de ações de manutenção e monitoramento contínuos pelo DER/RO, com o intuito de afastamento do risco de colapso do desvio provisório.

67. Assim sendo, o Corpo Técnico deste Tribunal de Contas entende não ser cabível a responsabilização do justificante por ausência de culpa grave ou erro grosseiro ao emitir parecer de caráter opinativo.

3.3.3. Conclusão

Diante da análise realizada, entende-se por cumprida a determinação contida no item II da Decisão Monocrática n. 00146/23-GCWCSO pelo Senhor Henrique Flávio Barbosa, uma vez que o gestor apresentou as justificativas tempestivamente.

Quanto ao mérito, esta unidade técnica opina pelo afastamento da suposta culpa grave ou erro grosseiro na conduta do justificante, o que enseja na não responsabilização do Senhor Henrique Flávio Barbosa na emissão de parecer consultivo.

Portanto, como encaminhamento, propõe-se o afastamento da multa, constante no Art. 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c ao Art. 103 do Regimento Interno, em virtude da ausência de conduta dolosa e/ou praticada com erro grosseiro.

3.4. Informações de antecedentes do imputado

68. Consoante à determinação exarada no Memorando-Circular 28/2022/SGCE, informe-se, em estrita observância às certidões anexas, que foram encontradas as seguintes informações de antecedentes do imputado:

Tabela 2. Análise de precedentes dos agentes constantes neste relatório.

Nome	Análise de Precedente	Certidão - ID
Eder André Fernandes Dias	Nenhum registro encontrado	1476648



Elias Rezende de Oliveira	AC1-TC 00105/21 - Imputação de débito AC2-TC 00316/22 - Multa AC2-TC 00157/22 - Multa AC2-TC 00396/22 – Multa AC2-TC 00166/23 – Multa – Em diligência AC2-TC 0079/23 – Multa - Em diligência AC2-TC 00406/22 – Multa – Em parcelamento AC2-TC 239/23 – Multa - Cadastrada	1476649
Henrique Flávio Barbosa	Nenhum registro encontrado	1476650

Fonte: Secretaria de Processamento e Julgamento Eletrônico – SJP-e.

4. CONCLUSÃO

69. Encerrada a análise técnica, circunscrita à verificação dos apontamentos constantes nas razões de justificativas interpostas pelos jurisdicionados do DER/RO, conclui-se:

4.1. Pelo acolhimento das justificativas trazidas pelos Senhores

4.1.1. **Eder André Fernandes Dias**, as quais no entendimento desta unidade técnica são suficientes para afastar a responsabilização do agente e;

4.1.2. **Henrique Flávio Barbosa**, as quais no entendimento desta unidade técnica são suficientes para afastar a responsabilização do agente

70. Ademais, quanto ao jurisdicionado Elias Rezende esta unidade técnica entende que as justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar a responsabilização do agente, as quais estão discriminadas a seguir:

4.2. **De responsabilidade do Senhor Elias Rezende de Oliveira**, CPF: *****.642.992-****, ex-Diretor-Geral do DER/RO, por:

71. Desrespeitar o art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93, por autorizar a contratação de ponte de concreto pretendido, por dispensa de licitação, em caráter emergencial, sendo essa emergência ficta ou criada, conforme descrito no item 3 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

72. Ante ao exposto, propõe-se ao relator:

5.1. **Considerar cumprida** a determinação do item I da Decisão Monocrática n. 0146/2023-GCWCS dos agentes identificados nos tópicos 4.1, 4.2 deste relatório.

5.2. **Multar** o agente identificado no tópico 4.2 deste relatório, pelos motivos alhures expostos, consoante art. 55 da Lei Complementar nº 154/96;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada Infraestrutura e Logística – CECEX 6

5.3. Excluir a responsabilização dos agentes identificados nos tópicos 4.1.1 e 4.1.2, pelos motivos alhures exposto.

5.4. Recomendar ao DER/RO que realize plano de ação com objetivo de substituição das pontes de madeira por pontes com estruturas definitivas (concreto e/ou metálica), estabelecendo critérios técnicos que observem a segurança dos usuários da rodovia, a economicidade das contratações e o maior impacto socioeconômico do Estado.

5.5. Arquivar os autos, em razão do exaurimento do objeto.

Porto Velho, 9 de outubro de 2023.

Elaborado por,

(Assinado eletronicamente)

ANDRÉ ITALIANO DE ALBUQUERQUE

Auditor de Controle Externo – Matrícula 629

(Assinado eletronicamente)

YOURI GARCIA FURTADO

Auditor de Controle Externo – Matrícula 613

Supervisionado por,

(Assinado eletronicamente)

FERNANDO JUNQUEIRA BORDIGON

Auditor de Controle Externo – Matrícula 507.

Coordenador da CECEX 6

Em, 10 de Outubro de 2023



FERNANDO JUNQUEIRA BORDIGNON
Mat. 507
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 9 de Outubro de 2023



ANDRE ITALIANO DE ALBUQUERQUE
Mat. 629
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO