ACÓRDÃO Nº 2666/2024

PROCESSO Nº: 14702/2023-5
NATUREZA: INSPEÇÃO
ENTIDADE: SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS
MUNICÍPIO: CANINDÉ
PERÍODO: 2023
INTERESSADOS:
PEDRO VICTOR MOREIRA FEITOSA
FRANCISCO QUINTINO VIEIRA NETO
JOSÉ JÁCOME CARNEIRO ALBUQUERQUE
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DA SEGUNDA CÂMARA VIRTUAL DO PERÍODO DE 06/05 A 10/05/2024

EMENTA: INSPEÇÃO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CANINDÉ. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023. DECISÃO DA SEGUNDA CÂMARA VIRTUAL DO TCE/CE POR DETERMINAÇÕES AO ATUAL GESTOR DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CANINDÉ, ALÉM DE RECOMENDAÇÃO AOS ATUAIS GESTORES DA SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS - SOP E DA SECRETARIA DAS CIDADES – SCIDADES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

Vistos e relatados estes autos protocolados sob o nº 14702/2023-5, relativos a espécie processual INSPEÇÃO, realizada pela Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente com objetivo de verificar o andamento das obras públicas que estão sendo executadas em 2023 pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé/CE, especificamente quanto aos aspectos que envolvem a Garantia Contratual, nos moldes das Leis nºs 8.666/1993 e 14.133/2021, bem como, a outros normativos e decisões, e às orientações desse TCE-CE e do Tribunal de Contas da União – TCU acerca do tema.

ACORDA SEGUNDA CÂMARA VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por **unanimidade** de votos, em:

A) DETERMINAR, com fulcro no art. 78, inciso VII da Constituição do Estado do Ceará e no art. 49, da Lei Estadual nº 12.509/1995 (LOTCE), ao atual gestor da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé/CE que:

A.1) ADOTE providências com vistas a se abster de elaborar novos contratos de obras/serviços de engenharia sem constar cláusula específica quanto à prestação da garantia contratual, quando previsto em seus editais de licitação, uma vez que essa prática afronta o art. 41 e art. 55, inciso VI, da Lei Federal nº 8.666/1993, e;

A.2) ADOTE providências internas, quando da elaboração de novos contratos, com vistas a cumprir os cronogramas físico-financeiros pactuados.

B) RECOMENDAR, com base no art. 122 do RITCE combinado com o art. 250, inciso III, do RITCU, ao atual gestor da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé/CE e suas unidades gestoras que:

B.1) AVALIE a conveniência e a oportunidade de incluir em futuros editais de licitação, bem como nos respectivos contratos, cláusula editalícia de garantia contratual, para mitigar os eventuais danos causados pelo não cumprimento do contrato por parte da empresa contratada;

B.2) REALIZE medições mensais das obras contratadas, conforme previsto em seus cronogramas físico-financeiros pactuados; e

B.3) ADOTE providências com vistas a apresentar, conforme o plano de trabalho contido nos termos de convênio pactuados, as respectivas prestações de contas, fornecendo subsídios para suas análises por parte dos órgãos concedentes.

C) RECOMENDAR, com base no art. 122 do RITCE combinado com o art. 250, inciso III, do RITCU, aos atuais gestores da Superintendência de Obras Públicas - SOP e da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará – SCIDADES o cumprimento do disposto na Lei Complementar nº 119/2012 com o intuito de promover o repasse de valores pactuados nos termos de convênio;

D) DAR ciência aos gestores responsáveis pelas unidades jurisdicionadas, com determinações e recomendações expedidas, que:

D.1) a reincidência no descumprimento de determinação deste Tribunal poderá ensejar a aplicação da multa prevista no inciso VIII, do art. 62, da Lei nº 12.509/1993;

D.2) as recomendações e/ou determinações alcançam o gestor e seus sucessores, inclusive em caso de reestruturação administrativa;

E) NOTIFICAR, com cópia da presente decisão, os Interessados;

F) ARQUIVAR os autos, após o trânsito em julgado.

Tudo nos termos do Relatório e do Voto, partes integrantes da presente Decisão.

O Conselheiro Alexandre Figueiredo declarou suspeição. O Auditor Itacir Todero foi convocado para compor o quórum.

Participaram da votação os Exmos. Srs. Conselheiros Soraia Victor e Edilberto Pontes e o Auditor Itacir Todero.

Transcreva-se, cumpra-se, publique-se.

Sala das Sessões Virtuais, em Fortaleza aos 10 de maio de 2024.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
PRESIDENTE E RELATORA

Fui presente: José Aécio Vasconcelos Filho
PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE

PROCESSO Nº: 14702/2023-5
NATUREZA: INSPEÇÃO
ENTIDADE: SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS
MUNICÍPIO: CANINDÉ
PERÍODO: 2023
INTERESSADOS:
PEDRO VICTOR MOREIRA FEITOSA
FRANCISCO QUINTINO VIEIRA NETO
JOSÉ JÁCOME CARNEIRO ALBUQUERQUE
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DA SEGUNDA CÂMARA VIRTUAL DO PERÍODO DE 06/05 A 10/05/2024

RELATÓRIO

1. Cuidam os autos da espécie processual INSPEÇÃO, realizada pela Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente no período de 30 a 31 de maio de 2023, com o objetivo de avaliar o ritmo da execução das obras públicas que estão sendo executadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé/CE, e verificar se administração realiza procedimentos/ações que minimizam os riscos de contratações de obras públicas.

2. Foi observado no presente processo os aspectos que envolvem a Garantia Contratual, nos moldes das Leis nºs 8.666/1993 e 14.133/2021, bem como, a outros normativos e decisões, e às orientações desse TCE-CE e do Tribunal de Contas da União – TCU acerca do tema.

3. Ressalte-se que o presente feito foi distribuído por dependência para esta Conselheira Soraia Victor em 25/05/2023.

4. Mediante o **Relatório Preliminar nº 45/2023**, a Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente identificou os seguintes achados: "Ausência de cláusula de prestação de garantia em contratos celebrados, mesmo diante de previsão desta nos editais de licitação" e "Obras em desconformidade quanto aos cronogramas físico-financeiros pactuados inicialmente", sugerindo, após analisar a matéria, a notificação dos responsáveis para se manifestarem.

5. Acolhendo a sugestão do relatório técnico, a Presidência desta Corte de Contas encaminhou Ofícios aos gestores listados para apresentarem seus pronunciamentos acerca dos possíveis achados.

6. Em seguida, o Secretário de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé, Sr. Pedro Victor Moreira Feitosa, e o Gestor da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará – SCIDADES, Sr. José Jácome Carneiro Albuquerque, representado na oportunidade pelo Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna das Cidades, Sr.

Carlos Edilson Araújo, enviaram por e-mail suas considerações quanto a matéria contida no Relatório Preliminar nº 45/2023.

7. Notificado para se manifestar acerca dos fatos contidos no referido Relatório, o Sr. Francisco Quintino Vieira Neto, Gestor da Superintendência de Obras Públicas do Estado do Ceará - SOP, não encaminhou esclarecimentos.

8. No **Relatório Final de nº 114/2023**, o Órgão de Instrução analisou as manifestações dos interessados, propostas no relatório preliminar, e manteve as recomendações e determinações ali expressas, sugerindo, ao final, o arquivamento do feito.

9. Empós, vieram-me os autos conclusos.

É o Relatório. Passo a proferir o Voto.

VOTO

10. Trata o presente feito de inspeção realizada na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé, relativa ao exercício financeiro de 2023, no período de 30 a 31 de maio de 2023, com o objetivo de avaliar o ritmo da execução e verificar se a administração realiza procedimentos/ações que minimizam os riscos de contratações de obras públicas.

11. Esta Corte de Contas realizou inspeção na referida Secretaria no período de 30 a 31 de maio de 2023, por força do Ofício nº 775/2023 – GAB.PRES.

12. Na inspeção realizada, a Unidade Técnica (Relatório Preliminar nº 45/2023) identificou os achados a seguir relacionados no demonstrativo "Quadro 05: Consolidação das Observações / Achados de fiscalização", onde se vê o respectivo encaminhamento, com as respectivas determinações e recomendações, além da conclusão sugerida:

> **4. CONSOLIDAÇÃO DOS ACHADOS DE INSPEÇÃO**
> 54. O Quadro 05 a seguir, apresenta a consolidação das observações e achados resultantes da análise da conformidade técnica e/ou administrativa da aplicabilidade da GARANTIA CONTRATUAL, e da visita técnica realizada in loco nos dias 30 a 31/05/2023, em que foram verificados os aspectos visuais com a conformidade entre o executado e o licitado, registrados no âmbito do escopo delimitado na fase inicial de planejamento, conforme item 3 desse relatório.
> Quadro 05: Consolidação das Observações / Achados de fiscalização

Nº	QUESTÕES/ ACHADOS/OBSERVAÇÕES	ENCAMINHAMENTO
1	Ausência de cláusula de prestação de garantia em contratos celebrados, mesmo diante de previsão desta nos editais de licitação	**Determinar** à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé/CE, com fundamento no art. 49 da Lei nº 12509/95, que adote providências com vistas a se abster de elaborar novos contratos de obras/ serviços de

		engenharia sem constar cláusula específica quanto à prestação da garantia contratual, quando previsto em seus editais de licitação, uma vez que essa prática afronta o art. 41 e art. 55, inciso VI, da Lei Federal nº 8666/93; e **Recomendar** à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé/CE, com fundamento no art. 122 do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, nos futuros Editais de Licitação e, consequentemente, nos instrumentos contratuais decorrentes, cláusulas que tratem da exigência da prestação de garantia contratual nas contratações de obras e serviços de engenharia
2	Obras em desconformidade quanto aos cronogramas físico-financeiros pactuados inicialmente	**Recomendar** à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé e suas unidades gestoras, que realizem medições mensais das obras contratadas, conforme previsto em seus cronogramas físico-financeiros pactuados; **Recomendar** à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé e suas unidades gestoras, que adote providências com vistas a apresentar, conforme o plano de trabalho contido nos termos de convênio pactuados, as respectivas prestações de contas, fornecendo subsídios para suas análises por parte dos órgãos concedentes; e **Recomendar** à Superintendência de Obras Públicas - SOP e à Secretaria das Cidades – SCIDADES o cumprimento do disposto na Lei Complementar nº 119/2012 com o intuito de promover o repasse de valores pactuados nos termos de convênio.

5. CONCLUSÃO

55. O presente relatório tem por objetivo **obter a opinião do ente auditado sobre as observações, achados, conclusões e propostas de encaminhamento preliminares** ora exaradas, resultantes da análise de 15 (quinze) contratos de obras, onde verificou-se a **inexistência** de cláusulas no instrumento contratual quanto à Garantia Contratual, mesmo estando previsto em Edital, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé, conforme apresentado no subitem 3.1.1 deste Relatório.

56. Constitui essa fase, etapa inicial procedimental que tem como objetivo permitir o aprimoramento e a eficácia das deliberações que serão propostas. **Não se tratando, portanto, de etapa processual ou de exercício do contraditório e ampla defesa, o qual, se necessária, será devidamente oportunizada.**

57. Os resultados da INSPEÇÃO estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos por esse TCE/CE, ou para os quais este seja demandado a se pronunciar, poderá ser objeto de exame posterior.

58. Conclui-se dessa forma que:

a. dos 15 (quinze) editais e contratos analisados, **7 (sete)** editais contemplavam cláusulas de garantia contratual, contudo nenhum termo contratual apresentou as referidas cláusulas nas contratações de obras/ serviços de engenharia nos exercícios de 2022 e 2023, contrariando o art. 41 e art. 55, inciso VI, da Lei de Licitações (ver Quadro 02);
b. de **duas** obras visitadas e que estavam em andamento, uma estava de acordo com o cronograma físico financeiro de execução e outra estava adiantada (ver Quadro 03);
c. de **duas** obras visitadas e que estavam paralisadas, ambas se encontravam com a devida formalização (Termo de Paralização) da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé (ver Quadro 03);
d. de **três** obras visitadas e que estavam concluídas, todos os contratos foram encerrados com emissão dos termos de recebimento do objeto (ver Quadro 03);
e. dos **três** contratos vigentes, cujas obras estão paralisadas, todas se encontram atrasadas em relação aos seus cronogramas físico-financeiros estipulados inicialmente;
f. nas obras visitadas, principalmente nas paralisadas, não existia motivação para aplicações de advertências, penalidades ou rescisão do contrato, haja vista que as paralizações ocorreram por motivo de atrasos no repasse de recursos do Convênio com o Estado.
59. Considerando que o conteúdo nessa instrução apresentado pode sofrer modificações, está sendo ora oportunizada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé a apresentação de comentários e esclarecimentos que entenda pertinentes em relação ao exposto nos Item "3" desse relatório, anexando, em caso de discordância, documentação comprobatória para tanto, **repisando-se que nessa fase, não se visa substituir eventual necessidade de formação do contraditório e ampla defesa, elementos estes necessários para fins de responsabilização.**
6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO
60. Ante o exposto, encaminha-se o presente Relatório Preliminar ao **Sr. Pedro Victor Moreira Feitosa**, Secretário de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé, para que, apresente comentários e / ou esclarecimentos acerca do conteúdo dessa instrução, integrantes dos tópicos 3.3.1 e 3.3.2 desse relatório, anexando, em caso de discordância, a documentação comprobatória pertinente.
61. Da mesma forma, encaminha-se o presente Relatório Preliminar ao **Sr. Francisco Quintino Vieira Neto**, Superintendente da SOP, e ao **Sr. José Jácome Carneiro Albuquerque**, Secretário da SCIDADES, para que apresente comentários e / ou esclarecimentos acerca do conteúdo dessa instrução, integrantes do tópico 3.3.2 desse relatório, anexando, em caso de discordância, a documentação comprobatória pertinente.
62. Solicita-se ainda, **manifestações em relação às propostas de encaminhamento oferecidas pela equipe de inspeção**, inclusive informando o prazo que julgar necessário para adoção de medidas resultantes de esclarecimentos. Informa-se ainda, que está sendo-lhe facultado apresentar proposta alternativa, acompanhadas das razões pelas quais são preferíveis ou detêm melhor custo-benefício, inclusive com as respectivas consequências práticas, além do responsável e prazo para sua implementação.
63. Ressalte-se, no entanto, que a execução / conclusão desse trabalho está condicionada a prazos, o que **impõe estabelecer a data de 15/08/2023 para o retorno a esse TCE/CE dessa manifestação**, com a observação de que a ausência de resposta do gestor não impede o prosseguimento do feito com a elaboração do Relatório Final.
64. Dessa forma, **as manifestações enviadas devem ser encaminhadas aos servidores listados a seguir, por meio dos e-mails abaixo relacionados,** sendo possível, caso os arquivos excedam a capacidade do e-mail, criar pasta na nuvem e compartilhamento.
(...)

13. No Relatório Final de nº 114/2023, o Setor Técnico analisou as manifestações dos gestores notificados, conforme transcrição:

2. DO EXAME TÉCNICO

2.1. DOS ACHADOS DE INSPEÇÃO

2.1.1. Achado 01: Ausência de cláusula de prestação de garantia em contratos celebrados, mesmo diante de previsão desta nos editais de licitação

2.1.1.1. Situação encontrada

5. Após análise da amostra (quinze ao todo), verificou-se que em 7 (sete) editais que deram origem aos contratos em epígrafe, consta a previsão de apresentação de garantia contratual por parte do licitante contratado, dentro dos limites estabelecidos para tanto.

6. No entanto, constatou-se que em **nenhum** dos contratos analisados, a administração municipal não incluiu cláusula específica quanto à prestação de tal garantia por parte da empresa contratada.

7. Tal situação vai de encontro ao previsto no art. 41, e no inciso VI, do art. 55, da Lei nº 8.666/93.

2.1.1.2. Objeto

8. Termos de contrato sem cláusula específica quanto à prestação de garantia: 20220726001, 20220602003, 20220831001, 20220803003, 20220615002, 20220615001 e 20220125001.

2.1.1.3. Critérios

9. Art. 41 e art. 55, inciso VI, da Lei Federal nº 8666/93;

10. Acórdãos do Plenário do TCU nºs 890/2008 e 1573/2008.

2.1.1.4. Evidências

11. O achado é evidenciado:

a. Pelos editais dos certames licitatórios que deram origem aos contratos selecionados, em que se verifica a previsão do fornecimento de garantia contratual por parte do licitante contratado;

b. Pelos Contratos enumerados no tópico 2.1.1.2 deste Relatório, em que se verifica a ausência de cláusula de garantia contratual, já exigidas em seus editais.

2.1.1.5. Causas

12. Deficiências na fase de planejamento da licitação, quando não foi levada em consideração nas minutas contratuais (anexo do edital) a previsão de cláusula específica quanto à prestação da garantia contratual contida nos editais, e consequentemente, no termo de contrato celebrado.

2.1.1.6. Efeitos

13. A elaboração de contratos em desacordo com editais de licitação que os originaram, desrespeitando a legislação citada no tópico 2.1.1.3. desta Instrução.

14. Contratação de obras/ serviços de engenharia mesmo estando previsto no edital da licitação, sem nenhuma prestação de garantia quanto à sua execução, o que de certa forma deixa de proporcionar à administração pública meio para a mitigação dos danos causados pelo não cumprimento, em todo ou em parte, do contrato celebrado.

2.1.1.7. Síntese dos comentários do ente auditado

15. O **Sr. Pedro Victor Moreira Feitosa** - Secretário de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé, em suas justificativas acerca do tema, entende que: "A garantia contratual tem por finalidade assegurar indenização ao ente contratante no caso de prejuízos causados pelo inadimplemento do particular contratado, incluindo, ainda, valores devidos em razão da aplicação de multas e do não cumprimento de outras obrigações previstas em legislação específica".

16. Relata que "A exigência de garantia contratual se constitui, em verdade, uma faculdade a ser exercida pelo ente contratante".

17. Acrescenta ainda que:

> Destarte, ainda na fase interna da licitação, deve o ente licitante decidir motivadamente, frente às peculiaridades do objeto a ser contratado, sobre a necessidade e pertinência de se exigir a garantia do contrato. Não existe uma regra ou uma situação obrigatória de exigência da garantia contratual.
>
> Salienta-se que, inobstante não ser exigido garantia contratual nos contratos administrativos desta Municipalidade, não há riscos de inexecução/ou

inadimplemento, isto porque, só efetua o pagamento à empresa contratada após a medição dos serviços executados.

A medição é realizada conforme cronograma físico-financeiro da obra ou serviço de engenharia, sendo caracterizada pela avaliação do grupo de serviços executados em um determinado período. Após a medição ser validada pela equipe de fiscais técnicos e administrativos, o processo seguirá para pagamento.

Ademais, a Lei estabelece outras formas de proteger a Municipalidade, não se limitando apenas à exigência de garantia, quando esta modalidade na maioria das vezes, apenas onera o objeto e afasta potenciais fornecedores.

Ora, do art. 56 da Lei nº 8.666/93, fácil perceber que a exigência de garantia recai sobre a decisão discricionária do administrador, sendo que, em se optando pela sua utilização, deverá ser prevista no instrumento convocatório, isso em razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A opção do legislador em deixar a cargo do administrador, diante da análise de conveniência e oportunidade, decidir caso a caso quando exigir a prestação da garantia justifica-se no fato de que nem sempre essa medida representará um benefício para a Administração.

Sobre o tema, Joel de Menezes Niebuhr afirma:

"A exigência de garantia contratual básica produz benesses e malefícios ao interesse público, e, por isso, deve-se analisar caso a caso, de acordo com as suas especificidades. Em linha de síntese, se de um lado, por meio da garantia contratual básica, a Administração Pública assegura as obrigações assumidas por terceiros, noutro, onera as propostas apresentadas e restringe a competição".

Nesse passo, o gestor público tem liberdade para decidir pela acolhida ou não da garantiam em o fazendo, dado o caráter oneroso da medida a implicar na restrição da competitividade, deve motivar o ato, fazendo constar do procedimento as justificativas que alentaram a prática da conduta.

Observe que a exigência de garantia representa onerosidade aos licitantes, a qual pode, inclusive, limitar o universo de interessados, além de, sabidamente, representar um acréscimo dos valores da contratação em razão do repasse dos custos decorrentes da garantia à própria Administração.

Como regra, o oferecimento de garantia representa um valor que será agregado às propostas dos licitantes, o que equivale dizer que os custos dessa exigência serão repassados à própria Administração contratante. Portanto, essa exigência vai de encontro à economicidade da contratação.

Ademais, Joel de Menezes Niebuhr afirma "que a discricionariedade do agente administrativo em exigir a garantia contratual básica é limitada e moldada pelos princípios da economicidade e da competitividade."

18. Em seguida, concluiu da seguinte forma: *"Ante o exposto, considerando que a exigência contratual se trata, na verdade, de faculdade da administração, que ao analisar a casuística, com base na conveniência e oportunidade, poderá optar pela ou não pela exigência da modalidade. In casu, considerando que a medida iria onerar significativamente o objeto e limitar o universo de interessados, esta municipalidade entendeu por não incluir a exigência."*

2.1.1.8. Opinião da Unidade Técnica sobre os comentários do ente auditado

19. Com relação à afirmação do ente inspecionado de não há riscos de inexecução/ou inadimplemento, haja vista que o pagamento só é realizado à empresa contratada após a medição dos serviços executados, informa-se que este fato não mitigaria possíveis prejuízos em casos de: inexecução parcial do objeto, paralização/ atraso da obra por culpa da empresa contratada e correção de falhas supervenientes decorrentes da má qualidade. Sublinha-se também que a garantia contratual serve para que o erário seja indenizado caso qualquer irregularidade aconteça.

20. Neste sentido o TCU já entendeu:

Acórdão nº 801/2004 - Plenário do TCU

> A exigência de garantia visa a assegurar a execução adequada do contrato e o cumprimento dos compromissos assumidos, eliminando riscos de insucesso.
> **Acórdão nº 1818/2010 – TCU-Plenário**
> 9.2.1. adote as medidas necessárias para a correção dos desmoronamentos ocorridos nos trechos implantados da BR-265/MG, especialmente com relação ao escorregamento de maior proporção ocorrido próximo ao trevo de acesso à cidade de Jacuí, utilizando-se, se necessário, da prerrogativa constante do art. 80, incisos III e IV da Lei nº 8.666/93, no que se refere à execução da garantia contratual prestada pela empresa (...), no âmbito do contrato UT-06-0017/02-00;
> 9.2.4. **apenas receba definitivamente o objeto contratado e, consequentemente, libere quaisquer pagamentos e a garantia contratual sob responsabilidade objetiva da contratada após a verificação da conformidade e perfeito estado dos serviços executados**, nos termos do art. 67, §1º, art. 80, incisos III e IV, todos da Lei nº 8.666/93, bem como do art. 618 da Lei nº 10.406/2002. (Grifado)

21. Reitera-se que a garantia contratual é exigida para assegurar que o poder público não venha a ter maiores prejuízos caso a demanda contratada não seja executada como previsto, ou seja, esta garantia é uma forma de mitigar os danos causados pelo não cumprimento do contrato por parte da Contratada.

22. Quanto à alegativa de que a garantia contratual onera o objeto e restringe a competividade, destaca-se que este entendimento vai de encontro ao desta unidade técnica, haja vista que a garantia contratual está prevista no art. 56 da Lei nº 8666/93 e nos arts. 96 a 112 da Lei nº 14.133/2021 (NLCC) e tem por finalidade proteger o patrimônio do poder público e preservar as contas públicas, assim exercendo dois princípios básicos das licitações públicas, o da economicidade e o da eficiência. Além disso, não se deve falar em oneração, tendo em vista que a garantia será liberada ou restituída após a execução do contrato, conforme decisão do TCU:

> **Acórdão nº 890/2008 – Plenário do TCU**
> Defina adequadamente os requisitos relativos à garantia, de modo a restar claro que ela será liberada ou restituída após a execução do contrato, nos termos do § 4º do art. 56 da Lei nº 8.666/1993.

23. Em relação aos demais comentários do Requerente, esta Diretoria entende que estes corroboram com o entendimento desta unidade técnica, uma vez que a exigência de garantia contratual fica a critério da autoridade competente responsável pelo certame, e em se optando pela sua utilização, deverá ser prevista no instrumento convocatório, isso em razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

24. Contudo, o Justificante **não esclareceu** o motivo da elaboração de contratos (nºs 20220726001, 20220602003, 20220831001, 20220803003, 20220615002, 20220615001 e 20220125001) em desacordo com editais de licitação que os originaram, desrespeitando o art. 41 e o art. 55, inciso VI, da Lei Federal nº 8666/93, tendo em vista que a Cláusula 7.23 dos respectivos editais de obras/ serviços de engenharia nos exercícios de 2022 e 2023 exigiu a garantia contratual a ser depositada pelo contratado.

25. Por fim, ressalta-se ainda entendimento do Plenário do TCU (mais precisamente no Acórdão nº 859/2006) de que "***o agente público que deixa de exigir da contratada a prestação das garantias contratuais, conforme previsto no art. 56 da Lei n° 8.666/1993, responde pelos prejuízos decorrentes de sua omissão, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei n° 8.443/92***".

26. Do exposto, esta Diretoria entende pertinente a manutenção da proposta de encaminhamento do Relatório Preliminar nº 45/2023 de **determinar** à Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé/CE, com fundamento no art. 49 da Lei nº 12509/95, que adote providências com vistas a se **abster de elaborar novos contratos de obras/ serviços de engenharia sem constar cláusula específica quanto à prestação da garantia contratual, quando previsto em seus editais de licitação**, uma vez que essa prática afronta o art. 41 e art. 55, inciso VI, da Lei Federal nº 8666/93; e de **recomendar** à referida Secretaria, com fundamento no art. 122 do RITCE c/c

art. 250, inciso III, do RITCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, nos futuros Editais de Licitação e, consequentemente, nos instrumentos contratuais decorrentes, cláusulas que tratem da exigência da prestação de garantia contratual nas contratações de obras e serviços de engenharia.

2.1.2. Achado 02: Obras em desconformidade quanto aos cronogramas físico-financeiros pactuados inicialmente

2.1.2.1. Situação encontrada

27. Após análise dos cronogramas físico-financeiros iniciais, dos últimos boletins de medição das obras e da realização de visita técnica in loco, constatou-se que em **100%** os contratos cujas obras estão paralisadas (3 contratos vigentes), estas se encontram atrasadas em relação aos seus cronogramas físico-financeiros estipulados inicialmente.

28. No entanto, conforme dados obtidos do sistema "e-parcerias", acessado em 25/07/2023, verificou-se que tal situação se deve sobretudo a **atrasos nas prestações de contas por parte da administração municipal** ou **nos repasses por parte dos Concedentes dos convênios** firmados com a Prefeitura de Canindé/CE.

29. Importante destacar que em 2 (dois) dos 3 (três) contratos da amostra **(67%)** que ainda se encontram com obras paralisadas, são oriundos de convênios celebrados entre a SCIDADES e a Prefeitura Municipal de Canindé. O outro contrato da amostra **(33%)** que ainda se encontra com obra paralisada, é oriundo de convênio celebrado entre a Superintendência de Obras Públicas do Estado do Ceará - SOP e a Prefeitura Municipal de Canindé.

30. Acerca das causas citadas anteriormente, as quais provavelmente levaram ao descumprimento dos cronogramas físico-financeiros inicialmente pactuados, o art. 37, da Lei Complementar nº 119, de 28/12/2012, prevê que a liberação de recursos deverá obedecer ao cronograma de desembolso do plano de trabalho e condicionada ao atendimento de alguns requisitos.

31. Por sua vez, o art. 41 do dispositivo citado acima, condiciona o pagamento das despesas previstas no Plano de Trabalho, entre outros, à liquidação da despesa pelo convenente.

2.1.2.2. Objeto

32. Termos de contrato com obras paralisadas: 20220803002, 20220726001 e 20220803003.

2.1.2.3. Critérios

33. Prazos estabelecidos nos cronogramas físico-financeiros iniciais;

34. Art. 37 e art. 41 da Lei Complementar nº 119/2012;

35. Acórdão do Plenário do TCU nº 1567/2017.

2.1.2.4. Evidências

36. O achado é evidenciado:

a. Pelos cronogramas físico-financeiros iniciais;

b. Pelos últimos boletins de medição das obras;

c. Pelos repasses financeiros realizados pelos concedentes dos convênios firmados; e

d. Pela visita técnica realizada in loco.

2.1.2.5. Causas

37. As possíveis causas são:

a. atrasos nas prestações de contas por parte da administração municipal; ou

b. atrasos nos repasses por parte dos Concedentes dos convênios firmados com a Prefeitura de Canindé/CE.

2.1.2.6. Efeitos

38. Atrasos nas entregas dos equipamentos públicos, prejudicando a população local.

2.1.2.7. Síntese dos comentários do ente auditado

39. Preliminarmente, reitera-se que o Sr. **Francisco Quintino Vieira Neto**, Superintendente da SOP, não apresentou comentários e / ou esclarecimentos acerca do conteúdo dessa instrução.

40. Já o Sr. **José Jácome Carneiro Albuquerque**, Secretário da SCIDADES, representado pelo **Sr. Carlos Edilson Araújo**, Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna das

Cidades, indagou a sua área técnica (Coordenadoria de Obras Urbanas – COURB) sobre o assunto em tela e a sua equipe respondeu:

> "Em referência aos Convênios citados no Relatório Preliminar n° 45/2023 (p. 3 a 32), em específico, no item 3.3.2 (p. 13), formalizados entre a Secretaria das Cidades e a Prefeitura Municipal de Canindé, vimos manifestar a situação dos repasses a cargo do Estado, por meio desta Secretaria, na condição de concedente das transferências. Cumpre, inicialmente, listar alguns dos critérios levados em consideração, para efetuar os repasses dos instrumentos, sendo eles:
> • a previsão do desembolso no cronograma do Plano de Trabalho em vigor do instrumento, respeitando-se as datas acordadas para os repasses dos valores de cada parcela;
> • a deliberação do limite financeiro pelo Comitê de Gestor por Resultados e Gestão Fiscal — COGERF para o projeto em questão, respeitando-se o valor disponibilizado para o repasse;
> • a situação do instrumento perante o monitoramento no Sistema e-Parcerias, incluindo os aspectos de natureza técnica-física, como conformidade da execução do objeto e dos relatórios de acompanhamento; e de natureza financeira, como a conformidade dos extratos da conta corrente, inclusive dos aplicações financeiras dos recursos repassados, das notas ficais, entre outros documentos, como o certame licitatório, de acordo com as obrigações do concedente e do convenente dispostas na legislação aplicável;
> • o aporte da contrapartida pelo convenente, além da regularidade cadastral e da adimplência do mesmo junto ao Cadastro Geral de Parceiros;
> • entre outros critérios que possam ser enquadrados de acordo com a legislação aplicável, em vigor, com destaque à Lei Complementar Estadual n° 119/2012 e ao Decreto Estadual n° 32.811/2018.
> Dispostos os critérios em linhas gerais, discorremos a seguir sobre a situação de cada instrumento citado, no que confere aos repasses que são de responsabilidade deste concedente.
> 1 — Sobre o Convênio nº 025/CIDADES/2022 (SIC 1214047/MAPP 4740), informamos que:
> 1.1 — O valor licitado pelo convenente para execução do objeto foi de R$ 288.539,40, sendo a quantia de R$ 285.682,57 a cargo do Estado, considerando o proporcional sobre os valores comentados;
> 1.2 — No exercício do ano de 2022, houve o repasse da quantia de R$ 100.000,00, referente a lª parcela do Plano de Trabalho formalizado e ao limite financeiro deliberado pelo COGERF naquele momento, tendo sido deliberado mais R$ 200.000,00 posteriormente, que não foram repassados tendo em vista que não houve sinalização sobre o início da execução da obra, tampouco o saneamento das pendências identificadas pelo monitoramento no Sistema e-Parcerias;
> 1.3 — Já no exercício do ano de 2023, houve o repasse do valor de R$ 100.000,00, conforme limite financeiro deliberado pelo COGERF até o momento, cobrindo parte da 2ª parcela do cronograma de desembolso do Plano de Trabalho;
> 1.4 — O restante do repasse será realizado mediante deliberação do limite financeiro necessário pelo COGERF, e mediante a Resolução das pendências que forem identificadas pelo monitoramento no Sistema e-Parcerias.
> 2 - Sobre o **Convênio n° 026/CIDADES/2022 (SIC 1214073/MAPP 5058)**, informamos que:
> 2.1 — O valor licitado pelo convenente para execução do objeto foi de R$ 164.012,33, sendo a quantia de R$ 89.752,08 a cargo do Estado, considerando o proporcional sobre os valores comentados;
> 2.2 — No exercício do ano de 2022, houve o repasse da quantia de R$ 50.000,00, referente a 1ª parcela do Plano de Trabalho formalizado e ao limite financeiro deliberado pelo COGERF naquele exercício;

> 2.3 — Até o presente momento, não houve deliberação de limite financeiro pelo COGERF no exercício do ano de 2023, para que haja o trâmite referente a novo repasse do Estado;
> 2.4 — O restante do repasse será realizado mediante deliberação do limite financeiro necessário pelo COGERF, e mediante a resolução das pendências que forem identificadas pelo monitoramento no Sistema e-Parcerias."

41. Sobre o assunto, o Sr. Pedro Victor Moreira Feitosa, Secretário de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé, apresentou os seguintes comentários:

> Em relação a atualização/reajuste do cronograma físico-financeiro das obras que estavam paralisadas: a falta de repasses orçamentários e a incerteza da previsão para continuação dos mesmos, provenientes das emendas estaduais, impossibilitou elaborar uma previsão real dos cronogramas físico-financeiros, pois o município não teria como prever a data exata da retomada dos envios orçamentários pelo órgão estadual responsável, para que assim a empresa responsável desse a retomada das obras e o município estipulasse um novo prazo para a sua conclusão. Cita-se ainda, que, em sua normalidade e planejamento financeiro, as medições de obras de responsabilidade orçamentária do presente município são realizadas mensalmente, conforme as recomendações do TCE/CE. Como ficou bem constatado, as obras paralisadas assim se encontravam em decorrência do atraso, da não regularidade, nos repasses de verbas dos entes convenentes para o município de Canindé, conforme se verifica nos parágrafos 27 a 29 do relatório preliminar supracitado.
> Ainda complementando o exposto: logo após o conhecimento por parte desta secretaria que a continuação do envio de verbas orçamentárias pelo Governo do Estado foram efetivados (após a visita de inspeção do TCE/CE no município de Canindé-CE), iniciou-se a conversação por parte do engenheiro fiscal responsável pelos objetos com a empresa responsável pelas obras para a retomada das mesmas e a elaboração de novos cronogramas físico-financeiros a fim de atualizar e determinar uma nova data para conclusão e entrega dos objetos, conforme arquivos dispostos em anexo (cronogramas atualizados).
> Vale ressaltar que, das três obras citadas, apenas uma (Convênio nº 026/CIDADES/2022 – reforma de praça no distrito Ipueira dos Gomes) continua paralisada pelos motivos citados acima e consequentemente com a impossibilidade de reajuste real de seu cronograma físico financeiro até a solução dos fatos para a retomada da mesma e elaboração de um novo prazo para sua conclusão, bem como a elaboração do cronograma físico-financeiro atualizado.

42. Por fim, concluiu da seguinte forma: "*Assim, a paralização das obras citadas não se deu por culpa ou dolo do gestor público municipal. Pelo exposto então ficou demonstrado que nenhum dos achados representam qualquer licitude, bem como causaram qualquer dano ao erário municipal*."

2.1.2.8. Opinião da Unidade Técnica sobre os comentários do ente auditado

43. Com relação aos **esclarecimentos** do **Sr. José Jácome Carneiro Albuquerque**, Secretário da SCIDADES, representado pelo **Sr. Carlos Edilson Araújo**, Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna das Cidades, esta equipe técnica entende que os mesmos **não elucidam, através de documentos comprobatórios, os atrasos nos repasses** dos Convênios nº 025/CIDADES/2022 (SIC 1214047/MAPP 4740) e nº 026/CIDADES/2022 (SIC 1214073/MAPP 5058).

44. Ressalta-se que ao consultar o site Ceará Transparente, no dia 27/09/2023, constatou-se que a SCIDADES ainda não liberou a segunda parcela do repasse do Convênio nº 026/CIDADES/2022, cujo objeto é reforma de uma praça no Distrito de Ipueiras dos Gomes. Reitera-se que a primeira parcela, no montante de R$ 50.000,00, foi liberada em 01/07/2022, ou seja, há mais de um ano.

45. Já os argumentos do Sr. Pedro Victor Moreira Feitosa, Secretário de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé, são razoáveis e vão ao encontro das propostas de encaminhamento do Relatório Preliminar nº 45/2023.
46. Do exposto, esta Diretoria entende pertinente a manutenção da proposta de encaminhamento do Relatório Preliminar nº 45/2023 de **recomendar** à Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé, com fundamento no art. 122 do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que realizem medições mensais das obras contratadas, conforme previsto em seus cronogramas físico-financeiros pactuados e que adote providências com vistas a apresentar, conforme o plano de trabalho contido nos termos de convênio pactuados, as respectivas prestações de contas, fornecendo subsídios para suas análises por parte dos órgãos concedentes; de **determinar** à retrocitada Secretaria, com fundamento no art. 49 da Lei nº 12509/95, que adote providências internas com vistas a cumprir os cronogramas físico-financeiros pactuados inicialmente; e de **recomendar** à Superintendência de Obras Públicas - SOP e à Secretaria das Cidades – SCIDADES o cumprimento do disposto na Lei Complementar nº 119/2012 com o intuito de promover o repasse de valores pactuados nos termos de convênio.

14. Em sua parte conclusiva, o Órgão Instrutivo, conforme o relatório final, manteve a proposta do relatório preliminar, conforme se vê:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO
48. Diante do exposto, considerando que é necessária a adoção de medidas céleres e efetivas para a correção e prevenção dos achados apontados, submetem-se os autos ao juízo deliberatório do Relator competente, de imediato, sugerindo:
a. **Determinar**, com fulcro no art. 78, VII da Constituição do Estado do Ceará e no art. 49, da Lei Estadual nº 12.509/1995 (LOTCE), ao atual gestor da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé/CE que, no prazo estabelecido:
a.1. adote providências com vistas a se abster de elaborar novos contratos de obras/serviços de engenharia sem constar cláusula específica quanto à prestação da garantia contratual, quando previsto em seus editais de licitação, uma vez que essa prática afronta o art. 41 e art. 55, inciso VI, da Lei Federal nº 8666/93, e;
a.2. adote providências internas com vistas a cumprir os cronogramas físico-financeiros pactuados inicialmente.
b. **Recomendar**, com base no art. 122 do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, ao atual gestor da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé/CE e suas unidades gestoras que:
b.1. avalie a conveniência e a oportunidade de incluir em futuros editais de licitação, bem como nos respectivos contratos, cláusula editalícia de garantia contratual, para mitigar os eventuais danos causados pelo não cumprimento do contrato por parte da empresa contratada;
b.2. realize medições mensais das obras contratadas, conforme previsto em seus cronogramas físico-financeiros pactuados; e
b.3. adote providências com vistas a apresentar, conforme o plano de trabalho contido nos termos de convênio pactuados, as respectivas prestações de contas, fornecendo subsídios para suas análises por parte dos órgãos concedentes.
c. **Recomendar**, com base no art. 122 do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, aos atuais gestores da Superintendência de Obras Públicas - SOP e da Secretaria das Cidades – SCIDADES o cumprimento do disposto na Lei Complementar nº 119/2012 com o intuito de promover o repasse de valores pactuados nos termos de convênio.
d. Dar ciência aos gestores responsáveis pelas unidades jurisdicionadas, com determinações e recomendações expedidas, que:
d.1. a reincidência no descumprimento de determinação deste Tribunal poderá ensejar a aplicação da multa prevista no inciso IX, do artigo 56, da Lei nº 12.160/1993;

d.2. as recomendações e/ou determinações alcançam o gestor e seus sucessores, inclusive em caso de reestruturação administrativa.
e. Sejam arquivados os autos, após o trânsito em julgado.

15. Os autos apontam que a inspeção realizada pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas na Prefeitura Municipal de Canindé, no período de 30 a 31 de maio de 2023, identificou os achados "**Ausência de cláusula de prestação de garantia em contratos celebrados, mesmo diante de previsão desta nos editais de licitação"** e "**Obras em desconformidade quanto aos cronogramas físico-financeiros pactuados inicialmente"**, para os quais foram apresentadas recomendações e determinações ao ente auditado quando da elaboração do Relatório Preliminar nº 45/2023, e que após o exame dos esclarecimentos apresentados pelos Srs. Pedro Victor Moreira Feitosa, Secretário de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos do Município de Canindé, e José Jácome Carneiro Albuquerque, Secretário da SCIDADES, representado naquela oportunidade pelo Sr. Carlos Edilson Araújo, Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna das Cidades, a Comissão de Inspeção sugeriu pela manutenção da proposição do relatório inicial.

16. Analisando minuciosamente a matéria, o meu posicionamento é no mesmo sentido da Unidade Técnica, ou seja, pela adoção de providências e recomendações ao atual gestor da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé/CE, ao Superintendência de Obras Públicas – SOP e ao Secretário da SCIDADES.

17. Diante do exposto, acompanho o posicionamento da Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente, e *voto* no sentido de que esta Corte de Contas:

A) DETERMINAR, com fulcro no art. 78, inciso VII da Constituição do Estado do Ceará e no art. 49, da Lei Estadual nº 12.509/1995 (LOTCE), ao atual gestor da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé/CE que:

A.1) ADOTE providências com vistas a se abster de elaborar novos contratos de obras/serviços de engenharia sem constar cláusula específica quanto à prestação da garantia contratual, quando previsto em seus editais de licitação, uma vez que essa prática afronta o art. 41 e art. 55, inciso VI, da Lei Federal nº 8.666/1993, e;

A.2) ADOTE providências internas, quando da elaboração de novos contratos, com vistas a cumprir os cronogramas físico-financeiros pactuados.

B) RECOMENDAR, com base no art. 122 do RITCE combinado com o art. 250, inciso III, do RITCU, ao atual gestor da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Serviços Públicos de Canindé/CE e suas unidades gestoras que:

B.1) AVALIE a conveniência e a oportunidade de incluir em futuros editais de licitação, bem como nos respectivos contratos, cláusula editalícia de garantia contratual, para mitigar os eventuais danos causados pelo não cumprimento do contrato por parte da empresa contratada;

B.2) REALIZE medições mensais das obras contratadas, conforme previsto em seus cronogramas físico-financeiros pactuados; e

B.3) ADOTE providências com vistas a apresentar, conforme o plano de trabalho contido nos termos de convênio pactuados, as respectivas prestações de contas, fornecendo subsídios para suas análises por parte dos órgãos concedentes.

C) RECOMENDAR, com base no art. 122 do RITCE combinado com o art. 250, inciso III, do RITCU, aos atuais gestores da Superintendência de Obras Públicas - SOP e da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará – SCIDADES o cumprimento do disposto na Lei Complementar nº 119/2012 com o intuito de promover o repasse de valores pactuados nos termos de convênio;

D) DAR ciência aos gestores responsáveis pelas unidades jurisdicionadas, com determinações e recomendações expedidas, que:

D.1) a reincidência no descumprimento de determinação deste Tribunal poderá ensejar a aplicação da multa prevista no inciso VIII, do art. 62, da Lei nº 12.509/1993;

D.2) as recomendações e/ou determinações alcançam o gestor e seus sucessores, inclusive em caso de reestruturação administrativa;

E) NOTIFICAR, com cópia da presente decisão, os Interessados;

F) ARQUIVAR os autos, após o trânsito em julgado. **É como voto.**

Fortaleza, 06 de maio de 2024.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA