



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

PROCESSO:	00952/2019/TCE-RO
INTERESSADO:	Elias Rezende de Oliveira - Diretor Geral do DER/RO
UNIDADE:	Departamento Estadual de Estradas de Rodagens e Transportes – DER-RO
SUBCATEGORIA:	Tomada de Contas Especial
ASSUNTO:	Contrato n. 009/2017/PJ/DER-RO - Construção e Pavimentação da BR-435, Trecho: Entroncamento da RO-370/Pimenteiras, Lote 04, Segmento: Estaca 1420+17,00, com extensão de 8,76km em Pimenteiras D'Oeste. Processo Administrativo: 01-1420-01479-0008/2016.
RESPONSÁVEIS:	Cézar Oliveira de Souza (CPF 907.799.326-68), engenheiro responsável pelo orçamento Isequiel Neiva de Carvalho (CPF 315.682.702-91), Diretor Geral do DER Luiz Henrique Ruiz Motta (CPF 936.160.312-49), servidor componente da comissão de fiscalização Newton Hideo Nakayama (CPF 041.829.848-38), servidor componente da comissão de fiscalização Antônio Armando Couto Bem (CPF 052.970.103-06), servidor componente da comissão de fiscalização Lucas Poletto Orlando (CPF 004.458.882-88), servidor componente da comissão de fiscalização Coeso Concreto Estrutura e Obras Ltda. (CNPJ 13.618.408/0001-73) – empresa contratada
RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 8.125.589,29 (oito milhões, cento e vinte e cinco mil, quinhentos e oitenta e nove reais e vinte e nove centavos). ¹
RELATOR:	Conselheiro Edilson de Sousa Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Cuidam os presentes autos de tomada de contas especial fruto de conversão de processo de fiscalização no qual se constatou possível dano ao erário decorrente da execução do Contrato n. 009/2017/PJ/DER-RO, afeto ao processo administrativo n. 01-1420-01479-0008/2016/DER-RO, celebrado entre o DER/RO e a empresa Coeso Concreto Estrutura e Obras Ltda., ao preço global de R\$ 8.125.589,29, que tinha como objeto a

¹ Valor do Contrato n. 009/2017/PJ/DER-RO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

construção de pavimentação da BR-435, lote n. 04, trecho: entroncamento da RO-370/Pimenteiras, extensão 8,76km, seguimento estaca 1425 + 0,00 à estaca 1862 + 17,00, no município de Pimenteiras do Oeste.

2. Retornam os autos a esta unidade técnica para análise das defesas apresentadas frente às irregularidades definidas na DM/DDR 0178/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1067510).

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

3. Os autos passaram por análise técnica desta coordenadoria no dia 30.06.2021, sendo gerado o relatório de ID 1062888, que analisou as defesas daqueles notificados em função da DM-00205/2020-GCESS (ID 955225) e teve a seguinte conclusão:

4. CONCLUSÃO

4.1. De responsabilidade da empresa contratada Coeso Concreto Estrutura e Obras Ltda. (CNPJ 13.618.408/0001-73):

a) Recebimento indevido no montante de R\$ 153.874,58 (cento e cinquenta e três mil, oitocentos e setenta e quatro reais e cinquenta e oito centavos), locupletando-se indevidamente quando, de fato, o recolhimento de ISS se dava em percentual inferior àquele que constava na composição do BDI da sua proposta de preços, daí estar sujeita a devolver aquilo que sem causa recebeu a mais, nos termos do art. 884 do Código Civil, conforme relatado no item 3.1.1 e 3.3 deste relatório.

4.2. De responsabilidade dos Senhores Antônio Armando Couto Bem (CPF 052.970.103-06) e Lucas Poletto Orlando (CPF 004.458.882-88), membros da comissão de fiscalização:

a) Por realizarem medições que possibilitaram o pagamento de serviços não realizados na 7ª e 8ª medições, mas que não levaram a um dano ao erário em razão de ajustes posteriormente realizados, infringindo o art. 63 da Lei n. 4.320/64, conforme itens 3.5 e 3.6 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

114. Ante o exposto, opina-se pela adoção das seguintes providências:

a. Determinar a citação da empresa contratada Coeso Concreto Estrutura e Obras Ltda. (CNPJ 13.618.408/0001-73), para que, caso queira, apresente defesa acerca do item “4.1” da conclusão deste relatório, nos termos do art. 30, §1º, da Resolução Administrativa n. 5/TCER-96 (Regimento Interno) ou efetue o recolhimento do débito;

b. Reiterar a determinação contida no item VII da DM n.205/2020/GCESS ao Senhor Elias Resende de Oliveira, diretor geral do DER-RO, ou a quem vier legalmente a substituí-lo, uma vez que enviado o ofício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

n.611/2020/D2ªC-SPJ, até a presente data não se manifestou, conforme relatado no tem 3.7 deste relatório.

c. Considerando as afirmações dos fiscais acostadas aos autos, quanto às fragilidades da fiscalização das obras contratadas pelo DER-RO, comunicar à SGCE sobre a possibilidade de incluir o referido órgão no seu planejamento para as futuras auditorias

4. Na sequência foi proferida a DM/DDR 0178/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1067510) acolhendo a manifestação técnica e determinando a citação da empresa e audiência dos membros da comissão de fiscalização.

5. Notificados os responsáveis, a certidão técnica de ID 1093498 deu fé que os interessados Elias Rezende Oliveira, Antonio Armando Couto Bem e empresa Coeso Concreto Estrutura e Obra Ltda. apresentaram documentação/justificativa tempestivamente e que decorreu o prazo sem que Lucas Poletto Orlando o fizesse.

6. Na oportunidade, atendendo a orientação da Secretaria Geral de Controle Externo, esta unidade técnica promoveu consulta ao sistema SPJ-e, a fim de verificar a existência de outras imputações em nome dos envolvidos, tudo com a finalidade de dar subsídios ao órgão julgador para o caso de eventual aplicação de sanção aos agentes, de forma que possa aferir a respectiva culpabilidade (art. 22, §2º, Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro).

7. A unidade ressalta que foram localizadas imputações em nome de Isequiel Neiva de Carvalho e Newton Hideo Nakayama, conforme documentos de ID 1124127 e 1124128.

8. Assim vieram os autos a esta coordenadoria.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Do atendimento ao item III da DM/DDR 0178/2021-GCESS/TCE-RO

9. Por meio do documento n. 6619/21, constante na aba “Juntados/Apensados” destes autos sob ID 1073387, o Senhor Elias Rezende de Oliveira, diretor geral do DER/RO, apresentou suas justificativas frente à determinação constante no item III da DM/DDR 0178/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1067510) e Ofício n. 399/2021/D2ªC-SPJ (ID 1070688), qual seja:

III. Reiterar a determinação constante no item VII, da DM 0205/2020-GCESS para o fim de determinar ao atual Diretor Geral do DER/RO, Elias Rezende de Oliveira, CPF 497.642.922-91, ou quem lhe vier a substituir que, acaso confirmado a necessidade de reparos nos serviços executados e o prazo de garantia contratual (conforme aquela decisão monocrática), notifique a empresa contratada para a sua execução, comprovando-se a esta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, ou, no mesmo prazo, apresente as justificativas que entender pertinentes, sob pena de aplicação de multa, nos termos do art. 55, VII, da LC n. 154/96;

10. O defendente informa que mediante constatação da necessidade de reparos, o DER emitiu notificação à empresa contratada no dia 17.02.2021, a qual foi recebida no dia 25.02.2021.

11. Informa que a empresa apresentou manifestação que foi devidamente apreciada pela procuradoria jurídica, que deixou de acolher os fundamentos aduzidos e opinou pela quantificação dos valores relativos aos reparos para posterior aplicação de sanção prevista no instrumento contratual.

12. Acrescenta que tão logo haja manifestação do setor competente para quantificação dos serviços imputáveis à contratada adotará as medidas pertinentes à satisfação dos débitos, bem como o ressarcimento dos danos causados ao erário público em razão da conduta desidiosa da empresa.

13. O gestor apresentou uma série de anexos que corroboram as informações apresentadas.

3.1.1. Da análise

14. Apesar de demonstrar que o DER efetuou levantamento dos defeitos construtivos, de ter notificado a empresa e, frente à negativa da contratada em solucionar os vícios, encaminhado para o setor competente quantificar o valor e posterior cobrança e aplicação de sanções, verificamos que o DER ainda não concluiu o ato.

15. O documento com as informações foi protocolado nesta Corte no dia 26.07.2021 e até o momento não foi encaminhada documentação complementar comprovando o saneamento dos defeitos ou sanções aplicadas à contratada.

16. Verificamos que a determinação para que o diretor geral do DER notificasse a empresa caso fossem necessários reparos nos serviços executados foi atendida, porém, deve ser determinado ao DER que encaminhe documentação complementar demonstrando que foram adotados os trâmites para sanar os problemas, seja o reparo ou quantificação do dano e aplicação de sanções à empresa executora do Contrato n. 009/2017/PJ/DER-RO.

3.2. Da defesa do Senhor Antonio Armando Couto Bem

17. Por meio do documento n. 6800/21, constante na aba “Juntados/Apensados” destes autos sob ID 1076599, o Senhor Antonio Armando Couto Bem, membro da comissão de fiscalização, apresentou suas justificativas frente à irregularidade constante no item II da DM/DDR 0178/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1067510), qual seja:

II. Determinar a citação, em audiência, dos responsáveis Antônio Armando Couto Bem, CPF 052.970.103-06, e Lucas Poletto Orlando, CPF



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

004.458.882-88, membros da comissão de fiscalização, diante da seguinte infringência:

a) realizarem medições que possibilitaram o pagamento de serviços não realizados na 7ª e 8ª medições, mas que não levaram a um dano ao erário em razão de ajustes posteriormente realizados, infringindo o art. 63 da Lei n. 4.320/64, conforme itens 3.6 e 3.7 do relatório técnico.

18. O defendente alega que seguiu orientações superiores e gostaria que fossem adotadas as determinações conforme o Ministério Público de Contas opinou no processo 0961/19 desta Corte:

1 – Seja determinado ao atual gestor do DER, que adote medidas visando prevenir a reincidência das impropriedades detectadas nestes autos, que perpassa por providências que:

1.1. Culminem na fiscalização eficaz, realizada de forma sistemática com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais e técnicas em todos os aspectos, com acompanhamento e controle dos serviços, de forma que a medição reflita efetivamente os serviços executados, respeitando a rigorosa correspondência com o projeto e com as modificações expressas eventualmente aditivadas

19. O defendente afirma acreditar que fazem parte das medidas a serem adotadas pelo órgão dar condições para a fiscalização realizar o seu serviço, colocando veículos, aparelhos de verificação *in loco*, aparelhos para os laboratórios de geotecnologias a serem montados para elaborar os ensaios e pessoal qualificado, todos necessários para realizar uma fiscalização correta.

20. Assevera que esta é a reivindicação para conseguir desempenhar o serviço a contento.

3.2.1. Análise da defesa

21. Esta coordenadoria acolhe a defesa e opina pela exclusão da responsabilidade dos membros da fiscalização pela irregularidade já retro mencionada pelos motivos a seguir.

22. Já verificamos em diversos processos nesta Corte que a fiscalização do DER-RO residente no interior do Estado não possui equipamentos mínimos para desempenhar seu papel.

23. Há relatos de falta de veículos para ir até o local da obra, ausência de equipamentos de topografia e laboratórios de análise de solos e asfalto e equipe de apoio insuficiente.

24. A ausência de condições juntamente com a impossibilidade de acompanhar os serviços em tempo, faz com que os fiscais tenham que confiar nos dados apresentados pelas empresas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

25. Esse entendimento pode ser visto no Acórdão AC1-TC 00586/21 (ID 1111092) do processo 4444/15-TCE/RO:

Considerando a pertinência técnica da análise transcrita, corroboram-se os entendimentos do Corpo Instrutivo para adotá-los como razões de decidir neste feito, utilizando-se da técnica da motivação ou fundamentação *per relationem* ou *aliunde*, com as seguintes considerações.

(...)

Segundo a Unidade Técnica, no entanto, os débitos NÃO devem ser atribuídos aos Fiscais da Obra, na integralidade, uma vez que o DER não lhes ofereceu os instrumentos adequados para o bom desempenho de suas atividades, tais como equipamentos de topografia e para os ensaios de laboratório de solos e concreto. Com isso, na parte em que a comprovação da execução da obra dependia de tais equipamentos, posicionou-se por afastar os débitos.

(...)

Inclusive, como bem destacado pelo Corpo Técnico, os próprios integrantes da perícia – realizada pelo DER para apurar os fatos – reconheceram a ausência dos equipamentos topográficos e de análises laboratoriais de solo e concreto, ao indicarem a necessidade da autarquia melhor equipar as comissões de fiscalização das obras que atuam no Município de Buritis/RO35 com tais instrumentos, sob pena de continuar a existir deficiências na fiscalização.

26. Com base no exposto, opinamos pela retirada da irregularidade formal atribuída aos fiscais Antonio Armando Couto Bem e Lucas Poletto Orlando.

3.3. Da defesa da empresa Coeso Concreto Estrutura e Obras Ltda

27. Por meio do documento n. 6968/21, constante na aba “Juntados/Apensados” destes autos sob ID 1080100, a empresa Coeso Concreto Estrutura e Obras Ltda. apresentou sua defesa frente à irregularidade constante no item I, “a” da DM/DDR 0178/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1067510), qual seja:

a) recebimento indevido, no montante de R\$ 153.874,58, locupletando-se indevidamente quando, de fato, o recolhimento de ISS se dava em percentual inferior àquele que constava na composição do BDI da sua proposta de preços, daí estar sujeita a devolver aquilo que sem causa recebeu a mais, nos termos do art. 884 do Código Civil, conforme relatado nos itens 3.1.1 e 3.3 do relatório técnico.

28. A defendente afirma que, confirme consta nos autos do processo, a administração pública reconheceu que para fins de execução do objeto eram aplicáveis para fins de ISSQN não apenas a alíquota de 2% relativa aos serviços prestados pela contratada, como também aqueles relativos a locações de bens móveis, permitidos na contratação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

configuradas nos equipamentos de terraplanagem e pavimentação obrigatórios para a execução das obras.

29. Assevera que, reconhecendo a necessidade e possibilidade de locação de bens móveis, o DER previu em seu projeto básico que compôs o edital a alíquota de ISSQN até o limite de 5%.

30. Alega que apresentou em sua proposta a composição do BDI prevendo que deveria arcar com esse tributo para fins de locação dos equipamentos necessários para a execução do objeto.

Ora, a diferença de ISSQN suscitada pelo TCE/RO se trata da restituição de valores pagos, cuja jurisprudência pacificada no Superior Tribunal de Justiça reconheceu que o ISS aplicado sobre a locação de bens móveis tem a natureza de tributo indireto, permitindo o repasse do encargo financeiro ao tomador do serviço. (p. 4 do ID 1080100)

31. A defendente passa a abordar o desequilíbrio contratual afirmando que, inicialmente a administração pública permite ao contratado arcar com as despesas de ISSQN das locações de equipamentos para posteriormente, em ato unilateral, exigir a restituição dos valores dispendidos, aumentando exaustivamente os encargos custeados.

32. Em novo item de sua defesa “V – DOS CÁLCULOS DO TCE/RO” a defendente alega que há que se fazer breve alteração no valor cobrado, caso a pretensão de cobrança/estorno venha a prosperar, fazendo-o nos seguintes termos:

00952_19_Relatório de Auditoria_460_V3: Documento ID=910735

1.1 – Do Quadro 5, item 13:

Item 1: “Do ISS Previsto no Orçamento (= 5,00% x 1,0908 (índice); 5,454% x R\$5.780.803,82 (total dos serviços sem BDI e excluídos os materiais betuminosos)” (p. 8 do ID 1080100)

33. Afirma que para o total de 8,65%, de impostos a contratada computou no BDI 9,09% e o cálculo proposto pela unidade técnica desta Corte não se aplica aos percentuais adotados pela empresa.

34. Assevera que dentro do total computado a título de impostos 9,09% no BDI da contratada, o ISSQN não se apresenta com total de 5,454%, mas sim com 5,254%.

35. Ressalta que não cabe a aplicação do cálculo proposto pelo TCE visto que a contratada não adotou para os itens de mobilização, canteiro, despesas financeiras, despesas administrativas e eventuais os mesmos percentuais previstos pelo DER. Por essa razão requereu:

Assim sendo, caso prospere a pretendida cobrança essa deve ter seu valor revisto para R\$142.312,97 (cento e quarenta e dois mil, trezentos e doze



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

reais e noventa e sete centavos), cabendo ao Estado o restabelecimento do equilíbrio contratual.

3.3.1. Análise da defesa

36. Apesar de alegar que a administração pública reconheceu não apenas 2% de ISS, mas também os relativos à locações de bens móveis, não trouxe qualquer comprovação desse ajuste.

37. Também não foi encontrado no termo de referência, projeto básico, planilhas ou composição de BDI item específico para pagamento de ISS para locações de máquinas, o que seria inconstitucional de acordo com a Súmula Vinculante 31 do Supremo Tribunal Federal:

É inconstitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS sobre operações de locação de bens móveis.

38. O termo de referência e edital fazem a exigência da empresa ter disponível no momento da execução do objeto as máquinas necessárias, mas não traz em seu texto a remuneração à contratada caso resolvesse alugar esses bens móveis.

39. Portanto, não cabe a alegação de que a diferença entre o recolhido (2%) e a porcentagem que a empresa informou em seu BDI que recolheria a título de ISS (5%) foi gasta para pagamento de imposto sobre locação de bens móveis.

40. Quanto aos cálculos apresentados pela defendente, esta unidade técnica, em revisão, acolhe o valor de R\$ 142.312,97 (cento e quarenta e dois mil, trezentos e doze reais e noventa e sete centavos) apresentado para ser ressarcido.

41. No momento de se encontrar o índice (5,454%), o TCE utilizou como base os valores do BDI do DER para mobilização, canteiro, despesas financeiras, despesas administrativas e eventuais, enquanto o correto seria utilizar os valores da licitante.

42. Com base no exposto, opinamos pela permanência do débito em nome da empresa Coeso, porém, o novo valor passa a ser de R\$ 142.312,97 (cento e quarenta e dois mil, trezentos e doze reais e noventa e sete centavos).

4. CONCLUSÃO

43. Diante da análise das justificativas apresentadas em razão da DM/DDR 0178/2021-GCESS/TCE-RO, verificamos que a irregularidade que deu causa ao dano apurado permanece, porém com o valor a ser devolvido modificado:

4.1. De responsabilidade da empresa contratada Coeso Concreto Estrutura e Obras Ltda. (CNPJ 13.618.408/0001-73):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

a) Recebimento indevido no montante R\$ 142.312,97 (cento e quarenta e dois mil, trezentos e doze reais e noventa e sete centavos) locupletando-se indevidamente quando, de fato, o recolhimento de ISS se dava em percentual inferior àquele que constava na composição do BDI da sua proposta de preços, daí estar sujeita a devolver aquilo que sem causa recebeu a mais, nos termos do art. 884 do Código Civil, conforme relatado no item 3.3 deste relatório.

44. Pugna-se também por afastar a responsabilidade dos fiscais quanto ao item II da DM/DDR 0178/2021-GCESS/TCE-RO, conforme relatado no item 3.2 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Pelo exposto, este corpo técnico opina pela adoção das seguintes providências:

a. **Julgar regulares** as contas dos agentes abaixo identificados, nos termos do art. 16, I da Lei Complementar n. 154/96:

a.1. Cézar Oliveira de Souza (CPF 907.799.326-68), engenheiro responsável pelo orçamento;

a.2. Isequiel Neiva de Carvalho (CPF 315.682.702-91), diretor geral do DER;

a.3. Luiz Henrique Ruiz Motta (CPF 936.160.312-49), servidor componente da comissão de fiscalização;

a.4. Newton Hideo Nakayama (CPF 041.829.848-38), servidor componente da comissão de fiscalização;

a.5. Antônio Armando Couto Bem (CPF 052.970.103-06), servidor componente da comissão de fiscalização;

a.6. Lucas Poletto Orlando (CPF 004.458.882-88), servidor componente da comissão de fiscalização.

b. **Julgar irregulares** as contas da empresa Coeso Concreto Estrutura e Obras Ltda. (CNPJ 13.618.408/0001-73), nos termos do art. 16, III, “c”, da Lei Complementar n. 154/96, condenando-a ao pagamento de R\$ 142.312,97 (cento e quarenta e dois mil, trezentos e doze reais e noventa e sete centavos) a serem atualizados monetariamente a partir do mês de setembro de 2019 (última medição) e acrescidos dos juros de mora até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para que comprove perante o Tribunal o recolhimento do referido valor aos cofres do DER/RO nos termos do art. 31, III, “a”, do Regimento Interno desta Corte, sem prejuízo da multa prevista no art. 54 da Lei Complementar n. 154/96;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

c. **Admoestar** o diretor-geral do DER quanto à necessidade de adotar providências para resguardar os cofres públicos caso a empresa Coeso Concreto Estrutura e Obras Ltda. não sane os problemas decorrentes dos serviços que executou em função do Contrato n. 009/2017/PJ/DER-RO.

Porto Velho, 11 de novembro de 2021.

Hudson Willian Borges
Auditor de Controle Externo
Cad. 515

Supervisão,

Shirlei Cristina Lacerda Pereira Martins
Coordenadora Adjunta do Cecex-03
Cad. 493

Em, 12 de Novembro de 2021



SHIRLEI CRISTINA LACERDA PEREIRA

~~MAR 4935~~

COORDENADOR ADJUNTO

Em, 12 de Novembro de 2021



HUDSON WILLIAN BORGES

Mat. 515

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO