



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

PROCESSO:	02754/22 - TCERO
SUBCATEGORIA:	PAP - Procedimento Apuratório Preliminar
EXERCÍCIO:	2022
JURISDICIONADO:	Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER
INTERESSADO:	Não identificado ¹
ASSUNTO:	Supostas irregularidades no âmbito do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER
RESPONSÁVEL:	
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	Não aplicável
RELATOR:	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

¹ De acordo com o Memorando n. 0477149/2022/GOUV, de 06/12/2022 (ID=1305890), o autor não solicitou sigilo de suas informações, no entanto, o Conselheiro Ouvidor entendeu que a identificação seria dispensável “vez que o objeto da demanda sinaliza interesse público”. De qualquer forma, para efeitos da presente análise, o autor é desconhecido. Esta Corte só deve figurar como interessada nos processos em que estiver na condição de órgão controlado, nos termos do art. 9º, IX, parágrafo único, da Resolução n. 37/2006/TCE-RO (redação dada pela Res. 327/2020/TCE-RO). Portanto, classifica-se o interessado nos autos como “não identificado”.



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

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de PAP - Procedimento Apuratório Preliminar, originados pelo encaminhamento à esta Corte, pelo canal da Ouvidoria de Contas, de comunicado apócrifo versando sobre supostas irregularidades ocorridas no Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER, relacionado a execução de pontes, concessão de diárias e fornecimento de alimentações.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Em 07/12/2022, através do MEMORANDO Nº 0477149/2022/GOUV, doc. ID 1305890, o Conselheiro Ouvidor desta Corte de Contas traz as seguintes possíveis irregularidades noticiadas a esta Corte de Contas:

1. Obra de reconstrução da Ponte de Concreto sobre o Rio Jamary, Km 06, da RO 459 no trecho BR 364/ Alto Paraíso, processo SEI-RO n. 0009.25048/2021-67.
2. Obra de construção da ponte de madeira sobre o Rio Canaã na RO 010, processo SEI nº 0009.068446/2022-75, empresa contratada em regime emergencial, sem licitação, não cumpriu o prazo de execução proposto no cronograma e termo de referência, não foi punida, não concluiu a obra, mas fez um novo contrato com o órgão (Ponte sobre o Rio Pardo) processo SEI n. 0009.078950/2022-83, também emergencial.
3. Aquisição de dejejum, almoço e lanche da tarde, processo SEI nº 0009.424726/2021-97, sem controle adequado as refeições são distribuídas e levadas para casa.
4. Obra de execução de 4 pontes de concreto na RO-257, processo nº 0009.396058/2021-09, solicitação de reajustamento e troca de serviço pela empresa sem a devida análise se seria vantajoso para a administração.
5. Construção de ponte de concreto sobre o Rio Belém, na RO-133 Machadinho do Oeste, contrato em regime de emergência direcionado a licitação, após contrato, foi revisto o processo sem análise nem contestação do DER.
6. Locação de equipamento pesado, em hora máquina, sem compromisso de produção ou produtividade, a empresa apresenta o quantitativo das medições.
7. Pagamento de diárias, verdadeira farra, em quantidade elevada, utilizando permuta de funcionários, os de uma cidade A, viaja para reforçar equipe de outra cidade B, e ao mesmo tempo, os da cidade B, vai reforçar a equipe da cidade A, ou cidade C, diárias invertidas.
8. Essas são algumas das curiosidades, das quais eu, e toda a população está vendo indício de irregularidade, alertando ainda que os projetos executivos de engenharia, também fazem parte de procedimentos de direcionamento de licitação, com contratos, comissão de recebimento, que certificam a autenticidade dos projetos, para logo após serem alterados para atender o interesse da empresa construtora.

3. Conforme determina as resoluções desta Corte de Contas, foi produzido relatório de análise técnica de seletividade pela Secretaria Geral de Controle Externo, o qual, através do processamento das ferramentas da Avaliação RROMA e GUT, concluiu pelo seguinte:



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

a) que os itens “1” e “4” já são objeto de análise por esta Corte, nos processos nºs 02084/22 e 02085/22;

b) que os contratos objetos dos itens “2” (Contratos nºs 071/2022/PGE-DER e 105/2022/PGE) e “5” (Contrato 016/2022/FITHA/RO) atendem os requisitos necessários para possível implementação de ação de controle, ao menos para realizar aferição da licitude das contratações por meio de dispensa de licitação, sob alegação de situação emergencial; para tanto, propor-se-á o encaminhamento do PAP à Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX-06, para elaboração de proposta de fiscalização, nos termos do art. 10, da Resolução n. 291/2019-TCE-RO;

c) quanto aos itens “3”, “6”, “7” e “8”, não se vislumbra elementos suficientes que justifiquem, ao menos por ora, ação de controle específica por parte desta Corte, devendo, no entanto, ser integrados à base de dados da Secretaria Geral de Controle Externo para servirem de possíveis subsídios para planejamento de ações fiscalizatórias, nos termos do art. 3º, da Resolução n. 291/2019-TCE-RO;

d) ainda quanto ao item “3”, tem-se que cabe encaminhamento de alerta à Controladoria Geral do Estado – CGE, para que promova o acompanhamento da execução do Contrato n. 064/2021/FITHA, celebrado com Quality Comércio de Alimentos Eireli (CNPJ n. 08.744.341/0001-83).

4. Atendendo a alínea “b” acima, este processo aportou nesta Coordenadoria Especializada em Infraestrutura e Logística para avaliar a pertinência e possibilidade de ações de controle sobre os itens “2” e “5”.

3. ANÁLISE TÉCNICA

5. Utilizando-se de trabalho inicial da SGCE, buscamos primeiramente dados no sistema Sei! do Governo do Estado de Rondônia sobre as contratação alvo da denúncia do item “2” (processo n. 0009.068446/2022-75 e 0009.078950/2022-83).

6. O processo **0009.068446/2022-75**, cuida do **Contrato n. 71/2022/PGE-DER**, que tem como objeto a **“Construção de Ponte de Madeira sobre o Rio Canaã, localizada na RO-010, Km 28,80, Trecho: RO-140/RO-144, com extensão de 50,0m, no Município de Cacaulândia”**.

7. Analisando o memorando nº 127/2022/DER-2RR (doc. ID 0024347682), que inicia o referido processo, temos que a ponte que atendia o local teve uma falha catastrófica, sendo completamente desestabilizada pela ação das águas do Rio Canaã, conforme imagens abaixo.



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



8. Portanto, de forma a resolver emergencialmente o prejuízo ao direito de ir e vir da comunidade local, este Corpo Técnico observa poucas estratégias viáveis para a região, sendo elas: (i) uso de balsa; (ii) ponte emergencial em estrutura metálica e; (iii) ponte de madeira.
9. Por vedação legal e jurisprudencial, a contratação emergencial deve buscar solucionar a situação, com o menor tempo e custo possíveis, no limite para suportar a adequada licitação, mesmo que a prestação do serviço fique em parte prejudicada.
10. Exemplificando, caso se tenha uma viga cedendo, a solução emergencial para cessar esse risco seria o escoramento estrutural da peça. O simples procedimento, cessaria o risco ao patrimônio público, sendo que a recuperação estrutural da peça deveria passar por um rito normal de contratação.
11. Por esta lógica, por óbvio, é legalmente inviável usar o fato de problemas em uma ponte de madeira, para edificar, por exemplo, pontes em estruturas de concreto armado ou metálicas, como observado em outros processos deste jurisdicionado.
12. No caso concreto, possivelmente a situação mais rápida para atendimento da comunidade local seria a mobilização de uma balsa, permitindo, mesmo que precariamente, o deslocamento de pedestres e veículos de pequeno porte de uma margem para a outra.
13. Não obstante, a possibilidade de não existir balsa para pronto atendimento para o pronto atendimento da comunidade é considerável, e a fabricação/aquisição do equipamento, com seus custos de operação, possivelmente ultrapassariam o valor de uma ponte de madeira.
14. Ademais, analisando perfunctoriamente o processo, de forma diversa do observado em outras contratações emergenciais de pontes de concreto armado e metálicas analisadas por esta Corte de Contas, este processo contou com os seguintes aspectos desejáveis: (i) projetos executados por técnicos do DER-RO (ID. 0027665830 e 0027665882); (ii) orçamento produzido por técnico do DER-RO (ID. 0027862219); (iii) ensaios do subsolo (ID. 0027870620); (iv) propostas de quatro empresas (ID 0028651137, 0029102336, 0 029102410 e 0028667963) e; (v) fluxo processual de aprovações com diversos setores e servidores envolvidos (segregação de funções).



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

15. Pelo exposto, mesmo não realizando análises que atestem ou não a regularidade da contratação e da execução da obra, pela perfunctória análise realizada, considerando a baixa materialidade da contratação, R\$ 727.274,61 (Setecentos e Vinte e Sete Mil Duzentos e Quatro Reais e Sessenta e Um Centavos), considerando os indícios de um fluxo regular de contratação e execução da obra, opinamos em não realizar uma ação específica de controle referente ao contrato n. 71/2022/PGE-DER;

16. Por fim, aparentemente a execução da obra seguiu com certa normalidade, sendo que foi realizada a medição final no mês de fevereiro do ano corrente.

17. Diferente é a situação observada nos autos n. **0009.078950/2022-83, Contrato n. 105/2022/PGE-DER (ponte de madeira sobre o rio pardo)**, onde aparentemente a ponte de madeira poderia ser recuperada/reforçada até a sua regular contratação, conforme imagens abaixo:



18. A estrutura era, de fato, antiga e foi em parte queimada por vândalos. Porém, os documentos subscritos por técnicos em nenhum momento apontaram iminente risco de ruína da estrutura, limitando a apontar que se segue (ID 0031601010):

Venho através deste solicitar desta Coordenadoria, as providencias para contratação dos serviços de **Reconstrução de Ponte de Madeira de Lei; sobre o Rio Pardo, na RO-140**, trecho: Cacaullandia/ Colina Verde; no Km 6,00, com 42,00 m de extensão. A presente solicitação se dá em virtude das precárias condições que se



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

encontra a referida ponte (ver relatório fotográfico)por ocasião de ação de vândalos que incendiaram a mesma, impossibilitando o trafego por esta rodovia, prejudicando dessa maneira o transito normal que liga o município de Cacaupônia com a região do Distrito de Colina Verde, bem como a produção agrícola da região afetada.

19. A direção geral do DER-RO, todavia, através do documento de ID. 0031612429, determina a completa reexecução da ponte, sob uma justifica genérica e sem arrimo técnico:

Nesse sentido, considerando a necessidade de resposta **IMEDIATA** à população local, garantindo a ligação com o município de Cacaupônia, tráfego de populares da região bem como escoamento da produção local, diante da situação excepcional causada pela destruição 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-140, que atualmente, devido à inexistência de travessia sobre o Rio Pardo naquela localidade, *vide* imagens abaixo, se vê obrigada a usar desvio por outras rodovias.

20. A fragilidade do argumento da Direção Geral para a contratação se transparece no fato de que a CONTRATADA teve desempenho muito abaixo do esperado para uma situação emergencial, vide relatório de fiscalização n. 0035827159, **sendo que os verdadeiros responsáveis por reestabelecer o tráfego de forma emergencial foram os próprios trabalhadores do DER-RO, recuperando a antiga ponte de madeira de forma direta.**

4. Dos fatos

4.1 Primeira Vistoria, ocorrida em 08/11/2022.

- a) Ordem de Serviço emitida e recebida pela contratada em 24/10/2022;
- b) Constatou-se que estava apenas um container na obra;
- c) Ausência de funcionários e de Placa de obra e de Sinalização; e,
- d) A duas fotos que se segue, mostra o apresentado nesse subitem e a equipe do DER/RO trabalhando na reforma emergencial da ponte existente, a ser utilizada provisoriamente como desvio:



Foto 1 – Container, da contratada e ausência da Placa de obra.



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

21. Ademais, de acordo com a fiscalização, a obra tem apresentando patologias consideravelmente graves, sendo a mais preocupante o desaprumo de estacas de concreto em relação à mesoestrutura (pilares), situação que coloca em risco de colapso toda a obra de arte especial.



Foto 9 – Outro local com o prumo ratificando a estaca fora de alinhamento

O visualizado durante a vistoria "in loco", do dia 07/02/2023, tanto pela qualidade das peças de madeira quanto pela execução fica evidenciado a ausência de qualidade com que a obra está sendo conduzida, por consequência sua qualidade final também pode estar prejudicada. Salientamos que em obras similares com execução e peças de madeira de maior qualidade se constata problemas logo nos primeiros anos de executada, fato esse preocupante para essa obra onde antes de se chegar à metade da mesma já se apresenta bastante problemas dessa natureza.

Outro fato constatado é o nível final da ponte a ser construída, que deveria ser de 1(um) metro acima do nível da existente, haja visto que em tempos de enchente a água já a encobriu, não se obteve devido a ponte existente estava fora de nível e a medida adotada foi a da extremidade mais baixa. Assim, resultando na outra extremidade uma diferença de aproximados 0,5 (zero virgula cinco) metro.

Nosso entendimento, é que no momento do levantamento de nível a contratada deveria ter adotado como referência o nível mais alto, ou antes de adotá-lo comunicar a essa fiscalização, que mesmo de férias poderia dá uma definição, como feita via contato telefônico para informações de soldagem rotativa e recebimento PGR e PCMSO, via whatsapp.

22. Os relatos da fiscalização demonstram uma execução muito abaixo do adequado, com chances reais de todos o investimento ser rapidamente perdido pelo Estado de Rondônia, justificando uma ação de Controle neste caso.



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

23. A última contratação a ser avaliada a possibilidade de uma ação de controle, trata-se do Contrato 016/2022/FITHA/RO, processo Sei! n. 0009.592242/2021-70, que objetivou a construção de uma ponte em concreto protendido sobre o Rio Belém, trecho Machadinho do Oeste/Cujubim, pelo suposto fato da antiga ponte ter desabado e ter sido alvo de um incêndio criminoso.

24. A despeito de provavelmente existir, de fato, uma situação emergencial que demandasse rápida ação do DER-RO, a solução desta demanda deveria ser a de menor dispêndio possível, ou seja, outra ponte provisória, uso de balsa, execução de desvio etc., criando prazo para um trâmite regular de licitação de uma ponte definitiva.

25. Como já exposto, de acordo com a jurisprudência pacífica sobre o assunto, não se deve usar uma situação emergencial para evitar a regular licitação do objeto, podendo-se configurar grave afronta a lei de licitações e contratos administrativos.

A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal.

Acórdão 6439/2015-Primeira Câmara
Relator: AUGUSTO SHERMAN

É ilegal a contratação emergencial de empresa para construção de unidade de saúde, por meio de dispensa de licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), quando a nova unidade se destinar ao benefício da população a longo prazo e não a acudir uma situação emergencial concreta e efetiva.

Acórdão 4560/2015-Segunda Câmara
Relator: AUGUSTO NARDES

A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993).

Acórdão 2988/2014-Plenário
Relator: BENJAMIN ZYMLER

26. Ademias, de acordo com o processo Sei! n. 0009.403659/2021-77, a situação emergencial ocorreu em 01/09/2021, sendo que até o momento, isto é, mais de 17 (dezesete) meses o objeto não foi adequadamente concluído.

27. Logo, existem indícios de que foi utilizada uma situação emergencial para evitar a regular via da licitação. Considerando que a obra também tem uma materialidade considerável (R\$ 6.334.915,37, segundo o último termo aditivo em trâmite), necessário uma atuação do Controle Externo nesta contratação.



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

4. CONCLUSÃO

28. 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/TCE-RO 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 evidências 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 evidências de contrato em regime de emergência ficta ou fabricada, que este processo seja convertido em fiscalização de atos e contratos.

29. 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 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.

Porto Velho, 16 de março de 2023.

Elaborado por,

(Assinado eletronicamente)

FERNANDO JUNQUEIRA BORDIGNON
Auditor de Controle Externo – Matrícula 507

(Assinado eletronicamente)

PAULO JULIANO ROSO TEIXEIRA
Auditor de Controle Externo – Matrícula 558

Em, 16 de Março de 2023



FERNANDO JUNQUEIRA BORDIGNON
Mat. 507
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO