

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.989/2016-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Governo do Estado do Rio de Janeiro; Ministério das Cidades (vinculador)

Responsáveis: Edmilson Justino (850.633.047-53); Isaura Maria Ferreira Frega (531.962.797-15); João Carlos Grilo Carletti (740.938.867-68); Luiz Manoel de Figueiredo Jordão (499.763.117-53); Marcus de Almeida Lima (912.921.407-63); Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos (742.396.357-72); Sueli Conceição da Silva Tostes (905.380.057-34); Walter Martins Câmara Junior (803.453.367-04); Alexandre Walter de Miranda Filho (332.182.697-68).

Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

Representação legal: Damiano Alves de Azevedo (22069/OAB-DF), Murilo Fracari Roberto (22934/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS/2016. OBRAS DE CONTROLE DE INUNDAÇÕES E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DA BACIA DO RIO IMBOAÇU, EM SÃO GONÇALO/RJ. PARALISAÇÃO INJUSTIFICADA DAS OBRAS. ALTERAÇÃO ILEGAL DO OBJETO LICITADO. EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES LEGAIS DE ADITAMENTO CONTRATUAL. SOBREPREGO. SUPERFATURAMENTO. LIQUIDAÇÃO IRREGULAR DE DESPESAS. AUDIÊNCIAS, DETERMINAÇÕES E OITIVAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS MANIFESTAÇÕES DE DEFESA DE OUTROS RESPONSÁVEIS. MULTA. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução inserta à peça 161, a qual contou com a anuência do corpo diretivo da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (peças 162 e 163):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de auditoria realizada com o objetivo de avaliar a regularidade da gestão dos valores financeiros transferidos, por força do Termo de Compromisso 0345.672-28/2010, para a execução de obras de drenagem da Bacia do Rio Imboaçú, no Município de São Gonçalo/RJ, no âmbito do Programa de Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial.*

2. *A presente fiscalização – registro Fiscalis 123/2016, consta do escopo de fiscalizações aprovadas no Acórdão 664/2016-TCU-Plenário, relativas ao Fiscobras/2016, cabendo sua coordenação à Secex-RJ e sua supervisão à Seinfracurb.*

HISTÓRICO

3. *O referido Termo de Compromisso foi firmado em 31/12/2010 entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, na qualidade de compromitente repassadora dos recursos, representada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), como mandatária, e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, na qualidade de compromissário receptor de recursos, tendo como interveniente executor o Instituto Estadual do Ambiente (Inea). As despesas previstas totalizavam R\$ 87.832.257,32 e sua vigência inicial expirava em 30/7/2013 (peça 7).*
4. *Mediante termo aditivo de 1/10/2012, foi prevista alocação de contrapartida pelo compromissário no valor de R\$ 7.497.405,27 (peça 10).*
5. *Após devido processo licitatório (peças 11-18), consubstanciado na Concorrência Nacional 5/2011-Inea, foi celebrado, em 29/11/2012, o Contrato 79/2012-Inea entre o Inea e a Construtora Norberto Odebrecht, para a elaboração de estudos e projeto executivo, e a execução de obras de controle de inundações e recuperação ambiental do Rio Imboáçu, no montante de R\$ 83.794.672,20, no prazo máximo de entrega das obras correspondente a dezoito meses, contados a partir da autorização para sua realização, expedida até trinta dias a partir da assinatura do contrato (peça 20).*
6. *Em 12/7/2013, por meio do Termo Aditivo 44/2013-Inea, foram efetuados ajustes no instrumento original, sem alteração do valor contratual, mediante acréscimos, reduções e inclusão de itens da planilha de obras, adequando-se o cronograma físico-financeiro (peça 21).*
7. *O relatório de fiscalização, elaborado pelo Tribunal, das obras da Bacia do Rio Imboáçu consignou os seguintes achados de auditoria (peça 34):*
 - i) *alteração ilegal do objeto contratual, pois o Termo Aditivo 44/2013 – Inea importou em transmutação substancial do objeto da Concorrência Nacional 5/2011-Inea e do Contrato 79/2012-Inea, o que viola a lei de licitações e contratos e a jurisprudência do Tribunal. Os procedimentos de acréscimo e decréscimo de quantitativos e de inclusão e supressão de serviços representaram 74,07% do valor do contrato, representando R\$ 62.062.450,69;*
 - ii) *liquidação irregular de despesas contratuais, posto que foram liquidadas despesas relativas à execução do contrato em quantitativos de serviços superiores àqueles então vigentes, no total de R\$ 971.189,22, transgredindo, com isso, o disposto nos artigos 62 e 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e 60, parágrafo único da Lei 8666/1993;*
 - iii) *possível superfaturamento de 11,82% de seu objeto, segundo amostras consideradas; e*
 - iv) *paralisação indeterminada da obra, admitida pela contratante que não promoveu a rescisão contratual nem circunstanciou os fatos motivadores de sua inexecução, tendo transgredido o disposto nos artigos 62 e 73, I, "a" e "b" da Lei 8.666/1993.*
8. *Em seu pronunciamento, a SeinfraUrb propôs, adicionalmente, a oitiva do Ministério das Cidades, da Caixa e do Inea/RJ, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, V, do Regimento Interno do Tribunal, para manifestação acerca da paralisação das obras sem a formalização da rescisão contratual e sem a exposição dos fatos motivadores da inexecução da obra, com a adução, inclusive das providências adotadas para a sua retomada ou a conclusão de etapas que possuam funcionalidade própria (peça 37).*
9. *Em seu voto, o Ministro Relator Benjamin Zymler acrescentou às medidas propostas, a determinação de audiência dos integrantes da comissão de licitação, bem como da então Presidente do Inea, Sra. Marilene de Oliveira Ramos, em vista da exigência de caráter restritivo constante do subitem 9.3.7 do edital licitatório, de realização de vistoria prévia no local das obras em data e horário único para todos os licitantes, em infração ao art. 3º, caput e § 1º, inc. I, da Lei 8.666/93 (peça 44).*
10. *Em 24/8/2016, foi prolatado o Acórdão 2.195/2016-TCU-Plenário (peça 43), que consubstanciou as propostas e determinação do Ministro Relator acima sintetizadas. Seus respectivos comandos serão reproduzidos no exame técnico adiante, conforme o desenvolvimento desta instrução.*

11. *Esse acórdão foi apostilado por intermédio do Acórdão 2.582/2016-TCU-Plenário (peça 122) para fins de correção de inexatidão material na redação de seus subitens 3.2 e 9.3.3, passando a constar o nome do responsável Walter Martins Câmara Junior (CPF 803.453.367-04), em vez de Walter Câmara Junior (CPF 016.179.647-86).*

EXAME TÉCNICO

12. *Em cumprimento ao referido acórdão, as oitivas e audiências dos responsáveis foram devidamente efetivadas. Exceto o Sr. Alexandre Walter de Miranda Filho, já falecido, todas as comunicações processuais foram atendidas. A relação de todas os ofícios expedidos, as datas de suas ciências e as peças juntadas aos autos correspondentes aos esclarecimentos prestados constam da peça 151. Observamos, adicionalmente, a exata localização das peças dos seguintes esclarecimentos prestados: (i) Caixa, peças 124 e 125; (ii) Inea, peça 145; e (iii) Sr. Walter Martins Câmara Junior, peça 146.*

13. *Passamos a analisar as manifestações dos órgãos/entidades e as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, respectivamente.*

14. *O item 9.1 do acórdão determinou a oitiva do Ministério das Cidades, da Caixa e do Inea para manifestação quanto aos seguintes pontos:*

9.1.1. *da mudança do objeto do Contrato 79/2012-Inea mediante a prática ilegal de revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo alterando as principais soluções adotadas, em desconformidade com os arts. 3º e 7º, §6º, da Lei 8.666/1993;*

9.1.2. *das alterações contratuais acima dos limites permitidos pela art. 65, da Lei 8.666/1993, e sem observância ao disposto na Decisão 215/1999-TCU-Plenário, verificadas no Contrato 79/2012-Inea;*

9.1.3. *da paralisação indeterminada e injustificada das obras, inclusive sobre quais providências estão sendo adotadas para a retomada do empreendimento;*

Manifestações do Ministério das Cidades

15. *Suas manifestações estão sintetizadas adiante (peça 118).*

16. *O Termo de Compromisso foi inicialmente firmado com a Prefeitura Municipal de São Gonçalo/RJ, entretanto, devido às dificuldades técnicas enfrentadas pelo Município, a execução foi transferida para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, definindo-se como interveniente executor o Inea.*

17. *Esse empreendimento, que consta da 1ª Etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1), está com as obras paralisadas, e apresenta execução atual de 38,11%. De acordo com esse órgão, o investimento total é de R\$ 95.329.662,59, sendo R\$ 87.832.257,32 oriundos do repasse federal, tendo sido desbloqueados 30% deste montante ou R\$ 26.349.677,20.*

18. *As obras tiveram início em 3/4/2013, com desbloqueios durante o mesmo exercício nos meses de junho, outubro, novembro e dezembro, permanecendo paralisada desde então. O objeto do Termo de Compromisso consistia na elaboração de projeto executivo e obras previstas, inicialmente, na Bacia do Rio Imboáçu de canalização e desassoreamento no trecho médio, entre a Avenida Edson e a BR-101 e dragagem no trecho final, entre BR-101 e a sua foz na Baía de Guanabara, implantação de via pública na margem do canal entre a Avenida Presidente Kennedy e a rodovia BR-101, contemplando pavimentação asfáltica e urbanização, substituição de três pontilhões existentes e implantação de uma quarta travessia.*

19. *O Ministério das Cidades vem fazendo acompanhamento regular junto à Caixa e ao Inea das providências para execução de todos os empreendimentos destinados a prevenir a recorrência de eventos naturais críticos nos municípios localizados nas Regiões Metropolitana e Serrana do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense, efetuados a partir da liberação de recursos daquele ministério.*

20. *O termo de ajuste está amparado na Portaria Interministerial - MF/MPOG/CGU/MI/MS/MCID 130/2013, que permite que os recursos financeiros sejam depositados e desbloqueados na conta bancária vinculada ao empreendimento antes de sua efetiva aferição pela Caixa. Consoante esse normativo, as transferências são efetuadas em três parcelas, equivalentes a 30%, 40% e 30% dos recursos. A liberação da primeira parcela está condicionada à aprovação do projeto de engenharia, ao atendimento de requisitos técnicos e à homologação do certame licitatório. A liberação das parcelas subsequentes ocorre após a aferição das medições correspondentes a 30% e 70% da obra, substantivada por meio de visita de campo realizada pelo órgão gestor federal.*

21. *A aferição das medições é efetuada pela Caixa que, devido aos marcos de verificação condicionados pela transferência de recursos, só empreende a verificação quando a execução atinge 30% e 70% dos recursos repassados. Uma vez constatado descompasso entre os pagamentos e a execução total da obra, compete à Caixa informar ao Ministério das Cidades acerca de glosas e descolamento entre o cronograma previsto e o efetivo andamento das obras.*

22. *O Ministério das Cidades está acompanhando a consecução dessa obra, principalmente, após a reprogramação aprovada em 6/8/2015, na qual foi detectada a alteração do método construtivo de cortinas estaqueadas em concreto armado moldado in loco para estacas de concreto armado pré-moldado. Solicitou, inclusive, a apresentação de declaração de que as alterações efetuadas atenderam às disposições estabelecidas na Lei 8.666/93, bem como aos limites preconizados no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário.*

23. *Nessa reprogramação de 6/8/2015, por solicitação do compromissário, ocorreu a separação do contrato em duas etapas: (i) 1ª etapa, que trata da execução do projeto executivo, da canalização ao longo do Rio Imboáçu entre a Av. Presidente Kennedy e a Rua João Silveiras e da execução de uma galeria de seção retangular, com extensão de 1.375m sob a Avenida Luiz Corrêa da Silva, que já se encontra concluída; (ii) 2ª etapa, que contempla a implantação de uma barragem para regularização de vazões, quatro pontilhões, atracadouro de pequenas embarcações a jusante, próximo à rodovia BR-101 e adequação da calha do Rio Imboáçu à montante da Av. Presidente Kennedy e à jusante da Rua João Silveiras, pendente de execução.*

24. *Durante o primeiro trimestre de 2016, esse Ministério realizou tratativas com os representantes do compromissário, aventando, inclusive, a possibilidade de encerramento do contrato com redução de meta útil, tendo em vista que o termo de compromisso estava há mais de doze meses sem desbloqueios. O encerramento levaria à devolução dos recursos de repasse desembolsados para os objetos executados que não apresentassem funcionalidade. Ainda, a mandatária (Caixa) e o Inea informaram sobre a conclusão da reprogramação da 1ª Etapa supracitada. Para o desbloqueio de saque de um valor adicional de R\$ 12.949.139,58, seria necessário um depósito de R\$ 11.146.436,12 na conta vinculada, valor este referente à contrapartida dos itens de obra que não puderam ser atestados pela Caixa.*

25. *Naquele período, a Caixa comunicou ao Governo do Estado do Rio de Janeiro que esse órgão dispunha de um saldo de financiamento do tipo linha de crédito do PAC (CPAC) no valor de R\$ 20.040.011,88, porém que não seria disponibilizado em razão da redução de contrapartida no investimento de outros contratos do PAC. Desse modo, considerando as dificuldades financeiras do ente estadual para realizar a devolução do valor de R\$ 11.146.436,12, foi aventada a possibilidade de utilizar o financiamento da linha de crédito como forma de contrapartida, necessitando-se de autorização da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro para o remanejamento do saldo CPAC para o termo de compromisso. Complementarmente, o compromissário informou que as obras executadas na 1ª Etapa já possuíam funcionalidade e que as obras do dique da 2ª Etapa eram de extrema importância para regularização da vazão do Rio Imboáçu.*

26. *Tendo em vista a insuficiência do saldo contratual para a conclusão de todas as metas previstas, o Ministério sugeriu a redução de metas mediante a execução da barragem (dique), cujo*

orçamento atualizado seria apresentado pelo Inea à Caixa até final de abril de 2016, o que não ocorreu.

27. Com relação às mudanças do objeto do Contrato 79/2012-Inea e às alterações de valores acima dos limites legais permitidos – itens 9.1.1 e 9.1.2 do acórdão, o Ministério das Cidades delega à Caixa, por intermédio do Contrato de Prestação de Serviços (CPS) atribuições relativas ao processo licitatório, tais como a verificação da planilha de custos do licitante vencedor e sua compatibilidade com os custos aprovados pela Caixa, assim como o enquadramento do objeto licitado com aquele efetivamente contratado.

28. Observa que a atuação da área técnica de engenharia na verificação de aspectos licitatórios e na formalização de aditivos contratuais é circunscrita à decisão de Suspensão de Liminar e de Sentença 1328-SP, de 6/1/2011, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) (peça 118, p. 22-24 e 53-54), decorrente de ação civil pública ajuizada contra a Caixa e a União, que se manifestou no seguinte sentido:

(...) fundamento legal para se impor Ministério das Cidades, na qualidade de unidade gestora das políticas públicas para os Municípios, o dever jurídico de fiscalizar licitações iniciadas e ultimadas por tais entes federados. Ainda que tal legislação existisse, sua constitucionalidade seria discutível em razão da autonomia administrativa e política que a Constituição outorga às unidades da federação. Acrescente-se que lei editada nesse sentido teria que dotar a administração federal de estrutura capaz de permitir o controle das licitações realizadas pelos municípios de forma eficiente, o que poderia elevar os custos financeiros de cada repasse realizado” (peça 118, p. 20).

29. Desse modo, sustenta que os elementos relativos às licitações e aos contratos são atribuição exclusiva dos estados e municípios beneficiários dos recursos de repasse, pois extrapolam a alçada de competência da União. Ademais, esse entendimento encontra guarida nas atribuições do concedente e conveniente de recursos prescritas nos arts. 5º e 6º da Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU 507/2011.

30. Há um contrato de prestação de serviços firmado entre o Ministério das Cidades e a Caixa – mandatária, que, entre suas condições, consta a previsão de que cabe à mandatária a análise das reprogramações dos termos de compromisso. Acrescenta que, ante a possibilidade de aditamentos contratuais que ultrapassem os limites estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/93, procura-se alertar o compromissário acerca da necessidade de obediência aos limites existentes, aduzindo-se o entendimento constante do Acórdão 749/2010-TCU-Plenário, que preconiza que as reduções, supressões ou acréscimos de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, de forma que o conjunto das reduções e dos acréscimos sejam calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos na lei.

31. Portanto, de modo a evitar a violação ao limite legal, o Ministério solicita, ao compromissário, declaração formal de que os limites legais estão sendo observados, a qual deverá ser entregue à Caixa para juntada ao processo para fins de controle. Ratifica seu posicionamento com a afirmação de que esse procedimento foi observado na gestão do termo de compromisso em análise, conquanto a declaração apresentada pelo beneficiário tenha alterado termos do modelo padrão proposto pelo Ministério, que condiciona a aprovação das alterações contratuais à apresentação da referida declaração (peça 118, p. 12, e 55-58).

32. Acerca da paralisação indeterminada e injustificada das obras, bem como das providências adotadas para a sua retomada – item 9.1.3 do acórdão, pondera que, como gestor do termo de compromisso, sua atuação é limitada quanto ao cumprimento dos cronogramas, uma vez que são obras delegadas e suas execuções são de competência exclusiva dos governos estaduais e municipais.

33. *Assevera que as intervenções realizadas no empreendimento amenizaram parcialmente os problemas decorrentes das enchentes, contudo, cabe à Caixa o ateste de funcionalidade das etapas das obras concluídas, já que, em virtude do contrato de prestação de serviços, é mandatária da União.*

34. *Por fim, sintetiza o histórico do empreendimento conforme abaixo:*

i) o contrato para a realização das obras foi firmado com Prefeitura Municipal de São Gonçalo/RJ, entretanto, devido às dificuldades técnicas enfrentadas por aquele ente, transferiu-se a sua execução para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Inea;

ii) a primeira licitação foi revogada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) devido a uma série de apontamentos relatados por aquele tribunal;

iii) foram efetuados os seguintes aditamentos ao contrato: (a) aumento do valor do empreendimento, via contrapartida adicional de R\$ 7.497.405,27; (b) alterações em quantitativos e serviços contratuais, inclusive, a alteração do método construtivo que previa inicialmente a execução em cortinas estacadas de concreto armado moldado in loco, substituídas, posteriormente, por estacas de concreto armado pré-moldado em perfil “L”;

iv) paralisação das obras desde dezembro de 2013, seguida de uma série de reprogramações e adequações do projeto;

v) necessidade de aporte complementar de contrapartida por parte do Estado do Rio de Janeiro no valor de R\$ 11.146.436,12 para aprovação da prestação de contas da 1ª etapa e, por conseguinte, continuidade dos desbloqueios dos recursos; e

vi) o contrato encontra-se na situação de paralisado, pois é necessário que a prestação de contas da primeira etapa seja concluída e aprovada pela Caixa; para tanto, é necessário que o Inea providencie a devolução de R\$ 11.146.436,12, devidamente atualizado, à conta vinculada do contrato.

35. *Desse modo circunstanciado, o Ministério das Cidades, que apresentou suas manifestações em 29/9/2016, comunica que solicitará ao Inea a apresentação, no prazo de trinta dias, de um plano de ação para o atendimento das pendências para a aprovação da prestação de contas junto à Caixa, inclusive, com a restituição dos valores glosados, sob a forma de contrapartida, a crédito da conta vinculada. Em caso de não atendimento, será solicitado à Caixa a instauração de tomada de contas especial para apuração de responsabilidades e devolução dos recursos devidos.*

Análise das manifestações do Ministério das Cidades

36. *A Portaria Interministerial - MF/MPOG/CGU/MI/MS/MCID 130/2013, que disciplina a transferência de recursos federais para a execução de obras e a prestação de serviços de engenharia para a prevenção de desastres naturais, prevê, em seu art. 2º, a transferência e desbloqueio de recursos de forma paulatina, em três parcelas. Inicialmente, são transferidos 30% do valor dos recursos. Após a apresentação do relatório de execução da primeira parcela, devidamente atestado pelo ente federativo beneficiário, é efetuada a segunda liberação, no percentual de 40%. Por fim, os 30% remanescentes são transferidos mediante a apresentação dos boletins de medição devidamente atestados pelo ente beneficiado.*

37. *A transferência em análise foi consubstanciada por meio de termo de compromisso. Desse modo, conforme o inc. I, do art. 1º dessa portaria interministerial, a sua formalização deve estar subsumida na Lei 11.578/2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).*

38. *Ademais, o § 3º do art. 2º dessa portaria interministerial estabelece que:*

§ 3º - No caso de irregularidades na apresentação de documentos ou descumprimento das condições estabelecidas no termo de compromisso (sublinhamos) aplicar-se-á o disposto no art. 6º da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, (...)”.

39. O montante avençado foi de R\$ 87.832.257,32. De acordo com o Ministério das Cidades foram transferidos R\$ 26.349.677,20, liberados nos meses de junho, outubro, novembro e dezembro de 2013, que equivalem ao percentual inicial de 30% previsto na portaria interministerial.

40. No que tange à regularidade da aplicação dos recursos transferidos, reproduzimos, a seguir, os seguintes dispositivos da Lei 11.578/2007:

Art. 5º A União, por intermédio de suas unidades gestoras, deverá exigir da parte beneficiada pela transferência de recursos a comprovação da regularidade de utilização das parcelas liberadas anteriormente com base no termo de compromisso.

Art. 6º No caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência.

§ 1º A utilização dos recursos em desconformidade com o termo de compromisso ensejará obrigação de o ente federado devolvê-los devidamente atualizados (sublinhamos)

(...)

§ 3º A União, por intermédio de suas unidades gestoras, notificará o ente federado cuja utilização dos recursos transferidos for considerada irregular, para que apresente justificativa no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 4º Caso não aceitas as razões apresentadas pelo ente federado, a unidade gestora concederá prazo de 30 (trinta) dias para a devolução dos recursos, findo o qual encaminhará denúncia ao Tribunal de Contas da União.

Art. 7º A fiscalização quanto à regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos com base nesta Lei é de competência do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União e das unidades gestoras da União perante as quais forem apresentados os termos de compromisso.

41. Ainda, consoante os termos previstos no art. 6º da Portaria Interministerial - MF/MPOG/CGU/MI/MS/MCID 130/2013, “[a]s transferências voluntárias de recursos federais realizadas em favor de entes federados, que tenham por objeto o disposto no art. 1º, aplica-se subsidiariamente a Portaria Interministerial - MP/MF/CGU 507/2011”.

42. A Portaria Interministerial MP/MF/CGU - 507/2011 regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

43. Reproduzimos os seguintes trechos desse normativo referentes às obrigações do concedente e do conveniente dos recursos financeiros:

Art. 5º Ao concedente caberá promover:

I - a gestão dos programas, projetos e atividades, mediante:

a) monitoramento, acompanhamento e fiscalização do convênio, além da avaliação da execução e dos resultados; (...)

II - a operacionalização da execução dos programas, projetos e atividades, mediante:

(...)

b) análise e aprovação da documentação técnica, institucional e jurídica das propostas selecionadas, inclusive projeto básico; (...)

f) acompanhamento e ateste da execução do objeto conveniado, assim como verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas;

g) análise e aprovação da prestação de contas dos recursos aplicados; (...)

§ 1º A União poderá delegar as atribuições contidas nas alíneas constantes do inciso II deste artigo a instituição financeira oficiais mediante celebração de contrato de prestação de serviços - CPS específico, competindo também à mandatária escolhida:

I - assegurar a fiel observância de seus atos normativos internos e aos expedidos pelos concedentes;

II - manter o concedente informado sobre o andamento dos convênios e encaminhar as informações necessárias ao processo de acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados das ações; (...)"

§ 2º A fiscalização pelo concedente consistirá em:

I - ateste da aquisição de bens e da execução dos serviços realizados no âmbito do convênio a cada medição, por meio da verificação da compatibilidade dos quantitativos apresentados nas medições com os quantitativos efetivamente executados, ressalvado o disposto no Título V, Capítulo VII - Do procedimento Simplificado de Fiscalização, Contratação, Execução e Acompanhamento para Obras e Serviços de Engenharia de Pequeno Valor; e

II - análise e aprovação das eventuais reformulações de projetos básicos quando houver modificação dos projetos de engenharia e das especificações dos serviços, desde que fundamentadas e justificadas em relatórios técnicos de engenharia elaborados pelo conveniente, preferencialmente aprovadas pelo responsável técnico pela elaboração dos projetos de engenharia, observando todas as exigências estabelecidas pela Lei nº 8.666, de 1993, para alteração de contratos administrativos.

(...)"

44. Portanto, de acordo com o § 1º do art. 5º dessa portaria, o Ministério das Cidades delegou as atividades inerentes à operacionalização da execução de projetos a uma mandatária, Caixa, in casu, por meio de contrato de prestação de serviços (CPS). Dentre essas atividades, consta o acompanhamento, o ateste da execução da obra, a verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, e o cumprimento das metas estabelecidas, e, em particular, a análise e aprovação das eventuais reformulações de projetos básicos quando houver modificação dos projetos de engenharia e das especificações dos serviços, conforme previsto no inc. II, do § 2º, do art. 5º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU - 507/2011.

45. Portanto, em virtude da existência de um CPS em que as atividades de operacionalização e fiscalização da execução do empreendimento são delegadas à Caixa por meio de dispositivo previsto nessa portaria interministerial, que regula os termos de compromisso, entendemos que a mudança de objeto, alterações contratuais acima dos limites legais e as razões que levaram à paralisação da obra transpõem as atribuições do ministério, pois foram delegadas à Caixa.

46. Cabe à Caixa informar o ministério sobre a ocorrência de glosas e o descompasso entre o cronograma previsto e o estágio real das obras. De acordo com o Ministério das Cidades, o acompanhamento do empreendimento tem sido efetuado, mormente, após a reprogramação, aprovada em 6/8/2015, quando, então, foi constatada a alteração do método construtivo das estacas. Foi, inclusive, solicitada a apresentação de declaração de alterações atestando obediência aos ditames do Acórdão 749/2010-TCU-Plenário.

47. Destacamos dois pontos para análise complementar: o aceite da declaração de alteração contratual fornecido pelo Inea ao Ministério das Cidades, e as providências adotadas pelo ministério quanto à retomada da obra.

48. *Com relação ao primeiro ponto, extraímos o seguinte excerto do modelo de declaração a ser apresentada pelo beneficiário dos recursos ao Ministério das Cidades em virtude da existência de alterações contratuais (peça 118, p. 55):*

(...) atende as disposições do art. 65, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93, na forma estabelecida pela Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em particular pelo Acórdão nº 749/2010 - Plenário. Este Acórdão preconiza que para a observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, deve-se considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, de forma que o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal (sublinhamos).

49. *Por outro lado, a declaração apresentada pelo Inea apresenta o seguinte trecho:*

O parecer jurídico disserta acerca do atendimento às disposições do art. 65, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93, na forma estabelecida pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em particular pelo Acórdão nº 215/1999 - Plenário. Este Acórdão trata dos limites de alterações contratuais previstos na Lei nº 8.666/1993, versando acerca da inaplicabilidade de tais limites percentuais preestabelecidos nos § 1º e 2º do art. 65 da Lei 8666/93, quando preenchidos cumulativamente os requisitos de I a VI, cominados no item b daquele julgado (sublinhamos).

50. *Entendemos que os termos da declaração apresentada pelo Inea diferem daqueles preconizados no modelo exigido pelo Ministério.*

51. *Reproduzimos os seguintes excertos do Acórdão 749/2010-TCU-Plenário:*

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, em futuras contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal;

9.3. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que:

(...)

9.3.2. promova as alterações necessárias, no objeto da contratação, apenas nas hipóteses de relevante e notório interesse público, devidamente demonstrada no processo a conformidade com o disposto no Acórdão nº 215/1999-Plenário, observando-se, também, o disposto no subitem 9.2. anterior quanto aos limites para alterações contratuais (sublinhamos).

52. *Por sua vez, trazemos os seguintes trechos da Decisão 215/1999-TCU-Plenário, que lastreou o termo encaminhado pelo Inea:*

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - (...)

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao

interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência (sublinhamos).

53. *A lógica imanente do Acórdão 749/2010-TCU-Plenário reside na proporcionalidade entre as reduções e os acréscimos previstos na planilha orçamentária que são objeto de negociação. Ilustrativamente, caso os limites de alterações para cada um dos conjuntos – reduções e adições, não fosse verificado, um conjunto de redução de 25% - dentro do limite legal, possibilitaria um conjunto de acréscimos de 50% (- 0,25 + x = 0,25, onde x = 0,5), ou seja, bastante superior ao percentual de 25%.*

54. *Por sua vez, essa orientação não consta da Decisão 215/1999-TCU-Plenário. O acórdão anteriormente citado veio no sentido de complementar essa decisão, haja vista a citação feita em seu item 9.3.2. Não se trata de acórdãos alternativos. O modelo de declaração de existência de alterações contratuais do Ministério das Cidades aos beneficiários dos recursos repassados é elaborado de forma apropriada para conter as condições originárias da Decisão 215/1999-TCU-Plenário, devidamente complementadas pelo Acórdão 749/2010-TCU-Plenário.*

55. *Com a prolação do Acórdão 749/2010-TCU-Plenário, em 14/4/2010, não mais se admite, para fins de cálculo dos limites de aditamento contratual, previstos no art. 65 da Lei 8.666/1993, a compensação entre o conjunto de acréscimos e supressões de itens do contrato de obras. De acordo com o item 9.2 daquele acórdão, os limites de alteração são aplicados a cada um desses conjuntos, individualmente, sem compensação entre eles.*

56. *Portanto, a declaração apresentada pelo Inea não cumpre a exigência estabelecida pelo Ministério das Cidades. No caso concreto, o aditivo contratual apresentou adições de 74,07% – 12,37% de acréscimos e 61,70% de inclusão de novos serviços de obras, e redução equivalente, decorrente de decréscimos de 64,65% e supressão de serviços previamente licitados de 9,41%. Afasta-se substancialmente do limite de alterações contratuais assentado pelo Tribunal e seguido pelo Ministério das Cidades na redação de sua declaração de existência de alterações contratuais.*

57. *A apresentação de declaração informando atendimento à jurisprudência deste Tribunal expressa na Decisão 215/1999-TCU-Plenário não é consentânea com a declaração demandada pelo Ministério que exige declaração de atendimento aos termos do Acórdão 749/2010-TCU-Plenário. O acórdão inicial versa sobre as condições necessárias e cumulativas para que sejam possíveis extrapolações do limite legal de aditamento qualitativo de contratos de obras e serviços. Por sua vez, o Acórdão 749/2010-TCU-Plenário, além de ratificar a decisão anterior, complementa-a esclarecendo a metodologia a ser adotada para o cálculo do percentual das alterações contratuais.*

58. *Dessa forma, a aceitação pelo Ministério dos termos da declaração encaminhada pelo Inea, que não atenderam aos termos prescritos por esse órgão, não circunscreveu devidamente sua atuação de controle, posto que não foi consignada, no instrumento entregue pelo interveniente executor, observância aos limites das alterações contratuais.*

59. *Portanto, cabe **determinar**, com fundamento no art. 65 da Lei 8.666/93, ao Ministério das Cidades que exija, por ocasião de alterações contratuais decorrentes de obras executadas com recursos públicos federais, o encaminhamento de declaração do beneficiário dos recursos acerca da observância dos limites legais e da jurisprudência prevalecte no Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário.*

60. *Quanto ao segundo ponto, relativo às providências para a retomada das obras, não constam dos autos elementos relativos ao plano de ação do Inea para atendimento das pendências com vistas à aprovação da prestação de contas junto à Caixa, nem a comprovação de restituição dos valores glosados, tampouco a eventual solicitação do Ministério das Cidades à Caixa para a instauração de tomada de contas especial (item 35, acima). Ainda, nesse contexto, de acordo com o ministério, até o final de abril de 2016, o Inea não havia apresentado à Caixa orçamento atualizado com as modificações oriundas da redução das metas (item 26).*

61. Reproduzimos, neste ponto, os seguintes trechos da Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 507/2011, relativos à rescisão e à instauração de tomada de contas especial:

Art. 80. O convênio poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

(...)

§ 2º Em sendo evidenciados pelos órgãos de controle ou Ministério Público vícios insanáveis que impliquem nulidade da licitação realizada, adotar as medidas administrativas necessárias à recomposição do erário no montante atualizado da parcela já aplicada, o que pode incluir a reversão da aprovação da prestação de contas e a instauração de Tomada de Contas Especial, independentemente da comunicação do fato ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público.

Art. 81. Constituem motivos para rescisão do convênio:

I - o inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas;

II - constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado; e

III - a verificação que qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial.

Parágrafo único. A rescisão do convênio, quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de tomada de contas especial.

Art. 82. A Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento.

§ 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas a cargo do concedente pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:

(...)

II - a prestação de contas do convênio não for aprovada em decorrência de:

a) inexecução total ou parcial do objeto pactuado;

b) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

c) impugnação de despesas, se realizadas em desacordo com as disposições do termo celebrado ou desta Portaria;

(...)

§ 2º A Tomada de Contas Especial será instaurada, ainda, por determinação dos órgãos de Controle Interno ou do Tribunal de Contas da União, no caso de omissão da autoridade competente em adotar essa medida (sublinhamos).

62. Os arts. 6º e 7º da Lei 11.578/2007 já fundamentam a instauração de tomada de contas especial por intermédio da unidade gestora da União, no caso presente, o Ministério das Cidades, para apuração do dano e apuração dos responsáveis pelos fatos que ocasionaram a utilização de recursos em desconformidade com o termo de compromisso.

63. Adicionalmente, a impugnação de despesas incorridas em desacordo com o termo de compromisso avençado enseja a instauração desse procedimento administrativo com esteio no § 2º do art. 80, parágrafo único do art. 81, e alínea “c”, do inc. II do art. 82, da Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 507/2011.

64. Esse arcabouço normativo, em comunhão com o instituto de independência de instâncias e, mormente, considerando que os recursos públicos são originários da União não arrimam a

remissão efetuada pelo Ministério à Suspensão de Liminar e de Sentença 1328-SP, de 6/1/2011, do STJ.

65. Essa mesma portaria interministerial preceitua na alínea “h”, do inc. II, de seu art. 5º, que a instituição financeira oficial – mandatária, delegada pela União para a operacionalização dos empreendimentos amparados nessa norma, instaure a competente tomada de contas especial em caso de má aplicação de recursos públicos. Considerando que a União, por meio do Ministério das Cidades, celebrou CPS com a Caixa para a execução desses serviços, ambas unidades devem, conjuntamente, coordenar a eventual instauração desse processo especial de contas.

66. Portanto, considerando que as obras estão paralisadas desde dezembro de 2013, bem como a necessidade de aporte de R\$ 11.146.436,12 pelo compromissário para a aprovação das contas da 1ª etapa, cabe **determinar** ao Ministério das Cidades, com base § 2º do art. 80; parágrafo único do art. 81; e alínea “c”, inc. II, § 1º, do art. 82, da Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 507/2011, e arts. 6º, §§ 3º e 4º, e 7º da Lei 11.578/2007, adote as devidas providências administrativas para ressarcimento do erário junto ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e, caso pertinente, instaure processo de tomada de contas especial.

67. Por fim, discorremos sobre os termos da Decisão 215/1999-TCU-Plenário e do Acórdão 749/2010-TCU-Plenário, de modo que alterações contratuais sejam previamente aprovadas pelo comprometente repassador de recursos e/ou por seu agente mandatário.

68. O decisum que lastreia a declaração, solicitada pelo Ministério das Cidades, de cumprimento dos limites legais quanto às alterações contratuais é fundamentada no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário, que – conforme discorrido acima, complementa a Decisão 215/1999-TCU-Plenário. As alterações contratuais efetivadas deveriam observar os termos prescritos no seu item 9.2.

69. Entretanto, o Inea apresentou sua declaração fazendo remissão à Decisão 215/1999-TCU-Plenário. O item “a” dessa decisão estabelece que os limites estabelecidos nos §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93 devem ser estritamente cumpridos em caso de: (i) alterações quantitativas que modificam a dimensão do objeto; e (ii) alterações qualitativas unilaterais que mantêm o objeto inalterado. A redação do item “b” da decisão preceitua que alterações qualitativas em situações excepcionalíssimas podem ultrapassar os limites legais. Neste caso, além da observância dos princípios da finalidade, razoabilidade e proporcionalidade, e dos direitos patrimoniais do contratante privado, assim como de seis pressupostos a serem satisfeitos cumulativamente, as alterações devem ser, necessariamente, consensuadas.

70. O Inea alega que a Caixa concordou com as modificações. Por outro lado, a Caixa e o Ministério das Cidades asseveram que não houve concordância dessas entidades quanto às alterações. Perscrutando as peças do processo, não há manifestação de concordância do Ministério das Cidades nem da Caixa previamente à execução das alterações.

71. Uma vez que alterações unilaterais qualitativas não podem exceder os limites legais, as alterações implementadas pelo Inea não atenderam à jurisprudência do Tribunal, posto que essa entidade é o interveniente executor do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que, na qualidade de compromissário, recebeu recursos federais repassados pelo Ministério das Cidades, ente comprometente, cuja fiscalização foi delegada à Caixa, entidade mandatária.

72. Dessa forma, o beneficiário não cumpriu os preceitos da Decisão 215/1999-TCU-Plenário e, por conseguinte, as modificações empreendidas na obra não se subsumiram à declaração de alteração oferecida. Isto porque o Acórdão 749/2010-TCU-Plenário efetua as determinações diretamente à entidade repassadora de recursos. Analogicamente, esse entendimento deve ser estendido a todas as unidades que repassam recursos oriundos de transferências de recursos financeiros, e.g., convênios, contratos de repasse e termos de compromisso. Alterações consensuadas

de avenças lastreadas em recursos públicos federais envolvem, naturalmente, o repassador e a empresa contratada para realização das obras, por intermédio do beneficiário dos recursos.

73. Portanto, cabe **recomendar** ao Ministério das Cidades, aditar seu modelo de declaração de alteração contratual, explicitando que todas as alterações de contratos derivados de transferências de recursos financeiros, como, por exemplo, mediante termos dos compromissos, devem ser previamente aprovadas pelo compromitente repassador de recursos e/ou por seu agente mandatário responsável pela operacionalização da execução dos empreendimentos.

Manifestações da Caixa

74. Suas manifestações estão sintetizadas adiante (peça 125).

75. Com relação à mudança irregular do objeto do contrato de obras – item 9.1.1, a Caixa esclarece que o tomador de recursos encaminhou justificativa técnica circunstanciada sobre as alterações, assinada pelo responsável técnico pela fiscalização. Houve, ainda, manifestação favorável da procuradoria do Inea acerca dos aspectos jurídicos - Parecer 02/2013, relacionando as alterações observadas no projeto executivo a fatores supervenientes ou que simplesmente não foram considerados na proposta inicial, quais sejam: (i) efeito de refluxo da maré na foz do Rio Imboacu e seus potenciais efeitos sobre o escoamento em períodos de cheia; e (ii) número elevado de edificações a serem demolidas e o remanejamento de famílias moradoras, necessário à ampliação da seção da calha e implantação de vias marginais previstas no projeto licitado.

76. Quanto à análise técnica realizada pela Caixa, essa entidade observa que a caracterização de fato superveniente não é objeto da análise técnica da reprogramação. Desse modo, cabe ao tomador caracterizar e comprovar a ocorrência de fato superveniente por meio de procedimento administrativo próprio, sendo seu resultado apresentado à Caixa sob a forma de parecer técnico e jurídico.

77. Com relação às alterações do projeto executivo – item 9.1.2, compreende que essa opção é tecnicamente exequível, viabilidade essa, também, anuída pela Caixa na opção original constante da licitação. Saliencia ter sido “(...) notória a ampla modificação do escopo de serviços resultante desta opção técnica efetuada exclusivamente pelo proponente em comum acordo com a empresa executora, sem a ciência ou anuência prévia da Caixa” (peça 125, p. 4).

78. No que concerne à extrapolação dos limites legais para alterações contratuais, observa que os aspectos legais foram abordados no parecer jurídico emitido pela procuradoria do Inea, conforme informado anteriormente. Saliencia que as alterações contratuais e a execução do escopo de serviços vinculados à nova solução técnica adotada pelo proponente já estavam consumadas por ocasião da apresentação da solicitação de reprogramação.

79. No que tange à paralisação das obras – item 9.1.3, esclarece que as obras da 1ª etapa foram concluídas pelo Inea. Todavia, a parcela relativa ao último desembolso em favor do Inea para pagamento dessa etapa não foi liberada, pois o Estado não efetuou o aporte da contrapartida.

80. Complementa com a informação de que até 19/10/2016, a Caixa não recebeu os projetos nem demais elementos técnicos da 2ª etapa das obras, o que tornou insubsistente a manutenção do contrato.

81. A Caixa junta cópia do Ofício - Gigov/RJ 2.863/2016, de 29/9/2016 (peça 125, p. 7-9), em que solicita ao Inea/Governo do Estado do Rio de Janeiro a restituição dos seguintes valores:

i) parcela do repasse dos recursos não desembolsados pelo beneficiário que apresentava o seguinte saldo na conta de poupança vinculada 0199.013.9000786-2:

Data	Valor (R\$)
------	-------------

29/9/2016	15.772.459,79
-----------	---------------

ii) repasses desembolsados para pagamento de medições de serviços da 1ª etapa, porém cuja funcionalidade das obras está condicionada à execução da 2ª etapa, fase em que não foram apresentados projetos nem elementos técnicos necessários com vistas à licitação e contratação de serviços para execução das obras complementares:

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
5/6/2013	526.291,35
18/10/2013	1.379.130,64
25/11/2013	14.405.028,19
30/12/2013	10.039.227,02

82. A Caixa complementa essa comunicação aos beneficiários informando que decorrido mais de um ano da homologação da 1ª etapa pelo Ministério das Cidades, não foram tomadas providências pelo Inea no sentido de dar prosseguimento ao empreendimento, inclusive, quanto ao atendimento de pendências relativas à 1ª e à 2ª etapas. Alerta acerca da instauração de tomada de contas especial em caso de inadimplência contratual.

Análise das manifestações da Caixa

83. A Caixa sustenta que a análise de fato superveniente não é objeto de análise técnica de reprogramação de execução. Entende que o parecer técnico e jurídico do beneficiário é elemento suficiente para ajustes no termo avençado.

84. Informa que a modificação do escopo dos serviços foi acordada sem a sua ciência ou anuência prévia. Nesse mesmo diapasão, complementa que a análise da superação dos limites legais estava respaldada em parecer jurídico do Inea, e que as alterações contratuais já estavam ajustadas entre o Inea e a empresa contratada.

85. Contudo, consoante o § 1º do art. 5º da Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 507/2011, é facultado à União – neste caso configurada no Ministério das Cidades, delegar as atribuições de operacionalização da execução de programas, projetos e atividades, prescritas no inc. II desse dispositivo, à instituição financeira oficial, na qualidade de mandatária, por meio de CPS específico. Dentre essas atribuições, destacamos o acompanhamento e ateste da execução do objeto, a verificação regular da aplicação das parcelas dos recursos, análise e aprovação da prestação de contas, e notificação do conveniente quando constatada a má aplicação dos recursos transferidos, com a eventual instauração, conforme preceitua a alínea “h” desse dispositivo, de processo de tomada de contas especial.

86. Deste modo, entendemos que a Caixa não pode se ater a pareceres técnicos e jurídicos de entes beneficiários pertinentes a alterações do objeto, posto que cabe-lhe zelar por sua plena e esmerada execução.

87. A Caixa informa acerca de inadimplências do compromissário e do interveniente executor concernentes ao não aporte da contrapartida financeira do Estado do Rio de Janeiro, não recebimento dos projetos e elementos técnicos pelo Inea relativos à segunda etapa do empreendimento, bem como valores não desembolsados disponíveis em conta de poupança, e pagamento de medições de serviços da primeira etapa cuja funcionalidade resta afetada em caso de não execução da etapa complementar.

88. Neste sentido, cabe **determinar** à Caixa que, consoante o § 1º, do inc. II, do art. 5º da Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 507/2011, acompanhe e ateste a execução dos objetos em

que atua como mandatária da União, analisando, inclusive, suas eventuais alterações de modo a verificar a regular aplicação das parcelas dos recursos transferidos e, eventualmente, instaure, em coordenação com o Ministério das Cidades, por força do art. 8º da Lei 8.443/92 e dos arts. 6º e 7º da Lei 11.578/2007, processo de tomada de contas especial em caso de constatação de má aplicação dos recursos, conforme previsto nas alíneas “f” e “h”, respectivamente, do citado dispositivo, comunicando ao Tribunal de Contas da União, no prazo máximo de sessenta dias, as providências adotadas.

Manifestações do Inea

89. *Suas manifestações estão sintetizadas adiante (peça 145).*

90. *A região do Município de São Gonçalo apresenta suscetibilidade natural a enchentes, com terrenos de baixada, rios com foz na Baía de Guanabara, lençóis freáticos próximos à superfície, bem como ocupação desordenada. De modo a mitigar os efeitos das enchentes, o empreendimento foi concebido para a execução de obras de macro e mesodrenagem, substituição de travessias, proteção hidráulica, desassoreamento, reassentamento de famílias, e ações de urbanização às margens do Rio Imboacu.*

91. *Historiando, a União, por intermédio do Termo de Compromisso 0345.672-28/2010, transferiria R\$ 87.832.257,32 ao Governo do Estado do Rio de Janeiro para a execução das obras previstas no Plano de Trabalho que integra o referido termo. A construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. venceu a licitação, com a proposta no valor de R\$ 83.794.672,20, e prazo de execução de dezoito meses, conforme avençado no contrato 79/12-Inea. Em 12/7/2013, o contrato foi aditado, com as devidas “(...) justificativas técnicas e autorizações dos responsáveis à época, além da análise do órgão jurídico do Inea (...)” (peça 145, p. 2). Posteriormente, em 8/8/2014, o Inea, entidade responsável pela execução e fiscalização das intervenções objeto do aludido contrato, fez publicar comunicado suspendendo o contrato pelo prazo de 45 dias, não havendo, subsequentemente, nenhuma constatação de movimentação físico-financeira.*

92. *Pertinente à mudança irregular do objeto do contrato – item 9.1.1 do acórdão, justifica que o modelo licitado não apresentava os contornos delineados e específicos que, em geral, são concebidos no curso da elaboração do projeto executivo, em face da existência de novas informações obtidas no decorrer das obras, principalmente em calha de rio e área densamente povoada. Complementa essa justificativa asseverando que não foi alterado o resultado pretendido, uma vez que as obras objetivavam mitigar os transtornos de ordem ambiental suportados pelos moradores da região.*

93. *Finaliza sua justificativa sustentando que o projeto inicial apresentava conceitos de engenharia que empregavam metodologia baseada em diversos modelos de especificação técnica a conduzir a confecção do projeto executivo “(...) adotou-se a técnica mais adequada e eficiente, garantindo um maior ganho de projeto mantendo intacto o objeto da licitação (...)” (peça 145, p. 4).*

94. *No que diz respeito às alterações contratuais acima dos limites legais – item 9.1.2 do decisum, faz menção à Decisão 215/1999-TCU-Plenário que permite, excepcionalmente, transpor os limites estabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93 em alterações contratuais consensuais e qualitativas. Para tanto, também, faz-se necessário demonstrar que a adoção de outra alternativa representaria insuportável sacrifício ao interesse público primário, sendo ainda requerido o atendimento aos seis pressupostos determinados naquela assentada.*

95. *Com referência aos pressupostos, apresenta os argumentos sintetizados em seguida.*

95.1. *Primeiro, não acarretar encargos contratuais superiores à eventual rescisão contratual. As consequências de uma rescisão contratual sob o ponto de vista social acarretariam no atraso da*

entrega do empreendimento aos beneficiários; sob a vertente econômica, além da indenização, haveria custos advindos de novo certame licitatório.

95.2. *Segundo, não ocorrer inexecução contratual em virtude da capacidade técnica e econômico-financeira do contratado. Foi solicitado à contratada a comprovação de capacidade técnica para a execução de serviços similares, bem como capacidade econômico-financeira.*

95.3. *Terceiro e quarto pressupostos, decorrência de fatos supervenientes e não transfiguração do objeto original. Os estudos que embasaram o projeto básico constante da licitação foram realizados em 2010, ao passo que os novos estudos atinentes à elaboração do projeto executivo foram efetuados em 2013. Nesse período, houve aumento das edificações no entorno do rio que contribuiu para seu assoreamento e diminuição do escoamento natural.*

95.3.1. *Houve, portanto, um elevado número de desapropriações e indenizações de benfeitorias não previstas originalmente. Por essa razão, optou-se pela especialização de modelagem matemática distinta da utilizada no certame licitatório, fato que propiciou a redução de realocação de moradores. Houve, enfim, apenas, mudança no método de execução da obra. Ademais, estudos batimétricos, aerofotográficos, de sondagem e topográficos justificaram a alteração da direção dada pelo projeto básico.*

95.3.2. *Esses fatos demonstram a superveniência da alteração pretendida que não conduziram à transfiguração do objeto, posto que somente após a realização de estudos mais detalhados foi possível conhecer a necessidade de modificações no projeto original.*

95.4. *Quinto, alterações necessárias à completa execução do objeto original, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios. O Termo de Referência da licitação estabelecia que o detalhamento do projeto executivo, com a apresentação da metodologia e etapas de execução, cabia à contratada. Uma vez que o termo possibilitava a adaptação do projeto básico, os estudos técnicos empreendidos adaptaram-no com o "(...) objetivo único de assegurar a melhor forma de executar o objeto do contrato" (peça 145, p. 7).*

95.5. *Sexto, as consequências de outra alternativa importam sacrifício insuportável ao interesse público. Reitera as colocações apresentadas no primeiro pressuposto, ratificando que a rescisão contratual implicaria prejuízos ao interesse público. Aduz que a Caixa não admite suspensão na execução da obra, sob o risco de cancelar os repasses financeiros remanescentes.*

96. *Quanto à paralisação indeterminada e injustificada das obras – item 9.1.3 do acórdão, menciona posicionamento da Procuradoria Geral do Estado de que as contratações por escopo não se exaurem pelo transcurso temporal. O contrato em exame corresponde a um contrato administrativo de escopo, distinto de um contrato de execução continuada, cuja existência ocorre enquanto o serviço for prestado. O contrato de escopo, por outro lado, impõe à contratada realizar uma conduta específica e, uma vez cumprida a prestação, exaure-se o contrato.*

97. *O que interessa nos contratos de escopo é a conclusão do objeto, sendo o prazo um elemento meramente acessório, condicionado à consecução do objeto. Nesse sentido, o entendimento da Procuradoria do Inea é que o contrato não se exaure enquanto não cumprido o seu objeto.*

Análise das manifestações do Inea

98. *O instituto sustenta que as alterações nos métodos construtivos não decorreram da elaboração de projeto básico deficiente nem desatualizado, mas, sim, das condicionantes de excepcionalidade constantes da Decisão 215/1999-TCU-Plenário, substantivadas na realização de novas sondagens para a confecção do projeto executivo. O Inea procurou apresentar elementos de convicção de sorte a caracterizar a existência de caso fortuito, imprevisível quando da realização da licitação. Desse modo, as alterações efetuadas não ocorreram em virtude de culpa do contratado nem de falhas no projeto básico. Decerto, revisões contratuais em razão de insuficiências na elaboração*

do projeto afastaria de plano o pressuposto básico de caso fortuito, consubstanciado em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da avença.

99. *A inexistência de culpa é conditio sine qua non para a aceitação de alterações qualitativas que extrapolem os limites legais. O argumento basilar apresentado é que a realização de novas sondagens demonstrou a inviabilidade de utilização da tecnologia construtiva originalmente prevista no projeto básico. Justificativas técnicas e parecer jurídico embasaram o aditamento do contrato. Procura-se, desse modo, demonstrar a natureza superveniente dos fatos ensejadores das alterações em relação ao momento da licitação.*

100. *Em princípio, as modificações não foram financeiramente relevantes, posto que o montante do contrato permaneceu inalterado.*

101. *Consoante a decisão supramencionada, a intangibilidade do objeto é asseverada nas perspectivas de sua natureza e de sua dimensão, concomitantemente. Com relação ao impacto das modificações, a natureza em termos da preservação do propósito do objeto foi preservada.*

102. *Todavia, o mesmo não foi observado quanto à dimensão, ou seja, com relação à aderência das modificações à concepção original do projeto licitado. As alterações não se circunscreveram a simples adequação técnica do objeto.*

103. *Reproduzimos, a seguir, o objeto original constante do Termo de Compromisso:*

elaboração de projeto executivo e obras previstas, inicialmente, na Bacia do Rio Imboáçu de canalização e desassoreamento no trecho médio, entre a Avenida Edson e a BR-101 e dragagem no trecho final, entre BR-101 e a sua foz na Baía de Guanabara, implantação de via pública na margem do canal entre a Avenida Presidente Kennedy e a rodovia BR-101, contemplando pavimentação asfáltica e urbanização, substituição de 3 pontilhões existentes e implantação de uma quarta travessia.

104. *O Termo Aditivo 44/2013 não faz menção às efetivas alterações do objeto, discriminando, apenas, os percentuais de acréscimos e supressões de itens da planilha orçamentária. De acordo com o pedido do compromissário – Governo do Estado do Rio de Janeiro, na reprogramação de 6/8/2015, o objeto do contrato foi desmembrado conforme abaixo:*

1ª etapa: execução do projeto executivo, da canalização ao longo do Rio Imboáçu entre e Av. Presidente Kennedy e a Rua João Silves e da execução de uma galeria de seção retangular, com extensão de 1.375m sob a Avenida Luiz Corrêa da Silva, que já encontra-se concluída;

2ª etapa: implantação de barragem para regularização de vazões, 04 pontilhões, atracadouro de pequenas embarcações a jusante, próximo à rodovia BR-101 e adequação da calha do Rio Imboáçu à montante da Av. Presidente Kennedy e à jusante da Rua João Silves, pendente de execução.

105. *O cotejo entre essas leituras infere a existência de alterações na dimensão do objeto. Ilustrativamente, a implantação de barragem e a construção de atracadouro evidenciam que o objeto não se manteve intangível. A finalidade do empreendimento pode não ter sido desviada, entretanto, houve modificação do objeto. Desse modo, não foi satisfeito o pressuposto constante do inc. V, da alínea “b” da Decisão 215/1999-TCU-Plenário, relativo à completa execução do objeto original.*

106. *Na reprogramação do empreendimento constante da Síntese do Projeto Aprovado (SPA), de 2/7/2015 (peça 9, p. 27-30), a Caixa efetuou as seguintes observações relativas às alterações propostas:*

a) o proponente solicita o fracionamento do contrato em duas etapas, sendo: (i) etapa 1: considera os elementos já executados consoante a solução técnica apresentada no projeto executivo, abrangendo a canalização de trecho do Rio Imboáçu, entre a Av. Pres. Kennedy e a R. João Silves, e o estabelecimento de galeria de seção retangular com extensão de 1.374,90 m, sob a Av. Luiz Correa da Silva, destinada a servir como extravasor do Córrego Sendas, afluente do rio

Imboaçú; essa etapa compreende, ainda, os custos do projeto executivo, instalação de canteiro e serviços complementares, tais como topografia e implantação de calçada contígua ao trecho canalizado; (ii) etapa 2: “[c]onsidera os elementos a serem executados, cogitando-se a eventualidade de um novo procedimento licitatório”; escopo dessa etapa abrange um dique à montante, execução de quatro pontilhões, implantação de atracadouro de pequenas embarcações próximo à BR-101, e serviços relacionados à adequação da calha do rio Imboaçú a montante da Av. Pres. Kennedy e à jusante da R. João Silveiras;

b) “[d]estacamos que o projeto executivo, considerado na presente análise de reprogramação alterou complementarmente a solução técnica e as especificações inicialmente previstas no projeto básico (sublinhamos)” (peça 9, p. 29).

107. *Ainda, nesse contexto, conforme informado pelo Ministério das Cidades, em virtude da insuficiência de saldo contratual para a conclusão das metas ajustadas, foi sugerida a construção de barragem com a consequente redução das metas (item 26, acima). A redefinição do método de construção altera as características da obra, pois há mudança no volume original de água, bem como das obras e serviços de melhoria do entorno do empreendimento. As alterações efetuadas não foram simplesmente fruto de nova tecnologia.*

108. *Pertinente às alterações contratuais acima dos limites legais, de acordo com entendimento constante da Decisão 215/1999-TCU-Plenário é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º, do art. 65 da Lei 8.666/1993, desde que sejam feitas alterações consensuais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, e em caráter excepcionalíssimo de contratos de obras e serviços. Para tanto, devem, cumulativamente, serem atendidos, em síntese, os seguintes pressupostos: (i) não acarretar encargos superiores àqueles oriundos de eventual rescisão contratual motivada por interesse público; (ii) não possibilitar a inexecução contratual; (iii) decorrente de fatos imprevisíveis e inevitáveis; (iv) não ocasionar transfiguração do objeto; (v) ser necessárias para a completa execução do objeto original do contrato, para a otimização do cronograma e para a antecipação dos benefícios sociais e econômicos; e (vi) demonstração de que o custo de oportunidade ocasiona sacrifício insuportável ao interesse coletivo, inclusive, em termos de urgência e emergência.*

109. *As alterações qualitativas são decorrentes de modificações de projeto ou de especificações, para melhor adequação técnica aos objetivos da Administração, motivada, por exemplo, pelo emprego de nova tecnologia de equipamentos, materiais ou de processos. Nas alterações consensuais, previstas na alínea “b” da Decisão 215/1999-TCU-Plenário, o comprometente repassador de recursos e/ou seu agente mandatário responsável pela operacionalização da execução dos empreendimentos deve acordar as alterações com o contratado, via os beneficiários dos recursos, podendo rejeitar acréscimos ou supressões indesejáveis, dentro das fronteiras legais, conforme exposto anteriormente nos itens 72-73.*

110. *Consequentemente, não foi cumprida a premissa básica de consentimento da administração para a realização das alterações contratuais, posto que, conforme discorrido anteriormente, o Ministério das Cidades, ente comprometente, e a Caixa, na qualidade de mandatária do CPS firmado com esse ministério, não apuseram concordância com as mudanças empreendidas unilateralmente pelo beneficiário dos recursos públicos federais transferidos.*

111. *Esse entendimento é corroborado na Cláusula Terceira do anexo ao Termo de Compromisso, que estabelece como uma das obrigações do comprometente “analisar as eventuais solicitações de reformulação do Termo de Compromisso e do Plano de Trabalho feitas pelo compromissário (...)” (peça 7).*

112. *E, de acordo com o item 17.1 da Cláusula Décima Sétima do Anexo ao termo, “constitui motivo para rescisão do presente Contrato o descumprimento de qualquer das cláusulas pactuadas,*

particularmente quando constatadas pela compromitente a utilização dos recursos em desacordo com o constante no Plano de Trabalho e nos Projetos Técnicos”.

113. *As alterações qualitativas correspondem a modificações convenientes nas quantidades de obras ou serviços sem, entretanto, implicarem mudanças no objeto contratual, seja em natureza ou dimensão, não se confundindo modificação da dimensão do objeto com o acréscimo da quantidade de obras e serviços necessários à consecução do objeto. No presente caso, ainda que o objeto não tenha sido transfigurado, uma vez que a natureza do objeto permaneceu inalterada, sua dimensão foi modificada, desconstituindo-se, portanto, o princípio da intangibilidade do objeto, preceito imanente a alterações qualitativas. Portanto, o quinto preceito – completa execução do objeto original, não foi atendido.*

114. *Devem, também, ter caráter de excepcionalidade, de modo que somente sejam empregadas caso a alternativa existente - rescisão do contrato, seguida de nova licitação e contratação, represente sacrifício insuportável do interesse público a ser atendido pelo empreendimento. Caso contrário, o comando constitucional do procedimento licitatório e o princípio legal da isonomia são predominantes. Enfim, a modificação decorrente não pode ser de tal vulto a transfigurar o objeto original em outro.*

115. *Em contraponto, a rescisão contratual ocasiona externalidades negativas, como, por exemplo, eventuais indenizações ao contratado, pagamento de custo de desmobilização, e a paralisação das obras por horizonte de tempo até a conclusão de um novo processo licitatório. Todavia, as obras estão paralisadas desde o final de 2013, inexistindo, inclusive, plano de ação para a sua retomada. Portanto, desfazem-se os pressupostos elencados nos incs. I – não acarretar encargos contratuais superiores aos de rescisão contratual por motivo de interesse público, e VI – custo de oportunidade superior em decorrência de rescisão contratual, inclusive em termos de urgência e emergência.*

116. *Com relação à aderência das modificações implantadas à condicionante de excepcionalidade estabelecida no inc. VI, da alínea “b” da Decisão 215/1999-TCU-Plenário, de 12/5/1999, reproduzimos o seguinte trecho do voto do ministro revisor, Ministro Adylson Motta, por ocasião da prolação dessa decisão:*

A esse respeito, ressalta dos autos a peculiaridade da questão (...) que consiste no fato de que a hipotética alteração qualitativa, embora não contribuísse para a redução dos referidos acréscimos ao limite legal, traria como vantagens a diminuição do prazo de conclusão da obra e o início antecipado da acumulação de água na barragem. Entendo que esta particularidade, por si só, não tem o condão de justificar a superação dos limites legais de alteração contratual. Vivemos em um país com enormes carências crônicas de toda ordem, com emergências e urgências constantes na alocação de recursos públicos em várias áreas prioritárias como saúde, educação e segurança, e nessas circunstâncias é muito temerário afirmar com segurança se a satisfação do interesse público primário se dá pela satisfação incontinenti de necessidades específicas de um grupo social determinado ou se pela busca do melhor preço pela Administração por meio de nova licitação, dando maior poder de compra aos poucos recursos públicos e possibilitando a satisfação desta e de outras carências tão prementes quanto a primeira.

117. *Esse entendimento configura-se extremamente contemporâneo em face de nossa conjuntura socioeconômica. Alegações de sacrifícios insuportáveis à coletividade, não demonstrados cabalmente, não podem arrimar o afastamento da alternativa de rescisão contratual e realização de novo certame público.*

118. *Por fim, no que tange à paralisação das obras, não pode prosperar o entendimento de que o prazo seja mero elemento acessório em designados contratos de escopo. Caso contrário, estaria sendo negligenciado o princípio basilar do interesse público, mormente, em suas dimensões de urgência e emergência. De modo a positivar a preponderância do interesse público, o estatuto de*

licitações e contratos prescreve em seu art. 55º, inc. IV que todo contrato deve conter cláusula estipulando “os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo (...)”.

119. *O Inea não se manifestou quanto às providências adotadas para a retomada do empreendimento.*

120. *Concluimos que o pronunciamento do instituto não elidiu os pontos inquinados no item 9.1 do Acórdão 2.195/2016-TCU-Plenário. Nesse sentido, as consequentes proposições estão apresentadas nas análises dos esclarecimentos trazidos pelo Ministério das Cidades e pela Caixa (itens 59, 66, 73 e 88, acima).*

121 *O item 9.2 da decisão determinou à Caixa a realização de vistoria nas obras e a manifestação conclusiva sobre a serventia e funcionalidade dos serviços executados, informando, também, os seguintes elementos:*

9.2.1. o valor e a discriminação das etapas e serviços executados que possuem funcionalidade e estão atendendo aos objetivos pactuados no referido Termo de Compromisso;

9.2.2. o valor e a discriminação das etapas e serviços executados que são inservíveis aos objetivos pactuados com o Governo do Estado do Rio de Janeiro ou que foram deteriorados em virtude da paralisação das obras objeto do Contrato 79/2012-Inea, bem como as medidas que serão adotadas para reaver os prejuízos verificados;

Manifestações da Caixa

122. *Suas manifestações estão sintetizadas adiante (peça 124).*

123. *Com vistas ao cumprimento desse comando, a Caixa elaborou relatório técnico (peça 124, p. 6-9) a partir da vistoria realizada em 11/10/2016 com o objetivo de verificar eventuais danos físicos ou deteriorações parciais das obras executadas. Em síntese, as principais conclusões estão apresentadas a seguir:*

i) os serviços, de modo geral, mantiveram as características físicas observadas na vistoria anterior, datada de 21/12/2015, conservando os aspectos funcionais e sem apresentar deteriorações relevantes ou incompatíveis com o prazo decorrente do seu término;

ii) os elementos relacionados ao desempenho hidráulico do projeto (trecho canalizado à jusante da Av. Pres. Kennedy e galeria sob a Rua Luís Correia da Silva) apresentam funcionalidade parcial, referente à 1ª. Etapa aprovada pelo Ministério das Cidades. Isso porque sua funcionalidade plena depende da implantação da barragem à montante, cuja execução foi prevista para uma segunda etapa do contrato, tendo efeito direto sobre os aspectos relacionados à mitigação dos danos em período de cheias do Rio Imboaçú;

iii) os elementos adstritos à urbanização das ruas Luís Correia da Silva e Milton Rodrigues (conexos à galeria subterrânea) contemplando redes de água e esgoto, drenagem superficial e pavimentação asfáltica apresentam plena funcionalidade e estado de conservação adequado. Ainda que o estado geral de conservação dos elementos se mostre adequado, verificam-se necessidades pontuais de manutenção, tais como retirada de lixo do canal e das redes pluviais, e reposição de tampões;

iv) todos os serviços atestados na vistoria anterior, adstritos à primeira etapa do contrato, apresentam funcionalidade parcial ou plena, abarcando o valor total de R\$ 40.079.095,63; e

v) os valores considerados inconsistentes totalizam R\$ 19.535.622,59 e foram quantificados na medição efetuada na vistoria de 21/12/2015, consubstanciada no Relatório de Acompanhamento de Engenharia RAE 019/2016, constituindo objeto das glosas anexas ao referido relatório. Não foram detectados prejuízos adicionais para fins de ressarcimento.

Análise das manifestações da Caixa

124. *Inicialmente, apresentamos as seguintes informações produzidas pela Caixa, por ocasião da análise da licitação e do acompanhamento das obras, ou seja, antes da presente oitiva, lavradas no Laudo de Análise Técnica de Engenharia e no Relatório de Acompanhamento de Engenharia, respectivamente*

125. *Extraímos os seguintes elementos do Laudo de Análise Técnica de Engenharia – LAE 229/2011, de 30/6/2011, elaborado pela Caixa (peça 8):*

i) descrição sucinta do objetivo do empreendimento: elaboração de projeto executivo e obras de drenagem da jusante, implantação de canal no trecho médio, implantação de via pública na margem do canal entre a Av. Pres. Kennedy e a rodovia BR-101, contemplando pavimentação asfáltica e urbanização, substituição de três pontilhões existentes e implantação de uma quarta travessia” (peça 8, p. 1);

ii) os projetos apresentados permitem a perfeita caracterização da proposta;

iii) os projetos apresentados não permitem a execução/mensuração do empreendimento;

iv) as especificações técnicas apresentadas são adequadas ao objetivo da proposta e permitem a execução/mensuração do empreendimento;

v) os quantitativos propostos estão compatíveis com os projetos;

vi) a análise dos custos unitários foi efetuada com base no Sinapi;

vii) os custos unitários estão compatíveis com as referências utilizadas, considerando como data base do orçamento apresentado o mês de setembro de 2010;

viii) empreendimento considerado viável sob os aspectos de engenharia, com algumas pendências, dentre as quais, a apresentação: (i) de projeto de pavimentação, sinalização viária e iluminação pública aprovados pela prefeitura; (ii) de cópia do projeto executivo e memória de cálculo para cada trecho medido (drenagem e pavimentação); (iii) planta de plantio para medição relativa à paisagismo; (iv) levantamento e memória de cálculo individual de cada unidade para medição referente à demolições; e (v) laudo de avaliação individual de cada unidade para medição concernente às indenizações.

126. *Informações apresentadas pela Caixa no Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE 19/2016, de 14/1/2016 (peça 9), são sumariadas a seguir:*

i) o estágio atual do andamento das obras não é compatível com o avanço físico;

ii) a qualidade aparente do empreendimento é compatível com as peças técnicas aceitas;

iii) as pendências levantadas anteriormente, dentre as quais no LAE, não foram sanadas;

iv) a qualidade aparente de execução das obras é razoável;

v) qualidade da fiscalização é péssima;

vi) as obras referentes à etapa 1 estão concluídas e permitem a funcionalidade parcial do projeto hidráulico.

127. *Os valores transferidos pela Caixa sob a rubrica “envio TED” para a execução das obras de acordo com o Sistema de Histórico de Extratos desse banco estão apresentados abaixo (peça 32):*

Data	Valor (R\$)
17/06/2013	518.396,98
29/10/2013	1.358.443,68
29/10/2013	10.595,78
11/12/2013	15.174.549,90
23/01/2014	9.298.241,43
Total	26.360.227,77

128. Feita essa síntese, em particular do RAE 019/2016, apresentamos os seguintes elementos trazidos pela Caixa em atendimento à determinação constante do item 9.2 do acórdão.

129. Segundo informado, os valores improcedentes corresponderam a R\$ 19.535.622,59 “(...) e foram cortados da medição apresentada (...) constituindo objeto das glosas anexas ao referido RAE 019/2016 (...)” (peça 124, p. 5). As glosas não foram encaminhadas nas manifestações apresentadas pela Caixa. Da mesma forma, no atendimento específico a esse item do acórdão, não foram apresentadas as providências adotadas para a recuperação dos prejuízos.

130. Com relação às medidas a serem alvitradas, o Ofício - Gigov/RJ 2.863/2016, consigna a solicitação de “(...) providências pontuais [para a devolução de recursos repassados pelo Ministério das Cidades] sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial” (peça 125, p. 7-9).

131. Entretanto, a quantificação do valor a ser ressarcido não resta esclarecida. De acordo com o Relatório Técnico RT GIGOV/RJ 0007/16, de 19/10/2016, o montante das glosas é de R\$ 19.535.622,59 (peça 124, p. 5). Por sua vez, o montante nominal desembolsado a ser restituído, reclamado pela Caixa ao Inea/Governo do Estado do Rio de Janeiro por meio do Ofício - Gigov/RJ 2.863/2016 é de R\$ 26.349.677,20, desconsiderando-se o valor de R\$ 15.772.459,79, correspondente ao saldo dos recursos repassados e não desembolsados (peça 125, p. 8).

132. Portanto, o valor a ser restituído deve ser devidamente apurado pela Caixa para fins de ressarcimento de dano ao erário.

133. Concluímos que, com fundamento no art. 8º da Lei 8.443/92 seja **determinado** à Caixa que, em coordenação com o Ministério das Cidades proceda com a instauração de processo de Tomada de Contas Especial em face do Inea/Governo do Estado do Rio de Janeiro. As informações ora prestadas conduzem à mesma proposição feita anteriormente na análise da oitiva da Caixa, em decorrência do item 9.1 do Acórdão 2.195/2016-Plenário, já objeto de determinação (item 88, acima).

134. O item 9.3 do decisum determinou a audiência de diversos responsáveis para a apresentação de razões de justificativa sobre supostas impropriedades verificadas no empreendimento. Os objetos das audiências, as justificativas oferecidas e as respectivas análises estão apresentados, adiante. Estão segmentados por indícios de impropriedades, conforme discriminados nos subitens do acórdão, seguindo-se, para tanto, a sua estrutura.

9.3.1. do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, na condição de Diretor de Recuperação Ambiental do Inea à época da assinatura do Termo Aditivo 44/2013-Inea, por ter anuído com a mudança de metodologia construtiva para a principal intervenção de engenharia durante a execução do Contrato 79/2012-Inea, qual seja a canalização de trecho específico do rio Imboaju, de tal modo que a execução em cortinas estacadas de concreto armado moldado in loco deu lugar ao assentamento de peças de concreto armado pré-moldado em perfil “L”, além de ter anuído com os acréscimos de quantitativos de serviços originais e inclusão de novos serviços, em contrapartida do decréscimo de quantitativos e da supressão de serviços inicialmente contratados, procedimentos esses que representaram revisão ilegal do projeto básico, modificando as principais soluções adotadas, e a alteração de 74,07% do valor do contrato, com violação ao disposto nos arts. 3º, 7º, §6º, da Lei 8.666/1993 e aos limites legais impostos pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993;

Razões de justificativa do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão

135. Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peça 133).
136. Afirma que as informações fornecidas no curso da auditoria foram prestadas por servidores que não trabalharam no projeto e, portanto, não tinham conhecimento dos processos nem dos fatos ocorridos. Houve diversas trocas nos cargos de direção do Inea, mencionando, por exemplo, que a Diretoria de Recuperação Ambiental teve seis diretores diferentes em dois anos.
137. O projeto básico era preciso em relação aos dados disponibilizados na época de sua elaboração. Para sua confecção, foram feitos estudos de campo e dimensionamentos hidráulicos como batimetria, topografia e sondagens. Esses estudos concluíram que a solução hidráulica a ser adotada era a canalização por estaca hélice contínua em todo o trecho da intervenção, compreendendo o reassentamento de oitocentos lotes para as famílias ribeirinhas do rio.
138. Entre a aprovação do projeto pelo Ministério das Cidades e a autorização emitida pela Caixa transcorreram dois anos e seis meses – outubro de 2010 a abril de 2012. A partir da coleta mais aprofundada de dados para a elaboração do projeto executivo, observou-se que o projeto básico era passível de otimização.
139. Nos meses iniciais de execução do empreendimento, o projeto executivo identificou um problema de solo mole que inviabilizaria financeiramente o contrato. Além disso, no aspecto social, surgiu outro problema relativo ao reassentamento das famílias.
140. Os estudos de campo realizados no projeto básico – quando foram feitos seis furos de sondagem, foram suficientes para produzir um orçamento completo. Todavia, no projeto executivo – ocasião em que o plano de sondagem efetuou dezoito furos, constatou-se que no trecho de jusante seria necessário assentar estacas em cota mais profunda, passando-se dos dez metros previstos para vinte metros, em média. Por sua vez, no trecho de montante a cota originalmente prevista era suficiente. A alteração oneraria o valor da obra em R\$ 32.088.243,08, equivalente a um acréscimo de 38%.
141. O escopo do trabalho social compreendia a contratação pelo Inea de unidades do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para o reassentamento de oitocentas famílias. A Caixa aprovava a demanda de contratação de unidades habitacionais, contudo as famílias cadastradas ainda não tinham aprovado a localização das residências, pois não foi possível encontrar terrenos próximos à área do empreendimento. A alternativa seria a indenização ou compra assistida com recursos do ente estadual. O valor previsto das indenizações era de cerca de R\$ 32 milhões, determinado a partir de um custo médio de R\$ 40 mil por lote.
142. Esses dois fatos, considerados supervenientes, inviabilizariam a continuidade das obras tanto pela engenharia quanto pelo lado social. Foram vislumbradas as seguintes alternativas:
- 142.1. Acréscimo do valor licitado para a manutenção da solução técnica original. O percentual de ajuste seria superior ao permitido pela legislação. Ademais, seria inviável para a administração arcar com o acréscimo no montante de R\$ 64.088.243,08.
- 142.2. Supressão do escopo do objeto dos trechos onde foi constatada a necessidade de aumento das estacas. A supressão, correspondente a 38% do valor licitado, seria superior ao permitido legalmente. Além disso, as obras não apresentariam funcionalidade, pois haveria um aumento da velocidade do rio à jusante e, por conseguinte, aumentaria o risco de enchentes na bacia do rio.
- 142.3. Rescisão contratual e realização de nova licitação. Haveria um prejuízo imensurável à administração pública, não, apenas, pelo lado financeiro, como também, no aspecto social, posto que a população local continuaria sofrendo com os alagamentos constantes, haja vista o prazo necessário para a retomada das obras a partir da realização de novo processo licitatório. Repisa a informação de que, no empreendimento em exame, decorreram cerca de dois anos e meio para o início das atividades. Reproduz trecho do Acórdão 383/2003-TCU-2ª Câmara em que, no caso concreto envolvendo o DNER e o DER/SC, o princípio da proporcionalidade não foi obedecido pois a nulidade

das licitações foi de encontro ao interesse público, podendo acarretar significativo atraso na conclusão das obras.

142.4. *Pagamento da indenização com recursos do Estado do Rio de Janeiro. O Inea não dispunha do montante necessário, pois já havia provisão de recursos análogos para os moradores da Baixada Fluminense e da Região Serrana.*

142.5. *Alteração do projeto hidráulico por meio de rerratificação contratual, mantendo-se o seu valor original. Essa foi a alternativa considerada menos traumática e mais viável. “Não havia outra saída, foi necessário repensar todo o projeto diante dos fatos supervenientes encontrados no campo. Esta é uma obra de grande extensão sendo natural que as características geológicas do subsolo apresentem variações em relação aos resultados apresentados nos estudos baseados nas sondagens realizadas previamente” (peça 133, p. 6).*

143. *A nova solução compreendeu barragem de controle de cheias próxima à nascente do rio, desvio para galeria de águas pluviais da vazão contribuinte do Rio Sendas no Rio Imboaçú, e construção de uma seção em terra no trecho de solo mole, uma vez que a construção da barragem e o desvio da vazão do Rio Sendas ocasionaria uma redução de 50% da vazão prevista no projeto básico. Além disso, o reassentamento das famílias diminuiu de oitocentos para 320 lotes.*

144. *Lembra que o “(...) corpo técnico do Inea e da Caixa Econômica Federal ao aprovarem esta solução consideraram todas as alternativas possíveis e (...) selecionou a única solução que permitiria a retomada imediata das obras (...)” (peça 133, p. 7).*

145. *Em suma, concorda com a justificativa técnica da fiscalização do contrato, que resultou no aditamento contratual ratificado pela Procuradoria do Inea (peça 133, p. 15-23), bem como “(...) aprovada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, conforme ofício (...) onde foi emitida a SPA-Síntese do projeto aprovado” (peça 133, p. 7).*

146. *Em seu parecer, a procuradoria arrazoa que “(...) de acordo com o fiscal das obras (...) não houve falha ou má execução no projeto básico. Contudo, após estudos mais profundos, elaborados no transcorrer do projeto executivo, verificou-se a existência de variáveis que demandaram uma solução técnica de melhor qualidade”. “Por certo, o supervisor da obra Engenheiro João Carlos Grillo Carletti justificou exhaustivamente a alteração pretendida (...)” (peça 133, p. 17).*

147. *Com relação à alteração qualitativa do valor do contrato acima do limite previsto no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/93, cita doutrinadores para asseverar que o limite legal pode ser excedido quando houver “(...) fatores supervenientes e imprevisíveis à época do projeto básico, razões de interesse público, bem como não importe alteração radical do objeto do contrato” (peça 133, p. 18).*

148. *Naquela peça, o argumento procura estar embasado na Decisão 215/1999-TCU-Plenário, que assenta entendimento acerca de alterações contratuais qualitativas acima de 25%. Destaca que além dos pressupostos necessários contidos na decisão citada, “(...) o TCU, nesta decisão salienta a necessidade da alteração contratual ser consensual”. Argumenta que a contratada manifestou concordância expressa com as alterações do projeto pertinente ao contrato (peça 133, p. 19 e 22).*

149. *Ainda, de acordo com a peça “(...) a análise do caminho correto a ser seguido, deve ser feita a partir do juízo de avaliação da eficiência e economicidade do ato”. Nesse sentido, reproduz excerto da Decisão 753/1996-TCU-Plenário, para não “(...) supervalorizar, como se absoluto fosse, o princípio da legalidade, enfatizando em demasia os formalismos, mas, sim, compô-lo com o princípio da economicidade (...)” (peça 133, p. 21).*

150. *Conclui apresentando quadro sinótico ilustrando que a economia para o Estado do Rio de Janeiro com a indenização das famílias ribeirinhas seria de R\$ 19.200.000,00.*

Análise das justificativas do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão

151. *O Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão e a Sra. Marilene Ramos autorizaram a celebração do termo aditivo ao contrato 79/2012 (peça 130, p. 46 e 48).*

152. *Quanto à ocorrência de fatos supervenientes, é contraditória sua afirmação de que em obras de grande extensão seja “(...) natural que as características geológicas do subsolo apresentem variações em relação aos resultados apresentados nos estudos baseados nas sondagens realizadas previamente”, uma vez que a previsibilidade afasta a superveniência de fatos não previstos ou imprevisíveis.*

153. *Em 18/6/2013, o fiscal e o supervisor do contrato, Srs. Walter Martins Câmara Junior e João Carlos Grillo Carletti, encaminharam ao Diretor do Diram despacho acerca da necessidade de alteração da planilha eletrônica, do qual extraímos o seguinte trecho (peça 130, p. 9 e 12):*

(...) verificou-se, com base em fatos e fundamentos de ordem técnica, a necessidade precípua de se alterar a planilha orçamentária da licitação, em consequência de uma solução de engenharia estudada no curso da elaboração do projeto executivo, que visa apregoar uma nova e mais eficiente (gênero da economicidade) metodologia de execução (...).

[A]testa esta gerência especializada que em nenhum momento se pretende modificar o objeto do contrato, apenas aplicar metodologia executiva alternada, consoante os fatores de imprevisibilidade e de estudo aprofundado que foi verificado no curso da confecção do projeto executivo das intervenções”.

154. *Posteriormente, o Gerente de Obras da Diram, Sr. João Carlos Grilo Carletti, apresenta, em 24/6/2013, justificativa técnica para a alteração contratual, do qual extraímos os seguintes argumentos (peça 130, p. 12-44).*

(...) a aprovação do projeto executivo que engendra nova metodologia de execução, mais eficiente e adequada à realidade atual da intervenção (...) face à desnecessidade de se intervir drasticamente conforme inicialmente previsto (realocação de 800 famílias) na propriedade privada (desapropriação, indenizações de benfeitorias, etc), em determinados trechos da obra.

Os estudos do projeto executivo foram iniciados, pelos dados e parâmetros coletados do projeto básico fornecido. O modelo resultante demonstrou certa insuficiência para escoamento do pico de chuva influenciado pelas oscilações da maré. Tal fato principalmente em razão de levantamento minucioso da batimetria, ou seja, com detalhamento aprofundado, incluindo dados de maré, verifica-se que quando "inserto" dentro do projeto básico ele mostra que a influência de maré causa um remanso não esperado pelo projeto inicial, o que leva o comprometimento da vazão do trecho a jusante do rio sendas. É a ausência de corrente viável, ou seja, contracorrente junto das margens de um rio, confirmando-se como trecho de rio em que não há corrente apreciável.

É impossível, portanto, obter dados precisos como previsto no projeto básico, ainda mais sendo objeto de obra específica e qualificada, distinta de uma obra de edificação civil, por exemplo.

155. *A justificativa técnica afasta a existência de falhas no projeto básico e atribui ao detalhamento do projeto executivo a superveniência de fatos ensejadores da alteração da planilha orçamentária, mantendo-se inalterado o objeto. Contudo, conforme discorrido anteriormente, os percentuais de alterações praticados modificaram a dimensão do objeto, conquanto permanecido seu propósito.*

156. *Ademais, o responsável alega que a Caixa anuiu com as alterações contratuais. Todavia, não consta dos autos concordância expressa da Caixa quanto às alterações alvitadas pela contratada. Pelo contrário, no SPA (peça 9, p. 27-30), a Caixa manifesta entendimento acerca da possibilidade de realização de novo certame licitatório, bem como observa que foram alteradas completamente a solução técnica e as especificações previstas no projeto básico.*

157. *Por fim, as alterações promovidas não foram feitas em conformidade com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, constante do caput do art. 3º da Lei 8.666/1993, nem com os limites e condições definidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 dessa lei, tampouco em obediência ao modelo de declaração de alteração contratual do Ministério das Cidades que estabelece que as modificações devem ser promovidas com arrimo no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário.*

158. *Concluímos que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão não foram capazes de elidir as irregularidades apontadas, de um conjunto de*

reduções e um conjunto de acréscimos sobre o valor contratual correspondentes a 74,07%, em desacordo com os arts. 3º, caput, 65º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e das orientações dos limites das alterações estabelecidos no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário. Propomos, ainda, a **aplicação de multa** prevista no inc. II, do art. 58 da Lei 8.443/1992.

9.3.2. da Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos, Presidente do Inea à época dos fatos, por ter assinado o Termo Aditivo 44/2013-Inea contendo alteração ilegal de objeto do Contrato 79/2012-Inea, tendo transgredido o disposto nos artigos 3º, 7º, §6º, e 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993;

Razões de justificativa do Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos

159. Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peça 150).

160. Os argumentos trazidos pela responsável são os mesmos apresentados pelo Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão e compilados nos itens 136 a 150, acima.

Análise das justificativas do Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos

161. O Contrato 79/2012 (peça 20) para a execução das obras do empreendimento foi celebrado, em 29/11/2012, entre o Inea, representado por sua Presidente, Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múria dos Santos, e por seu Diretor de Recuperação Ambiental, Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, e a Construtora Norberto Odebrecht Brasil foi alterado, em 12/7/2013, por meio do Termo Aditivo 44/2013-Inea, celebrado entre o Inea, por intermédio da Presidente da entidade, Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múria dos Santos, e de seu Diretor de Recuperação Ambiental, Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, e a Construtora Norberto Odebrecht Brasil, cujos termos, são sinteticamente reproduzidos abaixo (peça 10, p. 3-5):

O presente instrumento tem por objeto a alteração do contrato 79/2012-Inea, sem alteração do valor contratual, com acréscimos, reduções e inclusão de itens novos, que correspondem a 74,07% (...) de acréscimos (...) sendo que 12,37% (...) de acréscimos (...) e 61,70% de itens novos (...) e supressões que perfazem o aporte de 9,41% (...) de itens excluídos (...) e 64,65% (...) de reduções de itens da planilha (...)”.

162. Portanto, da mesma forma, concluímos que as **razões de justificativa** apresentadas pela Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos **não foram capazes de elidir as irregularidades** apontadas, de um conjunto de reduções e um conjunto de acréscimos sobre o valor contratual correspondentes a 74,07%, em desacordo com os arts. 3º, caput, 65º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e das orientações dos limites das alterações estabelecidos no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário. Propomos, ainda, a **aplicação de multa** prevista no inc. II, do art. 58 da Lei 8.443/1992.

9.3.3. do Sr. Walter Martins Câmara Junior (editamos), por ter sido o responsável pela fiscalização da 2ª medição do Contrato 79/2012-Inea, em que restaram extrapoladas as quantidades máximas definidas para os serviços de ligações elétricas provisórias, de 5,00 unidades para 25,00 unidades, e fornecimento e montagem de barracão de obra, de 328,00 m² para 1.218,28 m², que resultaram na liquidação de despesas excedentes de R\$ 24.125,68 e R\$ 221.354,23 (pagamento antecipado de serviços posteriormente executados), respectivamente, em violação ao artigo 63, § 2º, I da Lei 4.320/1964 e ao artigo 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993;

Razões de justificativa do Sr. Walter Martins Câmara Junior

163. Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peça 146).

164. Com relação às ligações elétricas provisórias, o serviço foi executado dentro do período da 2ª medição, embora não tenha havido autorização prévia pela fiscalização. O faturamento ocorreu apenas após a homologação da rerratificação do contrato, posto que esse serviço não constava do contrato original. A homologação ocorreu em 15/7/2012 (sic), ao passo que a nota fiscal pertinente foi emitida em 11/9/2013.

165. *Pertinente ao fornecimento e montagem do barracão de obras, houve equívoco da fiscalização do Inea, contornado pelo estorno do item na aferição subsequente, ou seja, na 3ª medição.*

Análise das justificativas do Sr. Walter Martins Câmara Junior

166. *O termo aditivo foi firmado em 12/7/2013, em vez de 2012. A publicação do Termo Aditivo 44/2013 que efetuou acréscimos, reduções e inclusões de novos itens ao contrato foi publicado no DOERJ em 15/7/2013 (peça 144, p. 7).*

167. *De acordo com a 2ª medição, a quantidade contratada do item 73960/001 foi de 5,00 unidades, ao preço unitário de R\$ 1.039,90. Entretanto, foram medidas 25,00 unidades, no valor total de R\$ 25.997,50 (peça 22, p. 3), resultando um valor adicional de R\$ 20.798,00. O responsável argumenta que o faturamento relativo a essa medição foi efetuado mediante a emissão de nota fiscal de 11/9/2013, portanto subsequente às alterações contratuais. Todavia, não foi trazida aos autos cópia desse documento.*

168. *Reproduzimos, abaixo, a tabela copiada pelo responsável em suas justificativas, referente à 3ª medição do barracão de obras.*

Contrato			Acumulado anterior		Aferido mês		Acumulado atual		Saldo	
Q	\$	Valor	Q	\$	Q	\$	Q	\$	Q	\$
926,84	214,34	198.658,89	1.218,28	261.126,14	-808,98	-173.394,77	409,30	87.729,36	517,54	110.929,52

169. *Na 2ª medição, consta a medição de 1.218,28 m², ao passo que o quantum contratual era de 328 m² (peça 22, p. 10). Contudo, de fato, de acordo com a 3ª medição efetuada pelo Inea (peça 23, p. 9), foi estornada a quantidade de 808,98 m², correspondente a R\$ 173.996,77, restando medida a quantidade de 409,30 m².*

170. *Concluimos que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Walter Martins Câmara Junior devem ser **parcialmente rejeitadas**, pois não foram capazes de elidir a irregularidade referente a liquidação de despesa excedente para os serviços de ligações elétricas provisórias, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993. Propomos, ainda, a **aplicação de multa** prevista no inc. III, do art. 58 da Lei 8.443/1992.*

9.3.4. *da Sra. Sueli Conceição da Silva Tostes, por ter sido a responsável pela fiscalização da 10ª medição do Contrato 79/2012-Inea, em que restou extrapolada a quantidade máxima definida para o serviço de transporte de materiais de qualquer natureza, de 2.855.401,86 tokm para 3.081.257,07 tokm, que resultou na liquidação de despesa excedente de R\$ 725.709,31 (pagamento antecipado de serviços posteriormente executados), em violação ao artigo 63, § 2º, I da Lei 4.320/1964 e ao artigo 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993;*

Razões de justificativa do Sra. Sueli Conceição da Silva Tostes

171. *Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peça 142).*

172. *A quantidade máxima para o referido serviço de transporte – item 4.2 da planilha não foi extrapolada. Isto porque na ocasião da fiscalização realizada pelo Tribunal, não foram apresentadas as planilhas corretas.*

173. *É apresentada tabela correspondente à décima medição em que evidencia que a quantidade contratada de 2.855.401,86 t x km não foi excedida ao final da daquela medição. A décima medição foi de 105.061,25 t x km, e o total acumulado após essa aferição foi de 2.855.401,82, inferior à quantidade contratada.*

Análise das justificativas do Sra. Sueli Conceição da Silva Tostes

174. De acordo com os dados da 10ª planilha de medição, os dados correspondentes aos serviços de transporte de materiais qualquer natureza com velocidade média de 20 km/h são os seguintes (peça 245, p. 7):

Contrato			Acumulado anterior		Aferido mês		Acumulado atual		Saldo	
Q	\$	Valor	Q	\$	Q	\$	Q	\$	Q	\$
2.855.401,86	0,86	2.455.645,60	2.750.340,57	2.365.292,89	832.516,49	715.964,18	3.582.857,06	3.081.257,07	-727.455,20	-625.644,48

175. A defendente, por sua vez, traz os dados reproduzidos abaixo:

Contrato			Acumulado anterior		Aferido mês		Acumulado atual		Saldo	
Q	\$	Valor	Q	\$	Q	\$	Q	\$	Q	\$
2.855.401,86	0,86	2.455.645,60	2.750.340,57	2.365.292,89	105.061,25	90.352,68	2.855.401,82	2.455.645,57	0,04	0,03

176. Há, portanto, uma discrepância de dados. Enquanto a medição juntada aos autos consigna a medição mensal de 832.516,49 ton x km, o quantum comunicado pela responsável é de 105.061,25 ton x km.

177. Os cabeçalhos de ambas as medições apresentam as mesmas informações, inclusive quanto ao período dos serviços executados, de 16/12 a 20/12/2013.

178. Consoante alegado nas justificativas do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, apresentadas anteriormente, as constantes alterações do quadro de pessoal ocorridas no Inea podem ter gerado descontinuidade informacional.

179. Concluindo, sugerimos, ante a necessidade de sanar a discrepância de dados, **determinar à Segecex**, o envio integral desta instrução para a devida apuração de dano pelo Ministério das Cidades e pela Caixa, bem como para eventual responsabilização da Sra. Sueli Conceição da Silva Tostes, pelo indício de irregularidade ora abordado, de liquidação de despesa excedente para os serviços de transporte de materiais de qualquer natureza com velocidade média de 20 km/h, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993.

9.3.5. do Sr. João Carlos Grilo Carletti, supervisor do Contrato 79/2012-Inea, por ter anuído com a 2ª e com a 10ª medições do referido ajuste, em que restaram extrapoladas as quantidades máximas definidas para os serviços de ligações elétricas provisórias, de 5,00 unidades para 25,00 unidades, fornecimento e montagem de barracão de obra, de 328,00 m² para 1.218,28 m², e transporte de materiais de qualquer natureza, de 2.855.401,86 t x km para 3.081.257,07 t x km, que resultaram na liquidação de despesas excedentes de R\$ 24.125,68, R\$ 221.354,23 e R\$ 725.709,31 (pagamento antecipado de serviços posteriormente executados), respectivamente, em violação ao artigo 63, § 2º, I da Lei 4.320/1964 e ao artigo 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993;

Razões de justificativa do Sr. João Carlos Grilo Carletti

180. Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peças 133 e 144).

181. Inicialmente, salienta a descontinuidade informacional ocorrida a partir do início de 2014 devido a constantes alterações de pessoal e redução do quadro de funcionários. Em decorrência, durante os trabalhos de fiscalização do Tribunal não foi possível o acesso às informações reais do processo.

182. O responsável apresenta justificativas idênticas àquelas apresentadas pelo Sr. Walter Martins Camara Junior – ligações elétricas provisórias e barracão de obras, e pela Sra. Sueli Conceição da Silva Tostes – transporte de materiais de qualquer natureza, sintetizadas anteriormente.

183. Um timeline do contrato é apresentado com o intuito de evidenciar a questão de rerratificação do contrato (peça 144, p. 6).

Análise das justificativas do Sr. João Carlos Grilo Carletti

184. O defendente, responsável pela fiscalização do contrato, apresentou suas justificativas em duas peças (peças 133 e 144). Solicitou que fosse considerada a versão correspondente à peça 144.

185. De acordo com o RAE 19/2016, de 14/1/2016, da Caixa, a qualidade da fiscalização do empreendimento realizada pelo Sr. João Carlos Grilo Carletti foi considerada péssima (peça 124, p. 9).

186. Posto que os elementos trazidos foram analisados anteriormente, concluímos que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Carlos Grilo Carletti devem ser parcialmente rejeitadas, pois não foram capazes de elidir a irregularidade referente a liquidação de despesa excedente para os serviços de ligações elétricas provisórias, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993. Propomos, ainda, a aplicação de multa prevista no inc. III, do art. 58 da Lei 8.443/1992.

187. Reiteramos, ante a necessidade de sanar a discrepância de dados, **determinar à Segecex** o envio integral desta instrução para a devida apuração de dano pelo Ministério das Cidades e pela Caixa, bem como pela eventual responsabilização do Sr. João Carlos Grilo Carletti, solidariamente com a Sra. Sueli Conceição da Silva Tostes, pelo indício de irregularidade relativo à liquidação de despesa excedente para os serviços de transporte de materiais de qualquer natureza com velocidade média de 20 km/h, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993.

9.3.6. do Sr. Edmilson Justino, por ter sido o responsável pela conferência da 2ª e da 10ª medições do Contrato 79/2012-Inea, em que restaram extrapoladas as quantidades máximas definidas para os serviços de ligações elétricas provisórias, de 5,00 unidades para 25,00 unidades, fornecimento e montagem de barracão de obra, de 328,00 m² para 1.218,28 m², e transporte de materiais de qualquer natureza, de 2.855.401,86 t x km para 3.081.257,07 t x km, que resultaram na liquidação de despesas excedentes de R\$ 24.125,68, R\$ 221.354,23 e R\$ 725.709,31 (pagamento antecipado de serviços posteriormente executados), respectivamente, em violação ao artigo 63, § 2º, I da Lei 4.320/1964 e ao artigo 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993;

Razões de justificativa do Sr. Edmilson Justino

188. Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peça 132).

189. A Gerência de Contratos da Diretor de Recuperação Ambiental (Diram), na qual o responsável estava vinculado tem atribuições de arquivar os contratos e os documentos correspondentes, assim como efetuar o acompanhamento da parte financeira, verificar a emissão de empenhos e controlar os processos de pagamento.

190. Desse modo, a sua rubrica não corresponde ao aceite dos itens técnicos existentes nos relatórios de medição, mas, apenas, à verificação da conformidade da execução financeira e o saldo de empenhos. As medições são atestadas pelo fiscal e pelo supervisor do contrato, ao passo que suas atribuições referem-se ao registro da execução financeira.

191. Especificamente às medições, o responsável procedeu da mesma forma que o Sr. João Carlos Grilo Carletti, ou seja, reproduziu as justificativas discorridas nos elementos apresentados pelo Sr. Walter Martins Camara Junior – ligações elétricas provisórias e barracão de obras, e pela Sra. Sueli Conceição da Silva Tostes – transporte de materiais de qualquer natureza – análogas àquelas mencionadas no item 182 acima.

Análise das justificativas do Sr. Edmilson Justino

192. As justificativas oferecidas pelo alegante, responsável pela conferência da 2ª e da 10ª medição, que ocasionaram liquidações de despesas excedentes para os serviços de ligações elétricas provisórias, fornecimento e montagem de barracão de obra, e transporte de materiais de qualquer natureza com velocidade média de 20 km/h, não devem prosperar, posto que a atividade de

conferência presume o cotejo entre as quantidades contratadas e aquelas efetivamente faturadas, tanto para cada medição quanto para o total contratado.

193. Ademais, as atividades de guarda e acompanhamento dos contratos, documentos correlatos, emissão de empenhos e controle dos processos de pagamentos mostraram-se deficientes, posto a existência de medições distintas relativas aos mesmos serviços e períodos de medição.

194. Posto que os elementos trazidos foram analisados anteriormente, concluímos que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edmilson Justino devem ser parcialmente rejeitadas, pois não foram capazes de elidir a irregularidade referente a liquidação de despesa excedente para os serviços de ligações elétricas provisórias, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993. Propomos, ainda, a aplicação de multa prevista no inc. III, do art. 58 da Lei 8.443/1992.

195. Repisamos a proposta, ante a necessidade de sanar a discrepância de dados, de **determinar à Segecex** o envio integral desta instrução para a apuração de dano pelo Ministério das Cidades e pela Caixa, bem como pela eventual responsabilização do Sr. Edmilson Justino, solidariamente com o Sr. João Carlos Grilo Carletti, e com a Sra. Sueli Conceição da Silva Tostes, pelo indício de irregularidade relativo à liquidação de despesa excedente para os serviços de transporte de materiais de qualquer natureza com velocidade média de 20 km/h, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993.

9.3.7. do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, diretor de Recuperação Ambiental do Inea à época da assinatura do Contrato 79/2012-Inea, por ter anuído com a 2ª e com a 10ª medições do Contrato 79/2012-Inea em que restaram extrapoladas as quantidades máximas definidas para os serviços de ligações elétricas provisórias, de 5,00 unidades para 25,00 unidades, fornecimento e montagem de barracão de obra, de 328,00 m² para 1.218,28 m², e transporte de materiais de qualquer natureza, de 2.855.401,86 t x km para 3.081.257,07 t x km, que resultaram na liquidação de despesas excedentes de R\$ 24.125,68, R\$ 221.354,23 e R\$ 725.709,31 (pagamento antecipado de serviços posteriormente executados), respectivamente, em violação ao artigo 63, § 2º, I da Lei 4.320/1964 e ao artigo 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993;

Razões de justificativa do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão

196. Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peça 133).

197. Sinteticamente, justifica que a conferência das medições e o acompanhamento das obras cabe ao representante da administração especialmente designado nos termos do art. 67 da Lei 8.666/93. A assinatura do diretor nos documentos "(...) servia apenas de ciência do andamento da execução das obras realizadas (...) seria incabível exigir do diretor conferência de todas as medições e planilhas executadas pela diretoria e conferida por suas gerências" (peça 133, p. 13).

Análise das justificativas do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão

198. Com relação à fiscalização de contratos, reproduzimos o seguinte excerto da Lei 8.666/1993:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (...) (sublinhamos)

199. A designação de fiscais e supervisores da Administração para o acompanhamento da execução de obras e serviços apresenta previsão legal. Possivelmente, em grandes estruturas orgânicas, seus superiores hierárquicos podem recorrer ao instituto da delegação para a execução de atividades específicas.

200. *Uma vez que não há evidências de que o responsável tenha procedido diretamente, ou com conduta omissiva, de modo a não capacitar nem fornecer a seus subordinados os meios necessários ao fiel desempenho das atribuições de acompanhamento e fiscalização das obras, não vislumbramos sua corresponsabilidade pela liquidação de despesas excedentes e, por conseguinte, **acolhemos as razões de justificativa** apresentadas pelo Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão.*

9.3.8. do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, Diretor de Recuperação Ambiental do Inea, área responsável pela condução do Contrato 79/2012-Inea, e da Sra. Isaura Maria Ferreira Frega, Presidente do Inea entre 12/2/2014 e 1/1/2015, pela paralisação indeterminada e injustificada das obras, haja vista que, em 12/9/2014, expirou a vigência do Contrato 79/2012-Inea, sem que tenham sido expedidos termos de recebimento provisório ou definitivo das obras já concluídas, bem como sem que tenha havido rescisão formal da contratação mesmo tendo sido paralisadas as obras em definitivo em 17/3/2014, ainda na vigência do Termo de Compromisso 0345.672-28/2010, contrariando o disposto nos artigos 8º, parágrafo único, 66 e 73, inciso I, alíneas “a” e “b”, 78, inciso V, da Lei 8.666/1993;

Razões de justificativa do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão

201. *Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peça 133).*

202. *O responsável foi exonerado da função de diretor do órgão em 12/2/2014 (peça 133, p. 28). Enquanto exercia a função, embora o contrato tenha tido seu ritmo diminuído devido a questões financeiras, a obra ainda não havia sido paralisada.*

Análise das justificativas do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão

203. *De acordo com os autos, as obras estão definitivamente paralisadas desde 17/3/2014. Consoante cópia do DOERJ de 12/2/2014, o responsável foi exonerado do cargo em comissão de Diretor de Recuperação Ambiental do Inea, com validade a partir daquela data (peça 133, p. 28).*

204. *Portanto, a paralisação definitiva das obras ocorreu após a exoneração do responsável, impossibilitando a adoção de medidas assertivas direcionadas à retomada do empreendimento, bem como de seu recebimento provisório ou da rescisão contratual, **acolhemos as razões de justificativa** apresentadas pelo Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão.*

Razões de justificativa do Sra. Isaura Maria Ferreira Frega

205. *Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peça 130).*

206. *Inicialmente, a responsável, Presidente do Inea entre 12/2/2014 e 1/1/2015, apresentou os mesmos relatos efetuados pela manifestação institucional do Inea e sintetizados nos itens 90 e 91, acima.*

207. *A respondente tomou posse como presidente do Inea em 12/2/2014, posterior ao aditamento do contrato, em 12/7/2013. A suspensão do contrato foi publicada em 8/8/2014, não ocorrendo, desde então, movimentação físico-financeira.*

208. *Em 1/1/2015, deixou de ocupar a presidência da entidade, por conseguinte, a partir daquela data não pode empreender gestão para a consecução do contrato.*

209. *Durante sua gestão à frente do Inea, delegou as funções de controle e acompanhamento das obras à Diretoria de Recuperação Ambiental (Diram), bem como à vice-presidência. O instrumento de delegação foi publicado no DOERJ e foi consubstanciado em parecer da procuradoria da entidade (peça 130, p. 68-77).*

210. *A Diram foi criada mediante Lei 5.101/2007-GERJ e implantada a partir do Decreto 41.628/2009-GERJ, que prevê expressamente em seu art. 26 que “[c]ompete à Diretoria de Recuperação Ambiental elaborar projetos, organizar e realizar obras e intervenções destinadas a garantir ou recuperar a qualidade dos recursos ambientais”.*

211. Adicionalmente, a respondente reporta a edição de duas portarias durante sua gestão de modo a melhor elucidar suas justificativas.

211.1. Primeiro, a Portaria 513-Inea/Pres, de 20/2/2014 (peça 130, p. 60), na qual solicita que cada diretoria encaminhasse relatório circunstanciado de todas as demandas que importassem ônus financeiro ou responsabilidade técnica para fins de adoção de medidas de controle e regularização. Com relação ao contrato objeto da obra em análise, nenhuma informação foi recebida pela então presidente. Complementa com a informação de que durante sua gestão, os autos administrativos jamais lhe foram encaminhados, conforme o histórico de tramitação do processo.

211.2. Segundo, por meio da Portaria 537-Inea/Pres, de 6/6/2014 (peça 130, p. 65-66), foi delegado à Vice-Presidência a prática dos atos relativos às obras públicas e serviços de engenharia, assim como as atividades correlatas à Diram. Portanto, o acompanhamento de obras públicas não era feito pela Presidência. Esse procedimento pode ser observado pelo encaminhamento dos autos com a manifestação da Procuradoria Geral do Estado à Vice-Presidência, que menciona a portaria de delegação para fundamentar esse direcionamento.

212. Essas unidades da entidade, a Vice-Presidência e o Diram, foram, portanto, responsáveis pela condução de todas as tratativas relacionadas ao andamento da obra.

213. Por fim, reproduz as justificativas apresentadas pelo Inea, sintetizadas no item 96, referente ao entendimento da classificação do contrato administrativo entre contratos de escopo e de execução continuada para argumentar quanto à expiração da vigência contratual. Esse entendimento consta do parecer da Procuradoria do Inea (peça 130, 68-77).

Análise das justificativas do Sra. Isaura Maria Ferreira Frega

214. Conforme sintetizado acima, a então presidente adotou medidas de modo a conhecer os principais processos em curso com o objetivo de evitar responsabilizações. Sustenta que não lhe foi dado conhecimento do processo das obras em comento, inobstante o fato da suspensão do contrato ter sido publicada em 8/8/2014, durante sua gestão.

215. Observamos, contudo, que o parecer da Procuradoria que analisou a alteração contratual foi expressamente encaminhado à Diram (peça 130, p. 58). Por sua vez, o parecer relativo ao prazo do contrato foi dirigido à Vice-Presidência (peça 130, p. 78).

216. E, de fato, o art. 4º da Portaria 537-Inea/Pres, delega ao Vice-Presidente a prática de atos relacionados às obras públicas e serviços de engenharia contratados pelo Inea, bem como as demais atividades correlatas da Diram.

217. A delegação de competência para a adoção das práticas dos atos relativos às obras públicas e serviços de engenharia para a Vice-Presidência e a Diram, efetuada mediante a Portaria 537-Inea/Pres, não exime de responsabilidade a principal dirigente de uma entidade responsável pela execução de políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais, mormente, quando fomentadas por substanciais recursos públicos federais. Todavia, considerando que a responsável, foi empossada em 12/2/2014, data próxima à paralisação plena das obras, e que adotou medidas, por meio da Portaria 513-Inea/Pres, no sentido de conhecer as pendências do instituto que contivessem ônus financeiro ou barreiras técnicas, não lhe sendo dado conhecimento das obras objeto do Contrato 79/2012-Inea, **acolhemos as razões de justificativa** apresentadas pela Sra. Isaura Maria Ferreira Frega.

9.3.9 dos Srs. Emanuel Martins de Carvalho, Presidente da Comissão Especial de Licitação, Luíza Lopes Pereira, Alexandre Walter de Miranda Filho, Carlos Henrique de Andrade, João Carlos Grilo Carletti, membros da Comissão Especial de Licitação, e Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos, Presidente do Inea e signatária do edital de Concorrência Nacional CN nº 05/2011, em vista da exigência constante do subitem 9.3.7 do aludido instrumento convocatório, que impôs custos desnecessários aos licitantes para a realização de vistoria prévia na obra, exigência potencialmente restritiva do caráter competitivo do certame e que pouco contribuiu para o

conhecimento do objeto pelos licitantes, bem como reuniu todos os potenciais participantes em data e horário previamente agendados, permitindo o prévio conhecimento do universo de licitantes, infringindo o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os arts. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

Razões de justificativa do Sr. Emanuel Martins de Carvalho

218. *Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peça 141).*

219. *Há previsão legal para a realização de visita técnica consoante o inc. III, do art. 30 da Lei 8.666/93. Devido ao vulto da obra, considerou-se pertinente de que todos os licitantes conhecessem integralmente o objeto da licitação de modo a apresentarem suas propostas conforme necessidade da Administração.*

220. *Portanto, em face da previsão legal não se sustenta o argumento relativo à restrição do caráter competitivo, tampouco em possível prejuízo devido ao conhecimento prévio do universo de licitantes, posto que seria presumido, injustificadamente, a existência de má-fé.*

221. *O TCE/RJ não apresentou objeção quanto a essa matéria por ocasião da submissão do edital ao seu exame prévio.*

222. *Novo agendamento da visita técnica decorreu das alterações promovidas no edital e na planilha orçamentária. Desse modo, procurou-se que todos os detalhes e características técnicas atualizadas do objeto fossem de conhecimento dos licitantes.*

Análise das justificativas do Sr. Emanuel Martins de Carvalho

223. *Perscrutando-se as os relatórios e os votos do TCE/RJ, assim como as erratas publicadas pelo Inea, constata-se que não houve questionamentos do TCE/RJ acerca da visita técnica (peça 141, p. 4-99).*

224. *Reproduzimos parte do dispositivo da Lei 8.666/93 que versa sobre a documentação relativa à qualificação técnica:*

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

(...)

225. *Este artigo consta da Seção Habilitação contida no Capítulo Licitação dessa lei. A habilitação consiste na habilitação jurídica, na comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, e nas qualificações técnica e econômico-financeira dos licitantes. Para tanto, há um artigo discriminando a documentação necessária para consecução da habilitação. Ressaltamos que a documentação relativa à qualificação técnica pode impor, no inc. III do art. 30 da lei, exigência de conhecimento das informações e das condições locais. O atestado de conhecimento é uma garantia para a Administração no sentido de que o licitante não alegue falta de informações acerca do objeto licitado.*

226. *A exigência de visita técnica em horário específico para todos os licitantes não encontra guarida na leitura do trecho da lei reproduzido. De fato, impõe uma condição desnecessária e restritiva da competição em desacordo com o inc. I, do § 1º, do art. 3º da Lei 8.666/93.*

227. *Consoante o voto do Ministro Relator Benjamim Zymler, a visita ao local do empreendimento deve ser compreendida como um direito subjetivo do licitante. Nesse sentido, há posicionamento do Tribunal, assentado, e.g., nos acórdãos do Pleno do Tribunal 234/2015, 3.373/2013 e 785/2012 (peça 44, p. 7), de que a realização de visita técnica só deve ser exigida caso seja considerada imprescindível para a perfeita compreensão do objeto. No caso concreto, as intervenções previstas são em local público de livre acesso e não seria exequível a construção de*

conhecimento detalhado das obras, em face de sua execução ao longo de mais de seis quilômetros do rio Imboaçú.

228. Tendo em vista que o Inea é um órgão estadual sujeito à jurisdição primária do TCE/RJ, que não apontou irregularidades na matéria abordada, e, por conseguinte, é compreensível o seu desconhecimento da jurisprudência deste Tribunal, **acolhemos parcialmente as razões de justificativa** apresentadas pelo Sr. Emanuel Martins de Carvalho, dispensando-se a realização de ciência, nos termos da Resolução – TCU 265/2014, posto o certame foi realizado por ente estadual.

Razões de justificativa do Sra. Luíza Lopes Pereira

229. Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peças 121 e 140).

230. Ambas peças apresentam o mesmo teor. Sua argumentação foi idêntica àquela apresentada pelo Sr. Emanuel Martins de Carvalho, acima.

231. De forma análoga ao responsável precedente, **acolhemos parcialmente as razões de justificativa** apresentadas pela Sra. Luíza Lopes Pereira.

Razões de justificativa do Sr. Alexandre Walter de Miranda Filho

232. De acordo com Certidão de Óbito do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais da 5ª Zona Judiciária de Niterói, o Sr. Alexandre Walter de Miranda Filho faleceu em 30/9/2014 (peça 131), data anterior à prolação do acórdão.

233. Devido ao seu caráter personalíssimo, a penalidade de multa não se transfere aos sucessores do responsável falecido. Na esteira da jurisprudência do Tribunal, e.g. Acórdão 1.731/2015-TCU-Primeira Câmara, considerando que o falecimento ocorreu em data anterior à deliberação em tela, ipso facto, antes da prolação de eventual decisão condenatória, sua morte é fator excludente de punibilidade para aplicação de multa.

Razões de justificativa do Sr. Carlos Henrique de Andrade

234. Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peça 143).

235. Sua argumentação foi idêntica àquela apresentada pelo Sr. Emanuel Martins de Carvalho, acima.

236. De forma análoga ao recorrido anteriormente, **acolhemos parcialmente as razões de justificativa** apresentadas pelo Sr. Carlos Henrique de Andrade.

Razões de justificativa do Sr. João Carlos Grilo Carletti

237. Suas justificativas estão sintetizadas adiante ((peças 133 e 144).

238. O respondente não era membro da comissão especial de licitação da Concorrência Nacional 5/2011. Alega que, apenas, foi convocado para auxiliar a análise da documentação de habilitação técnica das empresas, uma vez que não havia engenheiros na comissão permanente de licitação. Não participou, enfim, da elaboração do edital.

Análise das justificativas do Sr. João Carlos Grilo Carletti

239. O respondente alega que não foi designado para compor a comissão especial de licitação da concorrência, conforme cópia de publicação anexa. Nos elementos encaminhados pelo responsável, consta cópia da publicação de nomeação dos membros da referida comissão, pela então Presidente, Sra. Marilene Ramos, no DOERJ de 30/12/2011 (peça 134, p. 24).

240. De fato, o mesmo não foi designado para aquela comissão. Desse modo, **acolhemos integralmente as razões de justificativa** apresentadas pelo Sr. João Carlos Grilo Carletti.

Razões de justificativa do Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos

241. Suas justificativas estão sintetizadas adiante (peça 150).

242. Há previsão legal para a realização de visita técnica consoante o inc. III, do art. 30 da Lei 8.666/93. Em face do porte da contratação, a realização da visita técnica possibilitou que o Inea comprovasse que todos os licitantes conheçam integralmente o objeto a ser licitado, o que propiciaria a apresentação de propostas de preços em consonância com a necessidade da Administração.

243. Ademais, devido à determinação do TCE/RJ (peça 150, p. 17-19, 49-61) para que fossem procedidas alterações no edital e na planilha orçamentária, a visita técnica foi remarcada de modo que todos os detalhes e características técnicas do objeto fossem conhecidas pelos licitantes após as alterações solicitadas pelo tribunal de contas regional.

244. Por fim, a remarcação da visita possibilitou, inclusive, a ampliação dos participantes.

Análise das justificativas do Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos

245. De acordo com a Errata 04, de 25/6/2012 do Edital de Concorrência Nacional 05/2011 (peça 15, p. 166), são as seguintes as redações aditadas dos itens referentes à visita técnica constante do edital:

Atestado de visita obrigatório, que será fornecido pela DIRAM no dia 06/07/2012 as 10:00 horas com tolerância de 15 minutos, na Rua Sacadura Cabral n° 103, 3o Andar, Sala 06, devendo comparecer qualquer profissional habilitado, indicado pela licitante e devidamente inscrito no conselho profissional competente

Para as licitantes que já realizaram a Visita Técnica de que trata o item 9.3.7 do Edital, será necessário a nova Visita Técnica agendada, conforme (...)

246. Em decorrência da publicação da Errata 05 do edital, em 20/7/2012, em atendimento à determinação exarada pelo TCERJ, o processo relativo à análise do edital de licitação foi arquivado (peça 150, p. 195-196, 202-203).

247. Ou seja, do mesmo modo arrazoado pelo Sr. Sr. Emanuel Martins de Carvalho, a defendente alega que o TCE/RJ não apresentou objeções quanto a esse ponto. E, da mesma forma, **acolhemos parcialmente as razões de justificativa** apresentadas pela Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos.

CONCLUSÃO

248. O Ministério das Cidades, compromitente do Termo de Compromisso 0345.672-28/2010, firmado com o Governo do Estado do Rio de Janeiro – compromissário, a Caixa, mandatária do Ministério das Cidades para acompanhamento das obras, e o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), interveniente executor das obras de drenagem da bacia do rio Imboáçu, no município de São Gonçalo/RJ, apresentaram suas manifestações em oitivas determinadas pelo Tribunal no item 9.1 do Acórdão 2.195/2016-TCU-Plenário. Em face das análises promovidas, são apresentadas as seguintes proposições.

248.1. Ao Ministério das Cidades:

i) determinar, com fundamento no art. 65 da Lei 8.666/93, que exija, por ocasião de alterações contratuais decorrentes de obras executadas com recursos públicos federais, o encaminhamento de declaração do beneficiário dos recursos acerca da observância dos limites legais e do entendimento prevalecente no Tribunal de Contas da União, consubstanciado no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário (item 59);

ii) determinar, com base § 2º do art. 80; parágrafo único do art. 81; e alínea “c”, inc. II, § 1º, do art. 82, da Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 507/2011, e nos arts. 6º, §§ 3º e 4º, e 7º da Lei 11.578/2007, que, em face das obras estarem paralisadas desde dezembro de 2013, e da necessidade de aporte de R\$ 11.146.436,12 pelo compromissário para a aprovação das contas da 1ª etapa, adote as devidas providências administrativas para ressarcimento do erário junto ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e, caso pertinente, instaure processo de tomada de contas especial (item 66); e

iii) recomendar o aditamento de seu modelo de declaração de alteração contratual, explicitando que todas as alterações de contratos derivados de transferências de recursos financeiros, como, por exemplo, mediante termos dos compromissos, devem ser previamente aprovadas pelo compromitente repassador de recursos e/ou por seu agente mandatário responsável pela operacionalização da execução dos empreendimentos (item 73).

248.1.1. Por força do §1º, do art. 5º da Portaria – Segecex 13/2011, as propostas relativas às alíneas “i” e “iii”, acima, devem ser encaminhadas previamente à SeinfraUrb, acompanhada das peças 118, 125 e 145, para sua avaliação quanto à inclusão em processo de contas, ou à constituição de processo apartado.

248.2. Determinação à Caixa e ao Ministério das Cidades:

i) consoante o § 1º, do inc. II, do art. 5º da Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 507/2011, acompanhe e ateste a execução dos objetos em que atua como mandatária da União, analisando, inclusive, suas eventuais alterações de modo a verificar a regular aplicação das parcelas dos recursos transferidos e instaure, em coordenação com o Ministério das Cidades, por força do art. 8º da Lei 8.443/92 e dos arts. 6º e 7º da Lei 11.578/2007, processo de tomada de contas especial em caso de constatação de má aplicação dos recursos, conforme previsto nas alíneas “f” e “h”, respectivamente, do citado dispositivo, comunicando ao Tribunal de Contas da União, no prazo máximo de sessenta dias, as providências adotadas (item 88).

249. As manifestações apresentadas pelo Inea não foram capazes de elidir os pontos inquinados no item 9.1 do Acórdão 2.195/2016-TCU-Plenário, o que reforça as propostas destinadas ao Ministério das Cidades e à Caixa (item 120).

250. Em decorrência da manifestação da Caixa, apresentada em atendimento à determinação constante do item 9.2 do referido acórdão, é endossada a determinação de instauração de processo de tomada de contas especial, em coordenação com o Ministério das Cidades (itens 88 e 133)

251. As análises das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis instados em audiência no item 9.3 do acórdão resultaram nas seguintes propostas.

i) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, uma vez que não foram capazes de elidir as irregularidades apontadas, de um conjunto de reduções e um conjunto de acréscimos sobre o valor contratual correspondentes a 74,07%, em desacordo com os arts. 3º, caput, 65º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e das orientações dos limites das alterações estabelecidos no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário, aplicando-lhe multa prevista no inc. II, do art. 58 da Lei 8.443/1992 (item 158);

ii) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos, uma vez que não foram capazes de elidir as irregularidades apontadas, de um conjunto de reduções e um conjunto de acréscimos sobre o valor contratual correspondentes a 74,07%, em desacordo com os arts. 3º, caput, 65º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e das orientações dos limites das alterações estabelecidos no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário, aplicando-lhe multa prevista no inc. II, do art. 58 da Lei 8.443/1992 (item 162);

iii) rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Walter Martins Câmara Junior, pois não foram capazes de elidir a irregularidade referente a liquidação de despesa excedente para os serviços de ligações elétricas provisórias, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993, aplicando-lhe multa prevista no inc. III, do art. 58 da Lei 8.443/1992 (item 170);

iv) rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Carlos Grilo Carletti, pois não foram capazes de elidir a irregularidade referente a liquidação de despesa excedente para os serviços de ligações elétricas provisórias, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e

do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993, aplicando-lhe multa prevista no inc. III, do art. 58 da Lei 8.443/1992 (item 186); e

v) rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edmilson Justino, pois não foram capazes de elidir a irregularidade referente a liquidação de despesa excedente para os serviços de ligações elétricas provisórias, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993, aplicando-lhe multa prevista no inc. III, do art. 58 da Lei 8.443/1992 (item 194).

252. *Determinação à Segecex:*

i) devido à discrepância dos dados apresentados, encaminhar cópia integral desta instrução à Caixa e ao Ministério das Cidades, juntamente com cópia das peças 132, 133, 142 e 144, juntadas ao presente processo, para a devida apuração de dano nos termos das determinações constante dos itens 179, 187 e 195, acima, bem como para eventual responsabilização da Sra. Sueli Conceição da Silva Tostes solidariamente com o Sr. João Carlos Grilo Carletti e com o Sr. Edmilson Justino pelo indício de irregularidade relativo à liquidação de despesa excedente para os serviços de transporte de materiais de qualquer natureza com velocidade média de 20 km/h, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993.

253. *Propomos, adicionalmente:*

i) acolher integralmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, pela suposta anuência com a 2ª e com a 10ª medições do Contrato 79/2012-Inea em que restaram extrapoladas as quantidades máximas definidas para os serviços de ligações elétricas provisórias, fornecimento e montagem de barracão de obra, e transporte de materiais de qualquer natureza que resultaram na liquidação de despesas excedentes (item 200);

ii) acolher integralmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão e pela Sra. Isaura Maria Ferreira Frega, devido à paralisação indeterminada e injustificada das obras, sem que tenham sido expedidos termos de recebimento provisório ou definitivo das obras já concluídas, bem como sem que tenha havido rescisão formal do contrato (itens 204 e 217);

iii) acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Emanuel Martins de Carvalho, Carlos Henrique de Andrade, João Carlos Grilo Carletti, e pelas Sras. Luíza Lopes Pereira e Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos, em virtude da exigência de visita técnica prévia ao local das obras, constante do subitem 9.3.7 do instrumento convocatório, dispensando-se a realização de ciência, nos termos da Resolução – TCU 265/2014, posto o certame licitatório foi realizado por ente estadual (itens 228, 231, 236 e 247);

iv) acolher integralmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Carlos Grilo Carletti, em virtude da exigência de visita técnica prévia ao local das obras, constante do subitem 9.3.7 do instrumento convocatório (item 240).

254. O Sr. Alexandre Walter de Miranda Filho faleceu antes da prolação do Acórdão 2.195/2016-TCU-Plenário, que determinou, inter alia, sua audiência, por conseguinte é causa de extinção de punibilidade (item 233).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

255. O TCE-RJ encaminhou, em 14/2/2017, cópia integral do processo n. 108.419-5/2014, relativo à fiscalização do certame licitatório e das obras de drenagem da bacia do Rio Imboçu executadas pela Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. (peças 152-159).

256. Devido à fiscalização concomitante dessas obras empreendida pelo TCU e pelo TCE-RJ e, considerando que os recursos eram majoritariamente federais, esse tribunal regional de contas, após ciência dos termos do Acórdão 2.195/2016-TCU-Plenário, e com fundamento no princípio

constitucional da eficiência, declinou da manutenção do controle do empreendimento. Em seu voto, o relator, Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco propôs, inter alia, a remessa integral do processo ao TCU, juntamente com processo apenso n. 106.559-7/14-TCE-RJ, referente ao Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n. 79/2012, a fim de subsidiar a presente fiscalização, bem como o seu arquivamento (peça 153, p. 335-342).

257. *De acordo com o Formulário de Auditoria efetuado pelo TCE-RJ (peça 159, p. 389-439), que consubstancia a inspeção realizada para avaliar a regularidade das despesas do empreendimento em análise, no período de janeiro de 2012 a fevereiro de 2014, foi evidenciado sobrepreço decorrente de desconformidade nas especificações técnicas e/ou nos coeficientes de produtividade utilizados na composição dos custos unitários do orçamento de referência, bem como superfaturamento proveniente da constatação de quantidades contratadas e medidas de materiais e serviços em desconformidade com a medição in loco, que totalizaram R\$ 17.320.284,01, sendo R\$ 14.586.254,10, correspondente ao sobrepreço e R\$ 2.734.029,91 relativo ao superfaturamento (peça 159, p. 399, 415 e 433).*

258. *Os diversos valores relacionados nos autos referentes a supostos danos causados ao erário decorrentes da execução do empreendimento, em particular, aqueles apontados nos itens 34, 81, 123 e 257, acima, reforçam a proposição apresentada no item 248.2, acima. Nesse sentido, complementamos a proposta de determinação à Segecex – item 252, retro, para que encaminhe ao Ministério das Cidades e à Caixa, cópia integral das peças 118, 124, 125 e 145, e 152 a 159, com vistas a subsidiar o atendimento à determinação constante do item 248.2.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

259. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) encaminhar à SeinfraUrb, consoante o §1º, do art. 5º da Portaria – Segecex 13/2011, a proposta de determinação abaixo, acompanhada das peças 118, 124, 125 e 145, para seu exame quanto à inclusão em processo de contas, ou à constituição de processo apartado:

determinar ao Ministério das Cidades, com fundamento no art. 65 da Lei 8.666/93, que exija, por ocasião de alterações contratuais decorrentes de obras executadas com recursos públicos federais, o encaminhamento de declaração do beneficiário dos recursos acerca da observância dos limites legais e do entendimento prevalecente no Tribunal de Contas da União, consubstanciado no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário;

b) determinar ao Ministério das Cidades, com base § 2º do art. 80; parágrafo único do art. 81; e alínea “c”, inc. II, § 1º, do art. 82, da Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 507/2011, e nos arts. 6º, §§ 3º e 4º, e 7º da Lei 11.578/2007, que, em face das obras correspondentes ao Termo de Compromisso n. 0345.672-28/2010, firmado em 31/12/2010, entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, que originou o Contrato 79/2012-Inea, celebrado em 29/11/2012, entre o Inea e a Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A., estarem paralisadas desde dezembro de 2013, e da necessidade de aporte de R\$ 11.146.436,12 pelo compromissário para a aprovação das contas da 1ª etapa, adote as devidas providências administrativas para ressarcimento do erário junto ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e, caso pertinente, instaure processo de tomada de contas especial;

c) determinar à Caixa, em coordenação com o Ministério das Cidades, que, consoante o § 1º, do inc. II, do art. 5º da Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 507/2011, acompanhe e ateste a execução dos objetos em que atua como mandatária da União no Termo de Compromisso n. 0345.672-28/2010, firmado em 31/12/2010, entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, analisando, inclusive, suas eventuais alterações de modo a verificar a regular aplicação das parcelas dos recursos transferidos e instaure, por força do art. 8º da Lei 8.443/92 e dos arts. 6º e 7º da Lei 11.578/2007, processo de tomada de contas especial em caso de constatação de má aplicação dos recursos, conforme previsto nas alíneas “f” e “h”, respectivamente, do citado

dispositivo, comunicando ao Tribunal de Contas da União, no prazo máximo de sessenta dias, as providências adotadas;

d) encaminhar à SeinfraUrb, consoante o §1º, do art. 5º da Portaria – Segecex 13/2011, a proposta de recomendação abaixo, acompanhada das peças 118, 124, 125 e 145, para sua devida avaliação:

recomendar ao Ministério das Cidades, que adite seu modelo de declaração de alteração contratual, explicitando que todas as alterações de contratos derivados de transferências de recursos financeiros, como, por exemplo, mediante termos dos compromissos, devem ser previamente aprovadas pelo comprometente repassador de recursos e/ou por seu agente mandatário responsável pela operacionalização da execução dos empreendimentos;

e) determinar à Segecex:

e.1) ante a necessidade de sanar a discrepância de dados, o envio integral da deliberação à Caixa e ao Ministério das Cidades, juntamente com cópia das peças 132, 133, 142 e 144, juntadas ao presente processo, para a devida apuração de dano, bem como para eventual responsabilização da Sra. Sueli Conceição da Silva Tostes solidariamente com o Sr. João Carlos Grilo Carletti e o Sr. Edmilson Justino pelo indício de irregularidade relativo à liquidação de despesa excedente para os serviços de transporte de materiais de qualquer natureza com velocidade média de 20 km/h, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993;

e.2) com vistas a subsidiar o atendimento à determinação constante do item “c”, acima, o envio de cópia integral das peças 118, 124, 125 e 145, e 152 a 159, à Caixa e ao Ministério das Cidades;

f) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, uma vez que não foram capazes de elidir as irregularidades apontadas, de um conjunto de reduções e um conjunto de acréscimos sobre o valor contratual correspondentes a 74,07%, em desacordo com os arts. 3º, caput, 65º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e das orientações dos limites das alterações estabelecidos no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário, aplicando-lhe a multa prevista no inc. II, do art. 58 da Lei 8.443/1992;

g) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos, uma vez que não foram capazes de elidir as irregularidades apontadas, de um conjunto de reduções e um conjunto de acréscimos sobre o valor contratual correspondentes a 74,07%, em desacordo com os arts. 3º, caput, 65º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e das orientações dos limites das alterações estabelecidos no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário, aplicando-lhe a multa prevista no inc. II, do art. 58 da Lei 8.443/1992;

h) rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Walter Martins Câmara Junior, João Carlos Grilo Carletti e Edmilson Justino, pois não foram capazes de elidir a irregularidade referente a liquidação de despesa excedente para os serviços de ligações elétricas provisórias, em desacordo com o art. 63, § 2º, inc. I da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993, aplicando-lhes a multa prevista no inc. III, do art. 58 da Lei 8.443/1992; e

i) excluir o Sr. Alexandre Walter de Miranda Filho, do rol de responsáveis deste processo em razão da extinção de punibilidade decorrente de seu falecimento.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria realizada nas obras de drenagem da bacia do rio Imboáçu, em São Gonçalo/RJ, objeto do Termo de Compromisso 0345.672-28/2010 (Siafi 666750), celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Estado do Rio de Janeiro, tendo como interveniente executor o Inea – Instituto Estadual do Ambiente. O citado ajuste, após termo aditivo, previu para consecução do empreendimento o aporte de R\$ 87.832.257,32 pela União e de outros R\$ 7.497.405,27, relativos à contrapartida do governo estadual.

2. As obras previstas no plano de trabalho do referido Termo de Compromisso foram licitadas mediante a Concorrência Nacional 5/2011, que originou o Contrato 79/2012, celebrado em 29/11/2012 entre o Inea e a Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A., no valor de R\$ 83.794.672,20. A referida avença foi aditada, sem reflexo no valor ajustado, por meio do Termo Aditivo 44/2013, que promoveu significativas alterações no projeto licitado.

3. Em virtude dos achados detectados pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ), o Acórdão 2.195/2016-Plenário determinou as oitavas do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal e do Inea para que se manifestassem acerca dos seguintes fatos:

- a) mudança do objeto do Contrato 79/2012 mediante a prática ilegal de revisão de projeto básico ou da elaboração de projeto executivo alterando as principais soluções adotadas, em desconformidade com os arts. 3º e 7º, §6º, da Lei 8.666/1993;
- b) alterações contratuais acima dos limites permitidos pelo art. 65 da Lei 8.666/1993 e sem observância ao disposto na Decisão 215/1999-Plenário, verificadas no citado ajuste;
- c) paralisação indeterminada e injustificada das obras, bem como quais providências estariam sendo adotadas para a retomada do empreendimento;

4. Outrossim, o referido **decisum** determinou que a unidade técnica promovesse as audiências dos seguintes responsáveis:

- a) Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos, Presidente do Inea à época dos fatos, por ter assinado o Termo Aditivo 44/2013-Inea, e do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, na condição de Diretor de Recuperação Ambiental do órgão, por ter anuído com a mudança de metodologia construtiva para a principal intervenção de engenharia durante a execução do Contrato 79/2012, qual seja a canalização de trecho específico do rio Imboáçu, de tal modo que a execução em cortinas estacadas de concreto armado moldado **in loco** deu lugar ao assentamento de peças de concreto armado pré-moldado em perfil “L”, além de ter anuído com os acréscimos de quantitativos de serviços originais e inclusão de novos serviços, em contrapartida do decréscimo de quantitativos e da supressão de serviços inicialmente contratados, procedimentos esses que representaram revisão ilegal do projeto básico, modificando as principais soluções adotadas, e a alteração de 74,07% do valor do contrato, com violação ao disposto nos arts. 3º, 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993 e aos limites legais impostos pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993;
- b) Srs. Walter Martins Câmara Junior, Sueli Conceição da Silva Tostes, João Carlos Grilo Carletti, Edmilson Justino e Luiz Manoel de Figueiredo Jordão pela ocorrência de medições em que se verificou a extrapolação das quantidades máximas definidas na planilha contratual de alguns serviços, caracterizando pagamento antecipado de serviços posteriormente executados, em violação ao artigo 63, § 2º, I da Lei 4.320/1964 e ao artigo 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993;
- c) Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, então Diretor de Recuperação Ambiental do Inea, área responsável pela condução do Contrato 79/2012, e da Sra. Isaura Maria Ferreira Frega, Presidente do Inea entre 12/2/2014 e 1/1/2015, pela paralisação indeterminada e injustificada

das obras, haja vista que, em 12/9/2014, expirou a vigência da aludida avença, sem que tenham sido expedidos os correspondentes termos de recebimento provisório ou definitivo das obras já concluídas, bem como sem que tenha havido rescisão formal da contratação, ainda que as obras tenham sido paralisadas em definitivo em 17/3/2014, contrariando o disposto nos artigos 8º, parágrafo único, 66 e 73, inciso I, alíneas “a” e “b”, 78, inciso V, da Lei 8.666/1993; e

d) Srs. Emanuel Martins de Carvalho, Presidente da Comissão Especial de Licitação, Luíza Lopes Pereira, Alexandre Walter de Miranda Filho, Carlos Henrique de Andrade, João Carlos Grilo Carletti, membros da Comissão Especial de Licitação, e Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos, Presidente do Inea e signatária do edital de Concorrência Nacional 5/2011, em vista da exigência constante do subitem 9.3.7 do aludido instrumento convocatório, que impôs custos desnecessários aos licitantes para a realização de vistoria prévia no local da obra, exigência potencialmente restritiva do caráter competitivo do certame e que pouco contribuiria para o conhecimento do objeto pelos licitantes, bem como reuniu todos os potenciais participantes em data e horário previamente agendados, permitindo o prévio conhecimento do universo de concorrentes, infringindo o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os arts. 3º, **caput**, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

5. Adicionalmente, esta Corte de Contas formulou determinação para que a Caixa Econômica Federal realizasse vistoria no empreendimento e apresentasse manifestação conclusiva sobre a serventia e a funcionalidade dos serviços executados no âmbito do Termo de Compromisso 0345.672-28/2010, bem como dos gastos que se demonstraram inservíveis ou que foram deteriorados em virtude da paralisação das obras. Tal medida visava precipuamente a apuração de eventuais prejuízos ao erário ocasionados pela interrupção das obras.

II

6. Feita essa necessária exposição dos fatos, passo a me manifestar a respeito das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, assim como sobre o exame de mérito realizado pela Secex/RJ.

7. Em linha com o sugerido pela unidade instrutiva, cabe excluir o Sr. Alexandre Walter de Miranda Filho do rol de responsáveis deste processo, em razão da extinção de punibilidade decorrente de seu falecimento, ocorrido em 30/9/2014, portanto, em data anterior ao Acórdão 2.195/2016-Plenário.

8. Com relação à realização de medições extrapolando as previsões existentes na planilha contratual, a Secex-RJ propôs, em pareceres uníssimos, rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Walter Martins Câmara Junior, João Carlos Grilo Carletti e Edmilson Justino, pois não foram capazes de elidir a irregularidade referente à liquidação de despesa excedente para os serviços de ligações elétricas provisórias, em desacordo com o art. 63, § 2º, inciso I, da Lei 4.320/1964 e do art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, aplicando-lhes a multa prevista no inciso III do art. 58 da Lei 8.443/1992.

9. Com efeito, na 2ª medição do ajuste em apreciação, verificou-se que a quantidade contratada do item 22.18 (ligações elétricas provisórias) foi extrapolada. Enquanto a quantidade existente na planilha orçamentária da obra era de apenas 5 unidades, ao preço unitário de R\$ 1.039,90, foram medidas 25 unidades, no valor total de R\$ 25.997,50 (peça 22, p. 3).

10. De igual forma, a medição do item 22.11 (fornecimento e instalação de barracão de obra) teve quantidade liquidada na 2ª medição de 1.218,28 m², ao passo que o previsto contratualmente era de somente 328 m² (peça 22, p. 10). Houve posteriormente um estorno parcial na 3ª medição efetuada pelo Inea (peça 23, p. 9), de 808,98 m², correspondente a R\$ 173.996,77, restando medida a quantidade de 409,30 m².

11. Considero que a conduta dos referidos gestores é particularmente reprovável, de forma ser cabível a sua apenação pecuniária, na medida em que a natureza da irregularidade em apreciação exige uma conduta dolosa e deliberada dos responsáveis pela fiscalização do empreendimento, que, de forma consciente, efetuaram a medição e o atesto de serviços em quantidade superior a existente na planilha orçamentária. Ademais, a unidade técnica bem observou que o RAE 19/2016, de 14/1/2016, da Caixa Econômica Federal, qualificou a fiscalização do empreendimento realizada pelo Sr. João Carlos Grilo Carletti como péssima (peça 124, p. 9).

12. Assim, ponho-me de acordo com o encaminhamento efetuado e estipulo multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para os Srs. Walter Martins Câmara Junior e Edmilson Justino pela violação ao disposto no artigo 63, § 2º, inciso I, da Lei 4.320/1964 e no artigo 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993. No entanto, entendo que o fundamento legal para a aplicação da sanção deva ser o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, e não o inciso III do referido artigo, como foi capitulado pela unidade técnica. No caso do Sr. João Carlos Grilo Carletti, elevo o valor da penalidade para R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por entender que o responsável teve uma participação mais abrangente nas falhas em todo o empreendimento.

13. A respeito da apuração irregular do quantitativo do serviço de transporte de materiais de qualquer natureza com velocidade média de 20 km/h, verificada na 10ª medição, as razões de justificativa dos Srs. João Carlos Grilo Carletti, Sr. Edmilson Justino e Sueli Conceição da Silva Tostes apresentaram tabela correspondente à décima medição em que supostamente a quantidade contratada de 2.855.401,86 ton.km não foi excedida ao final da daquela medição. A décima medição foi de 105.061,25 ton.km, e o total acumulado após essa aferição foi de 2.855.401,82 ton.km, inferior à quantidade contratada.

14. Ocorre que a medição juntada aos autos pela equipe de auditoria do TCU registrou o montante de 832.516,49 ton.km na 10ª medição, ao passo que o **quantum** informado pelos responsáveis foi de 105.061,25 ton.km. Considerando a necessidade de sanar a discrepância de dados, a unidade técnica propôs o envio integral desta deliberação à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades, juntamente com cópia de peças deste feito, para a devida apuração de dano, bem como para eventual responsabilização dos Srs. João Carlos Grilo Carletti, Edmilson Justino e Sueli Conceição da Silva Tostes pelo indício de irregularidade relativo à liquidação irregular de despesa para os serviços de transporte de materiais de qualquer natureza com velocidade média de 20 km/h.

15. Deixo de acolher tal posicionamento, pois julgo que os autos contêm documentação que permita, nesta oportunidade, uma apreciação conclusiva da matéria. Vejo que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) encaminhou, em 14/2/2017, cópia integral do processo nº 108.419-5/2014, relativo à fiscalização do certame licitatório e das obras de drenagem da bacia do Rio Imboçu (peças 152-159).

16. A unidade instrutiva relatou que, devido à fiscalização concomitante dessas obras empreendida pelo TCU e pela Corte Estadual de Contas e, considerando que os recursos são majoritariamente federais, o TCE-RJ, após ciência do Acórdão 2.195/2016-Plenário, e com fundamento no princípio constitucional da eficiência, declinou da manutenção do controle do empreendimento e remeteu cópia integral do processo ao TCU, a fim de subsidiar a presente fiscalização.

17. Verifico que a 10ª medição encaminhada pelos responsáveis está assinada e confere com a que foi enviada pelo TCE-RJ (peça 159, fl. 64). Por outro lado, a 10ª medição obtida pela equipe de auditoria do TCU não está assinada, o que diminui o seu valor como evidência. Registro que a medição enviada pelo TCE-RJ e anexada às razões de justificativa dos responsáveis tem valor total de R\$ 2.046.711,37, quantia idêntica ao valor que foi obtido no resumo de pagamentos (peça 159, fl. 100) e corresponde à importância da ordem bancária existente no Sistema de Informações Gerenciais da

Secretaria de Fazenda do RJ (peça 159, fl. 103), ou seja, a quantia que efetivamente foi paga ao contratado.

18. Concluo, assim, que a 10ª medição apresentada à equipe de auditoria do TCU, por ocasião dos trabalhos de campo, não representa de forma fidedigna as quantidades efetivamente pagas, de maneira que acolho parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis João Carlos Grilo Carletti, Edmilson Justino e Sueli Conceição da Silva Tostes no tocante aos apontamentos de liquidação irregular de despesa na 10ª medição.

19. Ressalvo que o processo encaminhado pelo TCE-RJ contém novos indícios de liquidação irregular de despesas associados aos mesmos responsáveis, que foram verificados em outras medições, fatos que não foram objeto de audiência nestes autos, o que impede uma apreciação de mérito neste momento processual.

20. Por fal fato, deixo de acompanhar o posicionamento da unidade técnica a respeito do exame das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, na condição de Diretor de Recuperação Ambiental do Inea, em atendimento ao subitem 9.3.7 do Acórdão 2.195/2016-Plenário. O responsável justificou que a assinatura do Diretor nos documentos serviria apenas de ciência do andamento da execução das obras realizadas pela diretoria, de forma que seria inexigível do gestor a conferência de todas as medições e planilhas executadas pela diretoria e conferida por suas gerências.

21. A unidade técnica ponderou também que não haveria evidências de que o responsável tenha procedido diretamente, ou com conduta omissiva, de modo a não capacitar nem fornecer a seus subordinados os meios necessários ao fiel desempenho das atribuições de acompanhamento e fiscalização das obras.

22. Concordo que não seria razoável responsabilizar um gestor desse nível hierárquico por conta de falhas cometidas pelos engenheiros fiscais da obra. Ocorre que todas as medições examinadas pelo TCE/RJ e pela equipe de auditoria do TCU apresentaram falhas semelhantes, em que os fiscais do contrato atestaram a execução de serviços em quantidades superiores às previstas no contrato, o que denota ser uma falha geral e recorrente na gestão do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão. Ora, se as equipes de auditoria do TCU e do TCE detectaram as referidas impropriedades, mediante um exame por amostragem, considero que um “homem médio” poderia ter apurado tais falhas também. Por conseguinte, entendo que suas razões de justificativa devem ser rejeitadas em relação ao subitem 9.3.7 do Acórdão 2.195/2016-Plenário.

III

23. Passo a tratar do exame das audiências relacionadas com a paralisação indeterminada e injustificada das obras, haja vista que, em 12/9/2014, expirou a vigência do Contrato 79/2012, sem que ocorresse a rescisão formal do ajuste ou que fossem expedidos termos de recebimento provisório ou definitivo das obras já concluídas.

24. A Secex-RJ atestou que as obras estão definitivamente paralisadas desde 17/3/2014, ao passo que o Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão foi exonerado do cargo em comissão de Diretor de Recuperação Ambiental do Inea em 12/2/2014. Portanto, a paralisação definitiva das obras ocorreu após a exoneração do responsável, impossibilitando a adoção, pelo defendente, de medidas direcionadas à retomada do empreendimento, bem como de seu recebimento provisório ou da rescisão contratual. Consoante o exposto, acolho as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão no que tange ao presente tópico de sua audiência.

25. Quanto às razões de justificativa da Sra. Isaura Maria Ferreira Frega, que exerceu a presidência do Inea no período entre 12/2/2014 e 1/1/2015, a responsável aduz, em síntese, que delegou competência para a adoção das práticas dos atos relativos às obras públicas e serviços de

engenharia para a Vice-Presidência e para a Diretoria de Recuperação Ambiental (Diram), bem como que não tomou conhecimento das obras em exame e que os atos administrativos relacionados ao Contrato 79/2012 jamais foram encaminhados à Presidência daquele instituto. A Secex-RJ examinou tais alegações e propôs o acolhimento de sua manifestação de defesa.

26. Discordo de tal entendimento, pois não deve prosperar a tese da isenção de culpa da ex-presidente do Inea em face da ausência de sua participação formal nos atos administrativos relacionados ao empreendimento em apreciação. Diversos julgados desta Corte de Contas deixaram consignado que a delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada.

27. Considero que subsiste, no mínimo, culpa **in vigilando** da Sra. Isaura Maria Ferreira Frega, em virtude das evidências colacionadas dos autos. Primeiramente, a tese da defendente de que simplesmente não tomou conhecimento dos problemas no empreendimento é extremamente inverossímil, pois observei a existência de reportagens divulgadas na imprensa local apontando a paralisação das obras. Tais matérias jornalísticas foram divulgadas em época contemporânea ao exercício da responsável no cargo máximo do Inea. Cito, a título de exemplo, reportagem intitulada "PAC do Imboáçu gasta 41% do dinheiro mas obra só avança 0,8%", publicada pelo veículo de imprensa de maior circulação no Estado do Rio de Janeiro, em que é relatado o abandono da obra (disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/pac-do-imboacu-gasta-41-do-dinheiro-mas-obra-so-avanca-08-12406031.html>).

28. Na condição de dirigente do Inea, também não me parece crível que a gestora não acompanhasse os principais projetos e ações previstos no Plano Plurianual do ente federativo, cuja execução era de responsabilidade do órgão que presidia. A Lei Estadual 6.126, de 28 de dezembro de 2011, que estabeleceu o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro para o período de 2012 a 2015, elenca o programa 3672 - Drenagem da Bacia do Rio Imboáçu - PAC - RJ, a cargo do Inea (o documento pode ser consultado no seguinte endereço eletrônico: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3AWCC202012>).

29. Ademais, os autos contêm evidências de que a responsável tinha, de fato, ciência da paralisação da obra pela contratada. Na Carta nº 07/2014, endereçada com cópia à Sra. Isaura Maria Ferreira Fraga pela empresa contratada, Construtora Norberto Odebrecht, foi comunicado que a execução do Contrato 79/2012 seria suspensa, nos termos do artigo 78, inciso XV, da Lei 8.666/93, bem como, foi requerida a adoção das medidas para que todos os valores devidos à empreiteira fossem quitados integralmente no menor prazo possível (peça 159, fl. 169).

30. O teor da citada correspondência deixa transparecer que os atrasos nos pagamentos pelo Inea eram recorrentes em outros ajustes, além do Contrato 79/2012, pois a empresa também citou o Contrato 1/2010, cujo objeto era a "execução de obras referentes ao projeto de reabilitação ambiental da Praia de Sepetiba/RJ", e o Contrato 33/2012, com a finalidade de executar as "obras emergenciais de recuperação dos diques Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro", localizados nos Municípios de Cardoso Moreira/RJ e Campos dos Goytacazes/RJ.

31. Consta do feito também deliberação do TCE/RJ, do dia 18/11/2014, em que aquela Corte de Contas Estadual formulou determinação para que a responsável encaminhasse planilha orçamentária do primeiro termo de aditamento ao Contrato 79/2012 (peça 153, fl. 303). Embora o referido ofício tenha sido respondido somente em janeiro/2015 pelo presidente sucessor, há indícios de que a Sr. Isaura tivesse ciência de que o TCE/RJ fiscalizou o empreendimento, conforme atestam diversos ofícios da equipe de auditoria do TCE/RJ, datados entre fevereiro e maio/2014, todos endereçados à responsável (peça 154, fls. 12/26).

32. Portanto, considero que há elementos probatórios demonstrando que a responsável estava ciente da existência do Contrato 79/2012 e da situação de abandono da obra.

33. Vários julgados desta Corte de Contas têm aplicado penalidades aos gestores que se omitem em aplicar sanções ou em adotar as providências cabíveis para a retomada de obras paralisadas. Cito, a título de exemplo, os Acórdãos Plenários 2.345/2017 e 981/2017. De particular semelhança com o caso em apreciação, é a situação tratada no Acórdão 2.714/2015-Plenário, que apreciou auditoria nas obras de canalização e dragagem do Rio Bengalas na cidade de Nova Friburgo/RJ, também contratadas pelo Inea e que estiveram sob a gestão da defendente. No curso daqueles trabalhos também foram identificados indícios de irregularidades, entre elas a paralisação e diminuição do ritmo de execução das obras. Verificou-se que a obra sofrera atrasos e paralisações que ensejaram a prorrogação do prazo de conclusão inicialmente estabelecido.

34. Ao relatar o caso considerei que, *“o atraso na conclusão das obras expõe a população local aos riscos de novas enchentes e catástrofes naturais, como a que foi verificada em janeiro/2011”*, portanto *“a situação narrada é um indício de grave transgressão a normas legais, podendo ensejar a aplicação das penalidades previstas na Lei Orgânica do TCU aos responsáveis”*. Ponderei também que *“constatado o atraso injustificado da execução do ajuste pela empresa contratada, deve-se instaurar procedimento com vistas a um exame objetivo das razões do atraso. Este pode ter sido ocasionado por culpa da própria construtora, por atos e fatos de terceiro, pela superveniência de fato excepcional ou imprevisível, ou, ainda, por atos e omissões da própria Administração”*. Quando a Administração concorre para o descumprimento dos prazos acordados, a apuração de responsabilidades dos gestores é cabível, principalmente quando a dilação for consequência de inércia administrativa. De outra forma, nos atrasos advindos da incapacidade ou mora da contratada, o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei.

35. O atraso na execução de obras públicas é ocorrência de extrema gravidade, que pode inclusive ser enquadrada no tipo penal previsto no art. 92 da Lei de Licitações e Contratos. Ainda é relevante enfatizar que, nos termos do art. 8º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, é proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade competente, situação que não foi alegada pela responsável.

36. Para ilustrar o grau de reprovabilidade da conduta ora em apuração, ocorreram diversos alagamentos em São Gonçalo em março/2016, inclusive no trecho em obras do rio Imboçu, conforme noticiado pela imprensa local, circunstâncias que poderiam ser evitadas se o empreendimento fosse concluído e apresentasse serventia para a comunidade (por exemplo, cito a seguinte matéria: <http://www.ofluminense.com.br/en/cidades/moradores-contabilizam-perdas-em-s%C3%A3o-gon%C3%A7alo>).

37. Ante o exposto, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, proponho a aplicação de multa no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) à Sra. Isaura Maria Ferreira Frega pela omissão na adoção das providências cabíveis para a retomada da obra, contrariando o disposto nos artigos 8º, parágrafo único, 66 e 73, inciso I, alíneas “a” e “b”, 78, inciso V, da Lei 8.666/1993.

IV

38. Neste tópico, abordo as razões de justificativa dos Srs. Emanuel Martins de Carvalho, Presidente da Comissão Especial de Licitação, Luíza Lopes Pereira, Carlos Henrique de Andrade, João Carlos Grilo Carletti, membros da Comissão Especial de Licitação, e Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos, Presidente do Inea e signatária do edital de Concorrência Nacional 5/2011, em vista da exigência constante do subitem 9.3.7 do aludido instrumento convocatório, que impôs custos

desnecessários aos licitantes para a realização de vistoria prévia na obra, exigência potencialmente restritiva do caráter competitivo do certame e que pouco contribuiu para o conhecimento do objeto pelos licitantes, bem como reuniu todos os potenciais participantes em data e horário previamente agendados, permitindo o prévio conhecimento do universo de licitantes, infringindo o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os arts. 3º, **caput**, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

39. A Secex/RJ acolheu as alegações de defesa dos manifestantes, os quais apresentaram os seguintes argumentos:

- a. que há previsão legal para a realização de visita técnica do local da obra, consoante o inciso III do art. 30 da Lei 8.666/93;
- b. devido ao vulto da obra, considerou-se pertinente que todos os licitantes conhecessem integralmente o objeto da licitação, de modo a apresentarem suas propostas conforme necessidade da Administração;
- c. em face da previsão legal, não se sustenta o argumento relativo à restrição do caráter competitivo, tampouco em possível prejuízo devido ao conhecimento prévio do universo de licitantes, posto que seria presumido, injustificadamente, a existência de má-fé;
- d. o TCE/RJ não apresentou objeção quanto a essa matéria por ocasião da submissão do edital ao seu exame prévio;
- e. novo agendamento da visita técnica decorreu das alterações promovidas no edital e na planilha orçamentária, que inclusive proporcionou a ampliação dos participantes.

40. Ao analisar as alegações dos responsáveis, a Secex-RJ fundamenta sua conclusão precipuamente no fato de que não houve questionamentos do TCE/RJ acerca da visita técnica. Em essência acolho tal posicionamento, mas considero que o exame efetuado pela unidade instrutiva merece algumas considerações adicionais que farei em seguida, pois a prévia apreciação do edital pelo TCE/RJ, em tese, não elidiria ou atenuaria a irregularidade em tela, em particular se não houvesse nenhuma manifestação daquele órgão de controle sobre a exigência editalícia.

41. Na busca da verdade material, que permeia o processo do TCU, as auditorias pretéritas, incluindo aquelas realizadas pelas Cortes Estaduais de Contas, não têm o condão de fazer coisa julgada e não impedem que diante de outras situações se apontem falhas não identificadas por quaisquer outros motivos. Ocorre que no caso em apreciação, a exigência de vistoria ao local da obra foi objeto de expressa apreciação pela Corte de Contas Estadual (peça 141, fl. 5, e peça 155, fl. 29), que inclusive sugeriu modificação na redação do subitem 9.3.7 do edital de licitação.

42. Também, não discordo da arguição dos responsáveis de que existe previsão legal para a realização de vistoria da obra como condição para habilitação, mas tal disposição deve ser interpretada com razoabilidade para evitar a imposição de custos desnecessários aos licitantes e, por conseguinte, restringir o caráter competitivo da licitação.

43. Assim, a jurisprudência deste Tribunal se consolidou no sentido de que a vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando imprescindível para a perfeita compreensão do objeto, podendo ser substituída pela possibilidade de apresentação de declaração de preposto da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto. Nesse sentido, elenco os Acórdãos 234/2015-Plenário, 800/2008-Plenário, 785/2012-Plenário, 874/2007-2ª Câmara, 2.477/2009-Plenário, 2.028/2006-1ª Câmara, 1.733/2010-Plenário e 3.373/2013-Plenário.

44. A exigibilidade de visita técnica é cabível, quando necessária ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, necessitando ser motivada pela Administração nos autos do processo licitatório.

45. No caso em apuração, julgo que a realização de visita técnica pouco contribuiu para o conhecimento do objeto, pois as intervenções são localizadas em áreas urbanas de São Gonçalo/RJ, abertas à livre circulação de pessoas, não havendo nenhuma restrição ao acesso ou necessidade de presença da Administração para que os potenciais interessados inspecionassem o seu sítio e realizassem os levantamentos que entendessem cabíveis. Ademais, deixei consignado no Acórdão 2.195/2016-Plenário que não seria possível aos interessados, durante o período da visita, realizar exame minucioso dos 6,2 km do rio Imboçu, levantando todas as eventuais interferências e dificuldades existentes.

46. Assim, a necessidade dessa visita deve ser ponderada e avaliada de modo a evitar a restrição indevida ao caráter competitivo do certame, em atendimento ao art. 3º, **caput**, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, haja vista que pode representar um custo elevado aos interessados, principalmente para empresas sediadas em outras unidades da federação.

47. As visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração. Essa é a melhor interpretação do art. 30, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos. Tais visitas devem ser facultadas aos participantes do certame, pois têm por objetivo servir de subsídio à elaboração da proposta de preços e dirimir eventuais dúvidas acerca dos projetos e demais elementos que compõem o edital. Deixando de permitir o acesso dos licitantes ao local da obra, estará a Administração se expondo a pleitos futuros dos contratados, durante a execução de uma obra ou da prestação de um serviço, a respeito da insuficiência de informações nos projetos.

48. Também considerei particularmente preocupante a previsão editalícia de realização de visitas coletivas, reunindo todos os potenciais concorrentes em um único horário, exigência contrária aos princípios da moralidade e da probidade administrativa, na medida em que permite tanto ao gestor público ter prévio conhecimento das licitantes quanto às próprias empresas terem ciência do universo de concorrentes, criando condições propícias para a colusão.

49. As alegações dos defendentes também são confrontadas com o ambiente pouco competitivo no qual se realizou o certame, com a participação de apenas duas licitantes e com a oferta de um desconto ínfimo, de apenas 1,11% em relação ao orçamento estimativo da contratação, o que contrasta com a atratividade que uma obra de elevado vulto deveria despertar para a iniciativa privada.

50. A publicação de errata do edital e a exigência de que todas as licitantes realizassem nova vistoria coletiva, além de impor novo ônus aos concorrentes, perpetuou a oportunidade de colusão entre as construtoras, o que agravou a situação irregular apontada.

51. Concluindo-se o presente ponto, friso que deixo de propor a aplicação de penalidade aos responsáveis também por considerar que estes não tiveram participação efetiva na inclusão da cláusula restritiva no edital, cuja legalidade foi questionada na presente fiscalização.

52. Embora não tenha sido um elemento de defesa carreado pelos responsáveis nem tampouco examinado pela Secex-RJ, constatei que o parecer jurídico que analisou o instrumento convocatório aduziu que, no caso de licitação de obras públicas, a Resolução PGE/RJ nº 2.839, de 14/7/2010, alterada pelas Resoluções 2.892/2010 e 2.964/2011, aprovou minuta padrão de edital (peça 154, fl. 142). Assim, minha assessoria verificou que a exigência de visita ao local da obra realmente se encontra prevista na minuta padrão adotada no âmbito das licitações conduzidas pelo Estado do Rio de Janeiro, motivo pelo qual proponho acolher parcialmente as razões de justificativa dos responsáveis ouvidos em audiência quanto à presente impropriedade, visto que não seria razoável exigir que alterassem a minuta previamente aprovada pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

53. Com relação ao exame das audiências da Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos e do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão pela revisão ilegal do projeto básico, modificando as principais soluções adotadas, e a alteração de 74,07% do valor do contrato, com violação ao disposto nos arts. 3º, 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993 e aos limites legais impostos pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, a Secex-RJ concluiu pela rejeição das razões de justificativa apresentadas e, por consequência, pela aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis.

54. Acolho o exame realizado pela unidade técnica das referidas manifestações de defesa, adotando-o como razões de decidir, sem prejuízo de ressaltar os principais pontos da análise realizada.

55. A equipe de auditoria verificou que o Contrato 79/2012-Inea sofreu diversas alterações quantitativas e qualitativas em relação ao escopo dos serviços que serviram de base para a Concorrência Nacional 5/2011. Embora tais alterações não tenham resultado em modificação do valor contratual global, os acréscimos e supressões de quantitativos e de serviços representaram 74,07% do valor contratado, totalizando R\$ 62.062.450,69, sendo 12,37% relativos ao acréscimo nos itens originalmente contratados e outros 61,70% referentes à inclusão de serviços novos. Tais alterações foram contrabalançadas por 64,65% de supressão de quantitativos de serviços contratados e outros 9,41% de exclusão total de itens da planilha.

56. Tais alterações decorreram da mudança do método construtivo da principal intervenção contratada, ou seja, da execução de trecho de canalização do rio Imboaçú, de maneira que as cortinas estaqueadas de concreto armado moldado **in loco**, previstas no projeto básico, foram substituídas pelo assentamento de peças de concreto armado pré-moldado em perfil “L”.

57. No voto condutor do Acórdão 2.195/2016-Plenário, explanei que dois dos serviços originalmente contratados de maior relevância na obra (estacas tipo hélice contínua), representando 53,44% da planilha orçamentária, foram integralmente suprimidos. Os itens de maior representatividade incluídos por meio do aditamento contratual foram justamente a fabricação e o assentamento dos elementos em concreto pré-moldado.

58. Por ocasião da prolação do referido **decisum**, foi acolhido entendimento da unidade técnica no sentido que as alterações nas metodologias de execução das obras desvirtuaram os termos e condições pactuadas quando da celebração do ajuste, ultrapassando os limites legais de aditamento contratual previstos no art. 65 da Lei 8.666/1993. Tampouco vislumbrou a equipe de auditoria alguma situação excepcionalíssima que permitisse a aplicação dos entendimentos consignados na Decisão 215/1999-Plenário ao caso em apreciação.

59. Enfatizei que a jurisprudência desta Corte de Contas estava consolidada no sentido de que seria necessário que tais alterações do projeto licitado estivessem previamente justificadas por meio de pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como decorressem de fatos supervenientes, demonstrando que as soluções especificadas no projeto básico não se revelaram em momento posterior como a mais adequadas. Nesse sentido, citei os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015, 2.714/2015 e 852/2016.

60. Não estavam presentes nos autos as justificativas para as significativas alterações promovidas nos projetos nem os motivos pelos quais as soluções efetivamente adotadas no projeto executivo já não foram adotadas à época da licitação.

61. Desta feita, os responsáveis apresentaram a motivação para o aditamento celebrado, que foi justificado basicamente pela necessidade de diminuir a quantidade de famílias a serem reassentadas em virtude da obra e pela ocorrência de solos moles não prevista no projeto básico, o que oneraria o valor da obra em cerca de R\$ 32 milhões devido ao acréscimo na profundidade de execução das estacas.

62. Julgo que tal alegação seja pontualmente procedente, mas discordo da afirmação dos defendentes no sentido de que o projeto básico da licitação era preciso. Na verdade, as razões de

justificativa demonstram o contrário, ou seja, que o aludido projeto foi baseado em levantamento geotécnico deficiente, bem como utilizou solução comprovadamente antieconômica e inadequada para o local da intervenção. Faço essa intervenção, mas ressalvo que os responsáveis não foram ouvidos pela deficiência do projeto, e sim pela mudança do objeto licitado e extrapolação dos limites legais.

63. Porém, a justificativa para modificação do projeto demonstra que não houve, de fato, a ocorrência de circunstância superveniente. Na verdade, a alegada necessidade de reassentamento de 800 famílias seria uma típica condição pré-existente, assim como a condição do solo no local.

64. Portanto, não se pode admitir outro argumento dos responsáveis, no sentido de que a alteração estaria embasada nas condições estabelecidas na Decisão 215/1999-Plenário para a realização de modificações qualitativas acima do limite legal de 25%, previsto no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos. Recordo-me que a referida Decisão, ao apreciar Consulta formulada pelo Ministro de Meio-Ambiente, deliberou ser necessário o atendimento cumulativo de seis condicionantes no caso de alterações contratuais, consensuais e qualitativas, como requisito para a admissão de aditamentos contratuais acima dos limites legalmente estabelecidos. Um desses pressupostos seria exatamente que os termos de aditamento decorressem de causas supervenientes que implicassem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial, o que não é o caso, por exemplo, da necessidade de reassentar as famílias. Permito-me transcrever a interpretação do Sr. Auditor da Secex-RJ ao examinar a natureza da modificação, com a qual estou plenamente de acordo:

“98. ... Decerto, revisões contratuais em razão de insuficiências na elaboração do projeto afastaria de plano o pressuposto básico de caso fortuito, consubstanciado em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da avença.

99. A inexistência de culpa é conditio sine qua non para a aceitação de alterações qualitativas que extrapolem os limites legais.”

65. Outra condição da Decisão 215/1999-Plenário que deveria ser observada era a necessidade de assegurar a completa execução do objeto original do contrato, a otimização do cronograma de execução e a antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes. É forçoso observar que o ocorrido na obra foi exatamente o contrário, com o seu abandono injustificado tanto pela contratada quanto pelo órgão contratante.

66. Também não resta demonstrada pelos responsáveis a primeira condição estabelecida na referida decisão, ou seja, *“não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório”*. Tenho essa conclusão, visto que houve expressiva modificação do objeto contratado, mas o seu valor ficou imutável. Com essa “conta de chegada”, alterou-se a solução onerosa e antieconômica do projeto básico por um método executivo mais racional e eficiente.

67. Como o preço global do contrato após o primeiro aditivo ficou inalterado, foi observado no relatório de auditoria que a celebração do Termo Aditivo 44/2013 ocasionou sobrepreço no Contrato 79/2012 correspondente a 6,06% de seu valor global, equivalente a um superfaturamento de 11,82% do valor total das medições efetuadas. A equipe de auditoria relatou que os novos serviços de pré-moldados, incluídos pelo Termo Aditivo 44/2013-Inea, estavam entre 27,19% a 32,46% acima dos valores referenciais estabelecidos pela Caixa Econômica Federal no Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE 19/2016, de 14/1/2016. No principal serviço da galeria de extravasamento, incluída por aditamento no contrato 79/2012-Inea, também foi apurado que estava 27,74% acima da referência adotada pela Caixa.

68. Além disso, houve redução na dimensão do empreendimento, como bem frisou a unidade técnica em seu exame, **in verbis**:

“101. Consoante a decisão supramencionada, a intangibilidade do objeto é asseverada nas perspectivas de sua natureza e de sua dimensão, concomitantemente. Com relação ao impacto das modificações, a natureza em termos da preservação do propósito do objeto foi preservada.

102. Todavia, o mesmo não foi observado quanto à dimensão, ou seja, com relação à aderência das modificações à concepção original do projeto licitado. As alterações não se circunscreveram a simples adequação técnica do objeto.

103. Reproduzimos, a seguir, o objeto original constante do Termo de Compromisso:

elaboração de projeto executivo e obras previstas, inicialmente, na Bacia do Rio Imboáçu de canalização e desassoreamento no trecho médio, entre a Avenida Edson e a BR-101 e dragagem no trecho final, entre BR-101 e a sua foz na Baía de Guanabara, implantação de via pública na margem do canal entre a Avenida Presidente Kennedy e a rodovia BR-101, contemplando pavimentação asfáltica e urbanização, substituição de 3 pontilhões existentes e implantação de uma quarta travessia.

104. O Termo Aditivo 44/2013 não faz menção às efetivas alterações do objeto, discriminando, apenas, os percentuais de acréscimos e supressões de itens da planilha orçamentária. De acordo com o pedido do compromissário – Governo do Estado do Rio de Janeiro, na reprogramação de 6/8/2015, o objeto do contrato foi desmembrado conforme abaixo:

1ª etapa: execução do projeto executivo, da canalização ao longo do Rio Imboáçu entre e Av. Presidente Kennedy e a Rua João Silves e da execução de uma galeria de seção retangular, com extensão de 1.375m sob a Avenida Luiz Corrêa da Silva, que já encontra-se concluída;

2ª etapa: implantação de barragem para regularização de vazões, 04 pontilhões, atracadouro de pequenas embarcações a jusante, próximo à rodovia BR-101 e adequação da calha do Rio Imboáçu à montante da Av. Presidente Kennedy e à jusante da Rua João Silves, pendente de execução.

105. O cotejo entre essas leituras infere a existência de alterações na dimensão do objeto. Ilustrativamente, a implantação de barragem e a construção de atracadouro evidenciam que o objeto não se manteve intangível. A finalidade do empreendimento pode não ter sido desviada, entretanto, houve modificação do objeto. Desse modo, não foi satisfeito o pressuposto constante do inc. V, da alínea “b” da Decisão 215/1999-TCU-Plenário, relativo à completa execução do objeto original.

106. Na reprogramação do empreendimento constante da Síntese do Projeto Aprovado (SPA), de 2/7/2015 (peça 9, p. 27-30), a Caixa efetuou as seguintes observações relativas às alterações propostas:

a) o proponente solicita o fracionamento do contrato em duas etapas, sendo: (i) etapa 1: considera os elementos já executados consoante a solução técnica apresentada no projeto executivo, abrangendo a canalização de trecho do Rio Imboáçu, entre a Av. Pres. Kennedy e a R. João Silves, e o estabelecimento de galeria de seção retangular com extensão de 1.374,90 m, sob a Av. Luiz Correa da Silva, destinada a servir como extravasor do Córrego Sendas, afluente do rio Imboáçu; essa etapa compreende, ainda, os custos do projeto executivo, instalação de canteiro e serviços complementares, tais como topografia e implantação de calçada contígua ao trecho canalizado; (ii) etapa 2: “[c]onsidera os elementos a serem executados, cogitando-se a eventualidade de um novo procedimento licitatório”; escopo dessa etapa abrange um dique à montante, execução de quatro pontilhões, implantação de atracadouro de pequenas embarcações próximo à BR-101, e serviços relacionados à adequação da calha do rio Imboáçu a montante da Av. Pres. Kennedy e à jusante da R. João Silves;

b) “[d]estacamos que o projeto executivo, considerado na presente análise de reprogramação alterou complementemente a solução técnica e as especificações inicialmente previstas no projeto básico (sublinhamos)” (peça 9, p. 29).

107. Ainda, nesse contexto, conforme informado pelo Ministério das Cidades, em virtude da insuficiência de saldo contratual para a conclusão das metas ajustadas, foi sugerida a construção de barragem com a conseqüente redução das metas (item 26, acima). A redefinição do método de construção altera as características da obra, pois há mudança no volume original de água, bem como das obras e serviços de melhoria do entorno do empreendimento. As alterações efetuadas não foram simplesmente fruto de nova tecnologia.”

69. Assim, por todas as ocorrências apontadas acima, seria bastante plausível uma expressiva redução no valor da obra caso o projeto final fosse objeto de nova licitação, evidenciando que não houve comprovação do primeiro requisito elencado na Decisão 215/1999-Plenário para a extrapolação dos limites de aditamento contratuais.

70. Ante o exposto, rejeito as razões de justificativa da Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos e do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo quanto ao aditamento irregular verificado no Contrato 79/2012, que modificou o objeto licitado e extrapolou os limites previstos no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993.

71. Considerando graves as irregularidades observadas, fixo o valor das multas em R\$ 20.000,00 para a Sra. Marilene e R\$ 25.000,00 para o Sr. Luiz Manoel de Figueiredo, explicitando que agravei o valor da penalidade aplicada à ex-presidente do Inea pelo fato de ela já ter sido apenada pelo TCU por ocorrência idêntica, apurada no âmbito do Acórdão 1.411/2016-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Vital do Rêgo. No caso do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão, a multa fixada considerou sua participação direta em todas as etapas do empreendimento, sendo inclusive o responsável pela elaboração do projeto básico da licitação.

72. Consolidando o exame de todas as razões de justificativa dos responsáveis, explicitadas nos tópicos deste voto, proponho a aplicação das seguintes multas aos responsáveis:

Responsável	Valor Individual da Multa
Luiz Manoel de Figueiredo Jordão	R\$ 30.000,00
Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos	R\$ 20.000,00
Walter Martins Câmara Junior	R\$ 5.000,00
João Carlos Grilo Carletti,	R\$ 10.000,00
Isaura Maria Ferreira Frega	R\$ 40.000,00
Edmilson Justino	R\$ 5.000,00

VI

73. Sobre as manifestações institucionais do Inea, do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, em cumprimento às oitivas determinadas pelo subitem 9.1 do Acórdão 2.195/2016-Plenário, alinho-me ao exame realizado pela unidade técnica, embora eu entenda que o encaminhamento sugerido deva ser modificado, conforme explanarei a seguir.

74. É forçoso concluir que a manifestação das três instituições pouco ou nada contribuíram para o saneamento das impropriedades e para a efetiva conclusão do empreendimento.

75. A Secex-RJ propôs determinar ao Ministério das Cidades que exija, por ocasião de alterações contratuais decorrentes de obras executadas com recursos públicos federais, o encaminhamento de declaração do beneficiário dos recursos acerca da observância dos limites legais de aditamento contratual com método de cálculo segundo o entendimento prevalecente no Tribunal de Contas da União, consubstanciado no Acórdão 749/2010-Plenário.

76. Entendo desnecessária tal determinação, pois tal documentação já é exigida do beneficiário dos recursos. Tenho ainda a opinião de que a apresentação pelo conveniente de tal documento não produz resultados práticos se o seu teor não for analisado de forma crítica pelo órgão repassador de

recursos ou pelo seu mandatário. Nesse sentido ponderou a Secex-RJ: “*entendemos que a Caixa não pode se ater a pareceres técnicos e jurídicos de entes beneficiários pertinentes a alterações do objeto, posto que cabe-lhe zelar por sua plena e esmerada execução*”. A citada declaração teria um efeito meramente burocratizante se não passar pelo efetivo crivo do concedente.

VII

77. Finalmente, trato da determinação para que a Caixa Econômica Federal realizasse vistoria no empreendimento e apresentasse a este Tribunal manifestação conclusiva sobre a serventia e funcionalidade dos serviços executados no âmbito do Termo de Compromisso 0345.672-28/2010, informando, de forma segregada, o valor e a discriminação das etapas e serviços executados que possuem funcionalidade e estão atendendo aos objetivos pactuados no referido Termo de Compromisso, bem como dos gastos que se demonstraram inservíveis ou que foram deteriorados em virtude da paralisação das obras. Tal medida visa precipuamente a apuração de eventuais prejuízos ao erário ocasionados pela paralisação das obras.

78. A unidade técnica assim sintetizou a manifestação da Caixa:

“123. Com vistas ao cumprimento desse comando, a Caixa elaborou relatório técnico (peça 124, p. 6-9) a partir da vistoria realizada em 11/10/2016 com o objetivo de verificar eventuais danos físicos ou deteriorações parciais das obras executadas. Em síntese, as principais conclusões estão apresentadas a seguir:

i) os serviços, de modo geral, mantiveram as características físicas observadas na vistoria anterior, datada de 21/12/2015, conservando os aspectos funcionais e sem apresentar deteriorações relevantes ou incompatíveis com o prazo decorrente do seu término;

ii) os elementos relacionados ao desempenho hidráulico do projeto (trecho canalizado à jusante da Av. Pres. Kennedy e galeria sob a Rua Luís Correia da Silva) apresentam funcionalidade parcial, referente à 1ª. Etapa aprovada pelo Ministério das Cidades. Isso porque sua funcionalidade plena depende da implantação da barragem à montante, cuja execução foi prevista para uma segunda etapa do contrato, tendo efeito direto sobre os aspectos relacionados à mitigação dos danos em período de cheias do Rio Imboaçú;

iii) os elementos adstritos à urbanização das ruas Luís Correia da Silva e Milton Rodrigues (conexos à galeria subterrânea) contemplando redes de água e esgoto, drenagem superficial e pavimentação asfáltica apresentam plena funcionalidade e estado de conservação adequado. Ainda que o estado geral de conservação dos elementos se mostre adequado, verificam-se necessidades pontuais de manutenção, tais como retirada de lixo do canal e das redes pluviais, e reposição de tampões;

iv) todos os serviços atestados na vistoria anterior, adstritos à primeira etapa do contrato, apresentam funcionalidade parcial ou plena, abarcando o valor total de R\$ 40.079.095,63; e

v) os valores considerados inconsistentes totalizam R\$ 19.535.622,59 e foram quantificados na medição efetuada na vistoria de 21/12/2015, consubstanciada no Relatório de Acompanhamento de Engenharia RAE 019/2016, constituindo objeto das glosas anexas ao referido relatório. Não foram detectados prejuízos adicionais para fins de ressarcimento.”

79. Por seu turno, a Secex-RJ realizou o seguinte exame das informações prestadas, **in verbis**:

“129. Segundo informado, os valores im procedentes corresponderam a R\$ 19.535.622,59 (...) e foram cortados da medição apresentada (...) constituindo objeto das glosas anexas ao referido RAE 019/2016 (...)’ (peça 124, p. 5). As glosas não foram encaminhadas nas manifestações apresentadas pela Caixa. Da mesma forma, no atendimento específico a esse item do acórdão, não foram apresentadas as providências adotadas para a recuperação dos prejuízos.

130. Com relação às medidas a serem alvitradas, o Ofício - Gigov/RJ 2.863/2016, consigna a solicitação de “(...) providências pontuais [para a devolução de recursos repassados pelo Ministério das Cidades] sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial” (peça 125, p. 7-9).

131. Entretanto, a quantificação do valor a ser ressarcido não resta esclarecida. De acordo com o Relatório Técnico RT GIGOVRJ 0007/16, de 19/10/2016, o montante das glosas é de R\$ 19.535.622,59 (peça 124, p. 5). Por sua vez, o montante nominal desembolsado a ser restituído, reclamado pela Caixa ao Inea/Governo do Estado do Rio de Janeiro por meio do Ofício - Gigov/RJ 2.863/2016 é de R\$ 26.349.677,20, desconsiderando-se o valor de R\$ 15.772.459,79, correspondente ao saldo dos recursos repassados e não desembolsados (peça 125, p. 8).

132. Portanto, o valor a ser restituído deve ser devidamente apurado pela Caixa para fins de ressarcimento de dano ao erário.

133. Concluimos que, com fundamento no art. 8º da Lei 8.443/92 seja **determinado** à Caixa que, em coordenação com o Ministério das Cidades proceda com a instauração de processo de Tomada de Contas Especial em face do Inea/Governo do Estado do Rio de Janeiro. As informações ora prestadas conduzem à mesma proposição feita anteriormente na análise da oitiva da Caixa, em decorrência do item 9.1 do Acórdão 2.195/2016-Plenário, já objeto de determinação (item 88, acima).”

80. Entendo que realmente exista um indício de dano a ser apurado, o que enseja a instauração de processo de tomada de contas especial, mas creio que as circunstâncias fáticas estejam a exigir que o processo de tomada de contas especial seja conduzido diretamente pelo Tribunal. São inteiramente aplicáveis as considerações que fiz no voto condutor do Acórdão 1.522/2016-Plenário, ao observar que o Tribunal deveria evitar, em processos de fiscalização, a expedição de determinações para que o órgão da Administração instaure procedimento de tomada de contas especial, nas situações em que disponha de todos os elementos fáticos para apuração da responsabilidade e a quantificação do dano, por **motu proprio**, ou nas quais tais evidências possam ser buscadas e, na sequência, analisadas pela própria Secretaria do Tribunal.

81. Nesses casos, compreendo que o TCU deve utilizar a competência que lhe foi deferida pelo art. 47 da Lei 8.443/1992, isto é, proceder à conversão do processo de fiscalização em tomada de contas especial e adotar, ele mesmo, por meio de sua Secretaria, as providências cabíveis para apuração das irregularidades.

82. Compreendo que tais medidas são importantes para mitigar o risco de ineficácia do controle efetuado pelo TCU, no que se refere à reintegração dos recursos malversados e à aplicação das sanções cabíveis, preservando adequadamente os princípios da segurança jurídica, da razoável duração do processo e do interesse público.

83. Adicionalmente, minha assessoria verificou a situação do empreendimento no sistema de acompanhamento de obras da Caixa Econômica Federal e obteve informações totalmente discrepantes das informações prestadas ao TCU pela própria instituição (conforme imagem a seguir). No referido sistema, o empreendimento encontra-se concluído, com prestação de contas final recebida e aprovada, o que é incompatível com um objeto conveniado inacabado.

CAIXA O banco que acredita nas pessoas

VOCÊ CLIENTE, [ACESSE SUA CONTA](#)

REDE DE ATENDIMENTO | SOBRE A CAIXA | CAIXA CULTURAL | DOWNLOADS | OUVIDORIA | FALE CONOSCO

VOLTAR PARA A PÁGINA [ANTERIOR](#) [BOAS-VINDAS](#) TAMANHO DA FONTE [A](#) [A](#) [A](#)

ACOMPANHAMENTO DE OBRAS

OPERAÇÃO CONTRATADA

UF: RJ

Número do Contrato: 0345672-28

Nº SIAFI: 666750

Nº SICONV: 0000000000

Município Beneficiário: SAO GONCALO

Programa/Ação: DREN URB-AG PLU

Contratado: ESTADO RJ

Descrição da Obra/Serviços: DRENAGEM DA BACIA DO RIO IMBOACU

Assinatura CT: 31/12/2010

Publicação D.O.U: 10/01/2011

Data Vigência: 31/08/2017

Empregos Gerados:

População Beneficiada:

Valor Investimento: R\$ 110.079.466,77

Financiamento/Repass: R\$ 87.832.257,32

Prestação de Contas Final

Data Recebimento PCF/CAIXA: 05/12/2017

Data Aprovação CAIXA: 08/12/2017

Data Homologação SIAFI: 15/12/2017

Nº Registro Aprovação SIAFI: 2017NS022469

Situação do Contrato: Situação Normal

Valor Liberado *	Percentual Obra/Serviços	Percentual Informado Tomador Obra/Serviços	Previsão Obra/Serviços	Situação Obra/Serviços	Data Última Medição
R\$ 25.608.691,61	100,00 %	0,00%	24 meses	CONCLUIDA	

* Valor liberado na conta vinculada do Contrato, bloqueado no caso de pendências jurídicas e/ou técnicas (obras/serviços)

84. Ademais, as liberações de recursos informadas pelo sistema também não são compatíveis com os dados presentes nos autos, conforme tela do sistema copiada a seguir:

OPERAÇÕES CONTRATADAS

Número do Contrato: 0345672-28

Parcela	Valor Solicitado/Recebido	Status	Data de Inclusão	Número da OB	Data da OB
001	4.391.612,87	Realizada	10/04/2013	0803433	13/05/2013
002	7.615.056,44	Realizada	06/05/2013	0804683	24/06/2013
003	4.303.780,87	Realizada	10/04/2013	0804042	28/05/2013
004	10.039.227,02	Realizada	11/10/2013	0809757	23/12/2013
005	2.589.761,15	Realizada	02/01/2014	0810043	30/12/2013
006	7.449.465,87	Realizada	02/01/2014	0810059	30/12/2013
007	10.780.212,61	Realizada	08/12/2017	0000000	10/11/2017

Importante:
As Ordens Bancárias têm seus valores disponibilizados na conta 02(dois) dias úteis após a sua emissão. Os valores informados referem-se aos depositados na conta vinculada ao Contrato de Repasse, através da emissão de Ordem Bancária, não representando necessariamente valores recebidos pelo Tomador dos Recursos.

Nota:
O status "Incluída" corresponde à parcela incluída no Sistema da CAIXA, passível de solicitação de recurso ao Órgão Gestor;
O status "Selecionada" corresponde à parcela já solicitada junto ao Órgão Gestor do recurso;
O status "Realizada/Creditada" corresponde à parcela com Ordem Bancária já emitida;
O status "Excluída" corresponde à parcela que foi excluída no Sistema da CAIXA, após a sua solicitação.

85. Dessa forma, considero necessário realizar inspeção nas obras e na Caixa Econômica Federal com o intuito de apurar a real situação física e financeira do empreendimento, bem como os valores que foram efetivamente liberados ou que estão glosados, quantificando eventual prejuízo ao erário.

86. No exame a ser procedido, a unidade técnica deverá observar se houve descumprimento do art. 8º da Lei 8.443/1992 por parte de funcionários da Caixa Econômica Federa, bem como se os indícios de superfaturamento nas medições do Contrato 79/2012, apontados pelo TCE-RJ, foram objeto ou não de glosas pela mandatária da União.



Ante todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de janeiro de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 170/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.989/2016-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
 - 3.2. Responsáveis: Edmilson Justino (850.633.047-53); Isaura Maria Ferreira Frega (531.962.797-15); João Carlos Grilo Carletti (740.938.867-68); Luiz Manoel de Figueiredo Jordão (499.763.117-53); Marcus de Almeida Lima (912.921.407-63); Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos (742.396.357-72); Sueli Conceição da Silva Tostes (905.380.057-34); Walter Martins Câmara Junior (803.453.367-04); Alexandre Walter de Miranda Filho (332.182.697-68).
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Governo do Estado do Rio de Janeiro; Ministério das Cidades (vinculador).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ).
8. Representação legal:
 - 8.1. Damião Alves de Azevedo (22069/OAB-DF), Murilo Fracari Roberto (22934/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada com o objetivo de avaliar a regularidade da gestão dos valores transferidos por força do Termo de Compromisso 0345.672-28/2010, cujo objeto é a execução das obras de drenagem do rio Imboaçú, em São Gonçalo/RJ,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir o Sr. Alexandre Walter de Miranda Filho do rol de responsáveis deste processo, em razão de seu falecimento;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão e Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos em atendimento às audiências determinadas pelos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.195/2016-Plenário, respectivamente, que tratam da alteração do objeto do Contrato 79/2012 e da extrapolação dos limites legais de aditamento contratual;

9.3. rejeitar as razões de justificativa do Sr. Walter Martins Câmara Junior, apresentadas em atendimento à audiência constante do subitem 9.3.3 do Acórdão 2.195/2016-Plenário, que trata da liquidação irregular de despesas na 2ª medição do Contrato 79/2012;

9.4. acolher as razões de justificativa da Sra. Sueli Conceição da Silva Tostes em relação à audiência determinada pelo subitem 9.3.4 do Acórdão 2.195/2016-Plenário, que trata da liquidação irregular de despesas na 10ª medição do Contrato 79/2012;

9.5. rejeitar parcialmente as razões de justificativa dos Srs. João Carlos Grilo Carletti, Edmilson Justino e Luiz Manoel de Figueiredo Jordão em relação às audiências constantes dos subitens 9.3.5, 9.3.6 e 9.3.7 do Acórdão 2.195/2016-Plenário, respectivamente, que tratam da liquidação irregular de despesas na 2ª e na 10ª medição do Contrato 79/2012;

9.6. acolher as razões de justificativa do Sr. Luiz Manoel de Figueiredo Jordão e rejeitar as razões de justificativa da Sra. Isaura Maria Ferreira Frega, em relação às audiências constantes do subitem 9.3.8 do Acórdão 2.195/2016-Plenário, realizadas em virtude da paralisação indeterminada e injustificada das obras objeto do Contrato 79/2012;

9.7. acolher parcialmente as razões de justificativa dos Srs. João Carlos Grilo Carletti, Emanuel Martins de Carvalho, Luíza Lopes Pereira, Carlos Henrique de Andrade e Marilene de

Oliveira Ramos Múrias dos Santos, em relação às audiências determinadas pelo subitem 9.3.9 do Acórdão 2.195/2016-Plenário, que tratam do estabelecimento de exigência restritiva no edital de Concorrência Nacional 05/2011;

9.8. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento:

Responsável	Valor Individual da Multa
Luiz Manoel de Figueiredo Jordão	R\$ 30.000,00
Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos	R\$ 20.000,00
Walter Martins Câmara Junior	R\$ 5.000,00
João Carlos Grilo Carletti,	R\$ 10.000,00
Edmilson Justino	R\$ 5.000,00
Isaura Maria Ferreira Frega	R\$ 40.000,00

9.9. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.10. autorizar o pagamento das dívidas dos responsáveis, caso solicitado, em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista da legislação em vigor, alertando os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §2º, do Regimento Interno do TCU;

9.11. determinar à Secex-RJ que:

9.11.1. instaure processo apartado de Tomada de Contas Especial, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 41 da Resolução TCU 259/2014, a partir da extração de cópias das peças necessárias destes autos, com vistas à quantificação dos débitos e identificação dos responsáveis por eventuais prejuízos apurados no Termo de Compromisso 0345.672-28/2010;

9.11.2. no âmbito do apartado a ser constituído em atendimento ao subitem acima, realize nova inspeção no empreendimento e na Caixa Econômica Federal com vistas a obter a íntegra do processo do Termo de Compromisso 0345.672-28/2010 e das respectivas prestações de contas, bem como para emitir juízo crítico acerca da resposta encaminhada pela Estatal ao subitem 9.2 do Acórdão 2.195/2016-Plenário;

9.11.3. se manifeste conclusivamente sobre eventual descumprimento do art. 8º da Lei 8.443/1992 por parte de funcionários da Caixa Econômica Federal, bem como se os indícios de superfaturamento nas medições do Contrato 79/2012, apontados pelo TCE-RJ, foram objeto ou não de glosas pela mandatária da União.

9.12. notificar, acerca da presente deliberação, o Inea – Instituto Estadual do Ambiente, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal;

9.13. cientificar o Ministro de Estado das Cidades acerca da constituição de processo apartado de Tomada de Contas Especial, na forma do parágrafo único do art. 198 do Regimento Interno do TCU; e

9.14. após trânsito em julgado desta deliberação, apensar estes autos à Tomada de Contas Especial a ser constituída, na forma do art. 41 da Resolução TCU 259/2014.

10. Ata nº 3/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/1/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0170-03/18-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
 - 13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral