



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201900036001816

INTERESSADO: GERÊNCIA DE MANUTENÇÃO VIÁRIA INDIRETA

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 314/2019 - GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO VIÁRIA MANTIDOS PELA GOINFRA (ANTIGA AGETOP). 3. INADIMPLEMENTO CONTUMAZ DA ADMINISTRAÇÃO QUE RESULTOU NA PARALISAÇÃO QUASE QUE COMPLETA DO SERVIÇO, DE NATUREZA ESSENCIAL, CUJA SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE ESVAZIA A ATUAÇÃO FINALÍSTICA DA ENTIDADE AUTÁRQUICA, ACARRETA RISCOS À VIDA E INTEGRIDADE FÍSICA DOS CONDUTORES, DETERIORA O PATRIMÔNIO PÚBLICO E GERA CONSEQUÊNCIAS DANOSAS AO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO. 4. SITUAÇÃO DE EXCEPCIONALIDADE QUE JUSTIFICA A LIQUIDAÇÃO SEGUIDA DO PAGAMENTO DE OBRIGAÇÕES CUMPRIDAS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES, MAS RECONHECIDOS NO EXERCÍCIO CORRENTE, À CONTA DE DOTAÇÃO ESPECÍFICA NO ORÇAMENTO. 5. OBRIGATORIEDADE DE PAGAMENTOS EM ORDEM CRONOLÓGICA DAS DATAS DE EXIGIBILIDADE DAS DESPESAS RELACIONADAS AO SERVIÇO DE MANUTENÇÃO DA MALHA VIÁRIA ESTADUAL, A FIM DE PROPICIAR A REGULARIZAÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS E O CONSEGUINTE RESTABELECIMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL. 6. POSSIBILIDADE DE EXPANSÃO SUBJETIVA DOS EFEITOS DE ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, POR ATUAÇÃO OFICIOSA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, QUE DETERMINA A APLICAÇÃO LINEAR DE DESCONTO À TOTALIDADE DO PREÇO DO SERVIÇO CONTRATADO E, CONSEQUENTEMENTE, A GLOSA SOBRE OS DESCONTOS QUE EXCEDESSEM O REFERIDO PERCENTUAL, A FIM DE SE APURAR O SALDO DEVEDOR. 7. RETENÇÃO CAUTELAR QUE DEVE SER SEMPRE QUE POSSÍVEL PRECEDIDA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA OU, NA EVENTUAL IMPOSSIBILIDADE, SER FRANQUEADO DE MODO DIFERIDO EM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ESPECÍFICO.

1. Autos em que o **Presidente da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA**, à vista das informações prestadas e dúvidas suscitadas pela Gerência de Manutenção Viária Indireta, por meio do Despacho n. 82/2019 OR GEORO (6127394), consulta esta Procuradoria-Geral do Estado, por meio do Despacho n. 58/2019-PR (6191179), sobre a possibilidade jurídica, sobretudo à luz das normas de direito financeiro, de: **(i)** liquidar e empenhar, em caráter prioritário, como despesas de exercício anterior, os serviços de manutenção viária executados, medidos e atestados em exercícios anteriores; **(ii)** proceder com o pagamento, em favor das empresas prestadoras do serviço de manutenção viária, dos valores que superarem o numerário correspondente à glosa decorrente do Acórdão n. 3.490/2018-TCE (processo SEI n. 20180036004395); e **(iii)** ser rompida, em caráter de extrema excepcionalidade, a ordem cronológica de

pagamentos para cada fonte diferenciada de recursos naquela unidade orçamentária, a fim de se conferir prioridade à realização de despesas do corrente exercício financeiro e de exercícios anteriores procedentes da execução do serviço de manutenção viária.

2. A emergência da situação que reclama, de imediato, as providências de gestão financeira solicitadas à Presidência da GOINFRA por aquela Gerência encontra-se retratada no citado Despacho n. 82/2019 OR GEORO, e consubstancia na paralisação quase que total do citado serviço contínuo e essencial (apenas 03 dos 27 fornecedores permanecem em atividade), motivado pelo inadimplemento contumaz da Administração - os pedidos de suspensão foram formalizados, em sua maioria, em outubro de 2018, fazendo com que cerca de 87,78% da malha rodoviária estadual esteja desprovida de qualquer manutenção, o que torna, assim, iminente e fundado o risco de perecimento do patrimônio público, como também (e principalmente) arruina as condições de trafegabilidade de veículos e agrava o perigo à vida, incolumidade física e moral dos condutores, sem contar os prejuízos de ordem econômica resultantes da elevação do valor do frete e transporte de passageiros, Dentre outros.

3. Em análise preliminar à consulta, o Núcleo Jurídico da GOINFRA emitiu o Parecer PR NEJUR n. 70/2019 (6204025), que ora aprovo e cujos fundamentos adoto, concluindo ser juridicamente viável a promoção das medidas de execução orçamentária e financeira conjecturadas pela respectiva área técnica, com o escopo de viabilizar a retomada dos serviços de manutenção das rodovias estaduais.

4. Pois bem. Conforme relatado, o Despacho n. 82/2019 OR GEORO (6127394), da Gerência de Manutenção Viária Indireta da GOINFRA, traça um breve diagnóstico do alarmante estado de precarização das rodovias pavimentadas e não-pavimentadas de titularidade (e sob a responsabilidade) do Estado de Goiás, ocasionado, em grande medida, pela leva de contratos suspensos pela falta de pagamento por parte da Administração Pública, a maior parte deles solicitado pelas credoras na competência de outubro do exercício passado. De lá para cá, apenas cerca de 10% dos contratos de serviços de manutenção viária estão sendo executados, o que significa, em termos absolutos, que 21.457,30 km de rodovias componentes da malha viária estadual vêm sendo relegados à inevitável ação natural erosiva do fluxo intenso de veículos (notadamente os pesados) e das intempéries (intensificada no período chuvoso entre novembro e março). O resultado dessa danificação da infraestrutura viária não poderia ser outro: elevação dos riscos de acidentes, inclusive fatais; prejuízos materiais aos veículos que trafegam sob tais condições; aumento do custo do transporte de pessoas e de mercadorias no território goiano; fator de rebaixamento da qualidade do ambiente de negócios, a deterioração de bens públicos etc.

5. Sob esse pano de fundo, aliado à ausência de recursos financeiros para fazer frente a todas as despesas exigíveis, a atual gestão da Autarquia se viu premiada a propor, perante as empreiteiras que cobrem as regiões do Estado, a adoção de medidas voltadas à regularização dos pagamentos das obrigações vencidas em exercícios anteriores; porém, desprovidas de empenho e/ou liquidação - vale explicar, serviços já executados e atestados mas não recebidos em definitivo mediante termo circunstanciado, a serem suportados por dotação específica no orçamento do exercício corrente em rubrica própria (“despesas de exercícios anteriores”). Antes, um parêntese. Na apuração desses créditos, a GOINFRA pretende expandir para as demais empreiteiras os efeitos da decisão prolatada pelo Tribunal de Contas do Estado em relação ao Contrato n. 021/2016-PR-NJ, firmado com a empresa **RS Engenharia Ltda.** (Acórdão n. 3.490/2018-TCE - SEI n. 20180036004395), que impôs a linearidade de um só desconto à somatória dos itens componentes da planilha de custos do serviço em referência (manutenção de vias), a fim de evitar o chamado “jogo de planilhas” e, de consequência, a glosa dos descontos que excedessem o percentual aplicado. Após o “encontro de contas” é que a Autarquia presidida pelo Consulente efetuará os

pagamentos, **sendo de todo recomendável, a esse respeito, que as retenções cautelares, ainda que aplicadas de imediato pela atuação oficiosa da Administração, sejam precedidas quando possível ou sucedidas (diferido) do contraditório e ampla defesa em procedimento administrativo autuado em apartado.**

6. Com efeito, a escassez de recursos conjugada à essencialidade do serviço compelem a GOINFRA, no afã de alcançar as finalidades públicas para as quais foi constituída, a promover a “escolha trágica” - parafraseando Guido Calabresi e Philip Bobbit - de efetuar pagamentos em descompasso com a ordem cronológica das datas de exigibilidade para a respectiva fonte de recursos, em exceção ao disposto no art. 5º, da Lei Geral de Licitações e Contratos, como prevê a parte final do texto, de modo a priorizar a liquidação e a conseguinte ordem de pagamento de obrigações fundadas na execução do serviço ora tratado, a fim de que seja prontamente restabelecido.

7. A solução engendrada, como bem exposto no opinativo de número 70, também se conforma às normas de direito financeiro positivadas no art. 37 da Lei n. 4.320/64 c/c art. 1º do Decreto n. 62.115/68, de nível federal, e à Lei Complementar Estadual n. 133/2017, que permitem o pagamento, à conta de dotação específica consignada no orçamento, de despesas de exercícios anteriores originárias de compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, obedecido, sempre que possível, a ordem cronológica.

8. A obrigatoriedade de obediência à ordem cronológica, consoante se infere dos dispositivos acima citados, é uma norma principiológica, que decorre de outra de maior hierarquia (a impessoalidade), na medida em que emana um dever de conduta que não constitui um fim em si próprio, mas algo a ser instrumentalmente realizado na medida das possibilidades fáticas e jurídicas que o caso concreto apresentar para a consecução de um fim ou ideal maior. Não por outro motivo a União, ao regulamentar o art. 5º da LGL, discriminou de modo mais objetivo na Instrução Normativa n. 02/2016, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão¹ as hipóteses pré-concebidas como “relevantes razões de interesse público” que autorizam o rompimento da cronologia, o que, ante o claro normativo no âmbito estadual, é tomado de empréstimo por analogia, em especial as situações do art. 5º de “*grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública*” (inciso I) e o “*pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de um serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional*” (inciso V).

9. As razões de interesse público, portanto, estão mais que presentes no caso vertente. Do contrário, só restaria à Administração interditar trechos de rodovias em condições impróprias de trafegabilidade², opção flagrantemente mais onerosa à coletividade. Entretanto, para não deixar ao largo a **impessoalidade** que deve animar a atuação do gestor público, é imprescindível que o pagamento pretendido observe, dentro do universo específico de credores, critérios objetivos e impessoais, dando-se preferência aos débitos vencidos a mais tempo. Outrossim, é indispensável que **seja dada publicidade** ao ato administrativo em questão e aos motivos que ensejaram sua edição, obrigatoriamente em campo específico no sítio eletrônico da GOINFRA e sugestivamente aos órgãos de controle interno e externo, em especial à CGE e ao TCE, de quem poder-se-ia solicitar a atuação cooperativa na solução do imbróglio.

10. Ante o exposto e em linha de conclusão, quanto às indagações formuladas na consulta responde-se em

sentido afirmativo, nos termos do **Parecer PR NEJUR n. 70/2019**, sendo portanto viável as soluções para a regularização financeira e conseguinte retomada dos contratos de serviço de manutenção viária, observadas as recomendações assinaladas neste Despacho.

11. À Secretaria-Geral do Gabinete para que dê ampla divulgação desta orientação, em especial para os Chefes das Especializadas, Chefes das Procuradorias Setoriais e ao Procurador-Chefe do CEJUR.

12. Após, restitua-se os autos à GOINFRA, via Núcleo Jurídico, para os encaminhamentos seguintes, com a urgência que o caso requer.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

¹ Art. 5º *A quebra da ordem cronológica de pagamentos somente ocorrerá quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente.*

§1º Consideram-se relevantes razões de interesse público as seguintes situações:

I – grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;

II – pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte e demais beneficiários do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

III – pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes do Governo Federal, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

IV – pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada; ou

V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de um serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§2º Com o fim de salvaguardar a transparência administrativa, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, na seção específica de acesso à informação de seu sítio na Internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentam a eventual quebra da ordem.

² Como, aliás, já determinou o Poder Judiciário nos autos n. 5072390.50.2019.8.09.0078, fato amplamente noticiado pela imprensa:

<<https://www.tjgo.jus.br/index.php/institucional/centro-de-comunicacao-social/20-destaque/3408-estado-deve-interditar-rodovias-sob-pena-de-multa>>

<<https://www.emaisgoias.com.br/juiz-determina-interdicao-parcial-das-rodovias-go-060-e-go-173-devido-a-danos-na-pista/>>

<<https://g1.globo.com/go/goias/transito/noticia/2019/02/14/justica-determina-interdicao-parcial-de-duas-rodovias-estaduais-por-condicoes-precarias-em-goias.ghtml>>

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a)-Geral do Estado**, em 11/03/2019, às 17:15, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **6214925** e o código CRC **AD8B8A8F**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência:
Processo nº 201900036001816



SEI 6214925