

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 019.247/2010-9.

Natureza: Representação.

Entidade: Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Responsáveis: Carlos Abenza Martinez (530.362.717-91); Flávio Alberto da Silva (297.137.227-87); Instituto Nacional do Ambiente - Inea/RJ (10.598.957/0001-35); Marilene de Oliveira Ramos Múrias (742.396.357-72).

Representação legal: Diana Carolina Biseo Henriques e outros, representando Carlos Abenza Martinez e Marilene de Oliveira Ramos Múrias.

**SUMÁRIO: PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTAS. DETERMINAÇÕES À CEF. CIÊNCIA.**

**A sanção pecuniária de empregados da Caixa Econômica Federal por falhas na análise técnica de obras deve ser avaliada caso a caso, diante das circunstâncias que os cercam, com a finalidade de considerar a reprovabilidade da conduta adotada quando comparada àquela que seria esperada de um gestor médio.**

## RELATÓRIO

Trata-se de representação sobre possíveis irregularidades relativas à execução de obras e serviços de intervenções estruturais do projeto de controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos rios Iguaçu/Botas e Sarapuí, na Baixada Fluminense, estado do Rio de Janeiro.

2. O processo teve origem em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas daquele estado (TCE-RJ), cujo relatório foi enviado à esta Corte de Contas, por se tratar de obras com aporte de recursos federais e estaduais. Naquele Tribunal foram apontados os seguintes indícios de irregularidade:

a) projeto básico impreciso e desatualizado, trazendo a necessidade de significativas modificações de quantidades, inserção de novos itens, substituição de metodologias de execução, entre outras alterações (item 5.1);

b) prática do chamado “jogo de planilha”, com majoração dos quantitativos e inclusão de novos itens cujos custos unitários estavam acima dos de mercado (item 5.2);

c) atestações indevidas, no valor de R\$ 979.494,84, referentes aos itens de locação de grupos geradores de códigos EMOP 19.011.008-2 e 19.011.009-4 (item 5.3);

d) utilização indevida do código 03.008.050-1 na planilha contratual ao invés do código 03.001.080-1 previsto no edital, incorrendo em custos unitários substancialmente maiores (item 5.4);

e) unidade de medição do item 01.090.600-5 não reflete o quantitativo de serviço executado (item 5.5);

f) utilização de BDI elevado, de 37% (item 5.6);

g) adoção de sistema construtivo de menor economicidade e contabilização de insumos em duplicidade (item 5.7);

h) glosa, pela Caixa, na 12ª medição, de valores referentes a itens que foram considerados não elegíveis (item 5.8);

i) atraso na execução da obra (item 5.9).

3. No âmbito deste Tribunal, realizou-se, inicialmente, diligências ao Instituto Estadual do Ambiente (Inea), à Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária da União nos contratos de repasse assinados, e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, buscando conferir as irregularidades que haviam sido apontadas.

4. Foram confirmadas pelo TCU as irregularidades relativas a projeto básico impreciso e incompleto, atestações indevidas nos itens de locação de geradores, unidade de medição indevida e atraso na execução da obra. Conforme instrução elaborada pela unidade técnica:

227. Com relação à primeira irregularidade, foram detectados fortes indícios de que o projeto básico utilizado no Edital de Concorrência era defasado e deficiente, redundando em uma série de aditivos que alteraram o valor original do contrato em 89,4% para acréscimos e 64,44% pra supressões, descaracterizaram o objeto contratado, com a exclusão da bacia do rio Viegas 4 (valor projetado de R\$ 14.576.602,13), e de parte dos serviços da Bacia do Iguaçu/Botas (rios Calombé, Campos Elíseos e Canal Auxiliar Reduc), de forma a compensar os acréscimos de quantitativos de serviços e de novos serviços não previstos originalmente no contrato.

228. Em virtude disso, foram propostas audiências dos responsáveis do INEA, por terem autorizado a realização com projeto básico defasado e deficiente, bem como de responsáveis da Caixa por terem aprovado o referido projeto com todas as deficiências já relatadas nesta instrução, contrariando o estabelecido em normativo interno.

229. Quanto às atestações indevidas nos itens de locação de geradores, verificou-se que já foram adotadas pelo INEA as providências devidas para ajuste das medições que haviam sido feitas a maior. Quanto ao atraso na execução da obra, verificou-se que sua causa foi a não execução, em tempo hábil, das unidades residenciais que receberão as famílias removidas, obra essa a cargo da Secretaria Estadual de Habitação através da Companhia Estadual de Habitação.

230. No tocante à utilização de unidade indevida para medição do serviço de “Trabalho Sócio-Ambiental”, propõe-se dar ciência ao INEA que a adoção da unidade de medida “verba” na planilha orçamentária do contrato para os serviços a serem desenvolvidas no Trabalho Técnico Sócio-Ambiental foi irregular, uma vez que não detalhou todas as atividades a serem executadas, configurando em um orçamento inadequado pela ausência de detalhamento dos serviços, confrontando jurisprudência consolidada mediante o disposto na Súmula TCU 258/2010.

231. Também propõe-se dar ciência ao INEA que foi constatada a utilização de preços unitários superiores aos preços de referências (3,48%), no âmbito do Contrato 32/2008, em decorrência de utilização de preços unitários constantes nas tabelas referenciais de preços unitários da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP), ao invés de utilização de referências medianas do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) ou do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro), em afronta ao estabelecido no art. 115 da Lei 11.514/2007 (LDO 2008).

5. Além desses problemas, verificou-se uma possível restrição à competitividade da Concorrência 003/2007, decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento, também objeto de proposta de ciência ao Inea.

6. Na sequência, o Ministro José Jorge, relator à época, autorizou as audiências propostas.

7. As razões de justificativa apresentadas foram analisadas pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, cuja instrução transcrevo a seguir, com ajuste de forma, tendo sido apresentadas propostas uníssonas:

## EXAME TÉCNICO

### I. Audiências dos Srs. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos e Carlos Abenza Martinez, Presidente e Vice-Presidente do Instituto Estadual do Ambiente (Inea).

19.A audiência proposta pela Unidade Técnica (peça 68), acolhida pela relatoria do processo (peça 71), foi realizada nos seguintes termos:

235.2. promover, com base no art. 43, inciso II da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, a audiência dos Srs. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos (CPF 742.396.357-72), Presidente do Instituto Estadual do Ambiente (Inea), e Carlos Abenza Martinez (CPF 530.362.717-91), Vice-Presidente do Inea, por terem solicitado abertura de procedimento licitatório para contratação de obra com base em projeto básico de engenharia deficiente e desatualizado que não atende ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, sem submetê-lo à análise do corpo técnico do Inea para aferição de sua adequabilidade, a qual redundou na descaracterização do objeto e na redução do seu escopo inicialmente contratado, por meio das alterações implementadas via aditivos contratuais (89,4% para acréscimos e 64,44% para supressões); (original sem grifos).

20.As razões de justificativa foram apresentadas de maneira conjunta pelos gestores do Inea, e estão acostadas aos autos às peças 107 e 108.

#### I.1. Razões de Justificativa

21.Os responsáveis alegam que a instrução realizada pela unidade técnica deste Tribunal baseou-se em relatório parcial do TCE-RJ, ou seja, que não existe julgamento definitivo do mérito no âmbito daquela Corte. Consideram que tal fato impõe risco à análise do TCU, pois poderia gerar tumultos processuais e conflitos de entendimentos entre as duas Cortes.

22.Com relação ao projeto básico de engenharia deficiente e desatualizado, alegam que as acusações que são dirigidas aos requeridos não devem ser acolhidas por esta Corte de Contas, seja por razões materiais e processuais que obstam a sua análise, seja por inexistir qualquer ilicitude e/ou reprovabilidade na conduta dos requeridos.

23.Alegam que o projeto estava atualizado, pois fora contratada em 2007, por dispensa de licitação, a Coppetec (Fundação de Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos) para realizar a atualização do projeto, justamente por ter sido a entidade responsável pelo Plano Diretor do Projeto Iguaçu, em 1996. Para comprovar tal afirmação, apresentam cópia do contrato firmado (peça 107, p. 56-61).

24.Alegam também que não havia imprecisão dos projetos pois os dados hidráulicos estariam plenamente atualizados mediante levantamentos técnicos e **in loco**, segundo o escopo inicial do contrato.

25.Defendem que as alterações contratuais foram impostas por fatos supervenientes, alheios ao controle e/ou competência dos requeridos.

26.Alegam, ainda, que “grande parte” das alterações contratuais decorreu da necessidade de assunção de atividades que seriam executadas pela Cehab (Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro) e pelas prefeituras locais, mas que não puderam ser concretizadas.

27.Informam que houve levantamento atualizado da ocupação da região, e que as premissas e metodologias técnicas basearam-se nesse levantamento. No entanto, o reassentamento daquela população, de responsabilidade da Cehab e prefeituras - e a consequente abertura de frentes de serviço -, não teria ocorrido dentro do cronograma previsto, razão pela qual foi necessária a alteração e/ou adaptação do planejamento, projeto e metodologias técnicas inicialmente previstas, como no caso da dragagem.

28.E que, desta feita, as alterações teriam impactado nos seguintes aspectos: (a) demolições mecânica e manual; (b) alteração de solução de execução de canalização de alguns rios; (c) tipo de escavação para desassoreamento; (d) transporte de materiais de qualquer natureza; (e) indenizações e remoções; (f) remoção mecânica de plantas aquáticas.

29. Alegam, também, que teriam ocorrido chuvas torrenciais em 2009, demonstrando tais acontecimentos mediante recortes de jornais da época (peça 107, p. 9-12).
30. Ainda sobre o projeto, alegam que teria sido revisado em modelo computadorizado pela Coppetec, sendo que o dimensionamento hidráulico das seções transversais e perfis longitudinais dos corpos hídricos estava adequado, pois as equações de chuva e as áreas de precipitação das bacias não teriam sido alteradas no período entre a elaboração do plano diretor (1996) e a realização da licitação (2007).
31. Defendem que o levantamento da ocupação das margens dos rios e canais foi feita com auxílio dos gestores municipais, por serem conhecedores da realidade local. No entanto, a referida tarefa de reassentamentos e levantamentos/cadastramentos da população deveria ter sido realizada pelas prefeituras locais e pela Cehab, e, posto que não o foram, precisou a Serla (Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas), para o sucesso do empreendimento, incorporar tais serviços no contrato administrativo.
32. Informam que havia urgência na contratação das obras, em razão das enchentes ocorridas no período, demonstrando tais fatos mediante fotos.
33. Alegam que parte das famílias teria se recusado a aceitar o aluguel social e deixar suas casas, pois não havia unidades habitacionais em número suficiente para atender a demanda (responsabilidades da Cehab e prefeituras). Assim, a Serla passou a usar o mecanismo de compra assistida e da indenização para proceder o reassentamento das famílias, o que também teria demandado tempo, já que a oferta de imóveis na região era limitada.
34. Na sequência, defendem que a execução das obras teve que ser readequada para permitir o maior avanço possível, com a priorização das áreas que eram gradativamente desocupadas, porque a situação climática estava a exigir medidas de urgência. Isso teria motivado a alteração, por exemplo, da metodologia de execução da dragagem.
35. Sobre esse ponto, informam que estava prevista a utilização de duas escavadeiras do tipo *drag-line*, uma em cada margem, para realizar o serviço de dragagem do Rio Sarapuí, em razão da limitação do alcance do equipamento. No entanto, em razão do insucesso/atraso na retirada da ocupação da margem direita daquele corpo hídrico, o consórcio contratado somente poderia executar o serviço utilizando-se da margem esquerda.
36. Em razão dessa limitação (imprevista), teria sido adotada a metodologia de “tombos” do material fora do alcance da *drag-line* localizada na margem esquerda, mediante dois serviços: i) “escavação de leito de rio em solo mole com escavadeira hidráulica com lança-estendida sobre flutuante, exclusive transporte fluvial”; e ii) “escavação mecânica, utilizando escavadeira hidráulica dentro do rio, com alto grau de depreciação e desgaste mecânico, com lamina d’água de até 80 cm, em material mole, exclusive carga do material”.
37. Desse modo, informam que a respectiva alteração resultou em expressivo impacto na planilha orçamentária, mas que não pode ser considerada falha ou desatualização de projeto, pois teria ocorrido somente em razão de fato superveniente: insucesso nos reassentamentos por parte da Cehab e prefeituras locais, razão pela qual tal ocorrência não poderia ser imputada à Serla.
38. Sobre a impossibilidade do uso de áreas de bota-fora inicialmente indicadas pelos municípios em decorrência de problemas com vizinhança e restrições ambientais, alegam que as áreas oferecidas pelos municípios teriam se esgotado rapidamente, fato que implicou na obtenção de novas licenças de áreas e no consequente aumento nas DMTs (variando de 5 a 28 km).
39. Informam, ademais, que teriam ocorrido outros fatos supervenientes e imprevisíveis, como as inundações de 2009, com rompimento de diques de contenção de cheias, razão pela qual foi necessária imediata e urgente atuação, de modo a minimizar os imensos prejuízos.
40. Diante da situação, seria impossível, conforme alegam, “a regular continuidade das obras previstas no contrato”, posto que indispensáveis, portanto, ações urgentes para restabelecer as condições mínimas de vida para a população, bem como permitir a continuidade das obras do Contrato 032/2008.

41. Assim, no intuito de recuperar os diques com os meios que dispunham naquele momento, a Serla teria determinado ao consórcio executor que realizasse diversas ações/serviços, causando, por sua vez, grande impacto orçamentário naquele contrato, quais sejam:

- a) Desobstrução de vias e avenidas para a chegada dos materiais nas frentes de serviço, devido a deslizamentos de encostas no município de Belford Roxo;
- b) Abertura e posterior fechamento de valas estrategicamente localizadas para ajudar o escoamento das águas. Em cada vala foi posicionada uma escavadeira e material de estoque para o rápido fechamento em caso de novas chuvas. Após o total escoamento das águas, estas valas foram fechadas com rachão e saibro;
- c) Execução de caminhos de serviço para acesso dos caminhões e equipamentos aos diques rompidos, uma vez que em diversos pontos os diques estavam fragilizados devido a erosão e a baixa capacidade de suporte do terreno;
- d) Execução de travessia sobre o Rio Capivari em Caxias para acesso ao rompimento 2, com galerias pré-moldadas que seriam usadas na execução da ponte sobre o Rio Outeiro, tendo em vista que o rompimento no Rio Iguaçu se encontrava em local de difícil acesso e com poucas áreas de manobra; com essa travessia, foram evitadas manobras de caminhões sobre o dique e permitido que os caminhões carregados de rachão e saibro não tivessem que aguardar na Av. Presidente Kennedy;
- e) Demolição de moradias nos diques do Rio Iguaçu, tendo em vista que suas margens, próximo à Av. Presidente Kennedy, estavam ocupadas por moradias que impediam o acesso dos equipamentos para a recomposição e para o alteamento dos diques;
- f) Execução de “pulmão”, (estoque) de saibro, rachão e sacos de areia, visando a rápida execução dos serviços uma vez que os bairros estavam expostos devido aos rompimentos;
- g) Execução de novo dique paralelo à Av. Presidente Kennedy a fim de evitar que as águas acumuladas no polder na margem esquerda do Rio Iguaçu passassem novamente sobre a Av. Presidente Kennedy, atingindo o bairro Pilar, em Duque de Caxias;
- h) Alteamento do dique da margem direita do Rio Iguaçu com rachão e saibro espalhados e compactados mecanicamente a fim de evitar novos transbordamentos; e
- i) Recomposição dos diques rompidos com rachão e saibro espalhados e compactados.

42. Alegam, também, que circunstâncias supervenientes como essas seriam inerentes a um projeto de macrodrenagem de grande complexidade como o Projeto Iguaçu, de modo que sua ocorrência não pode ser prevista, tampouco suas consequências, as quais devem, contudo, serem prontamente enfrentadas, sob pena de irreparáveis danos à população local.

43. Apresentam, na sua defesa, diversos benefícios das obras da 1ª Fase do Projeto Iguaçu, dentre os quais que o projeto foi premiado nas edições do 7º e 8º concursos das Melhores Práticas de Gestão local promovidos pela Caixa Econômica Federal e irá representar o Brasil em concurso internacional organizado pela ONU, em Dubai.

44. Além disso, apresentam manifestações de prefeitos e lideranças comunitárias, nas quais há o reconhecimento dos resultados alcançados pelo projeto.

45. Apresentam, também, dados comparativos entre períodos chuvosos anteriores (2008/2009 e 2009/2010) e posteriores (2010/2011 e 2011/2012) às obras, os quais demonstram uma redução do número de “transbordos” dos rios da Baixada Fluminense após a realização das referidas intervenções. Assim, consideram que é uma realidade incontroversa que, se a direção da Serla não tivesse tido a iniciativa de licitar e contratar as obras da fase em comento do Projeto Iguaçu, ainda em 2007, outras vidas poderiam ter sido perdidas e grandes prejuízos poderiam ter ocorrido.

46. Sobre a irregularidade referente às “demolições mecânica e manual de concreto simples e armado e pavimentação”, acrescentam que teria sido necessária a inclusão maciça de serviços dessa

natureza por conta do dilúvio descrito acima, razão pela qual este item e sua variação não se prestariam a macular o Projeto Básico.

47. Além disso, em razão da sua necessária execução (demolição), justificada estaria, segundo alegam, a insuficiência dos aterros previamente licenciados e, com isso, a necessidade de licenciamento de novos aterros.

48. Sobre a irregularidade referente à “alteração do tipo de escavação para o desassoreamento dos rios das Bacias”, reiteram que “a inclusão desses serviços decorreu do fato de a Serla ter tido de assumir o que competia a outros entes (Cehab e prefeituras locais)”, portanto, não tratar-se-ia de falha do projeto.

49. Sobre a irregularidade referente às “indenizações e remoções”, acrescenta que tal ônus era, inicialmente, da Cehab, conforme item 2.2.1 do edital, mas que, no entanto, posteriormente teve que ser assumido pelo consórcio executor. E que, portanto, não haveria irregularidade.

50. Sobre a irregularidade referente à “remoção mecânica de plantas aquáticas”, alegam que o item de serviço já existia na planilha original, mas que teve seu quantitativo diminuído na 1ª rerratificação.

51. Por fim, sobre a questão das alterações quantitativas realizadas no contrato, alegam que a Lei Federal n. 8.666/93 não veda a compensação entre acréscimos e supressões contratuais. Defendem que a Lei “estabelece simplesmente que o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato”.

52. Ponderam no sentido de que, ainda que não se acolha essa interpretação da Lei n. 8.666/93 e, assim, a possibilidade de compensação entre as supressões e acréscimos, impõe-se o arquivamento da Representação, no que concerne aos quantitativos das alterações realizadas, tendo em conta o primado da segurança jurídica.

53. Defendem que deve ser aplicado, ao presente caso, o mesmo entendimento daquele constante no item 9.2.1 do Acórdão 3105/2013-TCU-Plenário, referente à consulta do Ministro dos Transportes acerca do tema, ou seja, que a vedação da compensação entre acréscimos e supressões contratuais deve ser considerada apenas nos contratos firmados após o trânsito em julgado do Acórdão 749/2010-TCU-Plenário.

9.2.1. é juridicamente viável a compensação entre o conjunto de acréscimos e supressões ao objeto dos contratos referentes a obras de infraestrutura celebrados antes do trânsito em julgado do Acórdão 749/2010 - Plenário por órgãos e entidades vinculados ao Ministério dos Transportes;

54. Alegam, por sua vez, que o trânsito em julgado do Acórdão 749/2010-TCU-Plenário - em razão da oposição de embargos de declaração - ocorreu apenas em 3/4/2012 (conforme fundamentação do Acórdão 3376/2013-TCU-Plenário), sendo assim, deveria ser reconhecida a validade dos aditivos contratuais para o presente caso.

## **I.2. Análise**

55. Em relação à alegação de que a instrução do TCU baseou-se em “relatório parcial” do TCE-RJ e que a análise do TCU independente da análise do TCE-RJ poderia gerar confusão processual, deve-se considerar que o presente processo é fruto de representação autuada pela Secex-RJ, com base em documentação entregue pelo Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ. Conforme apresentado anteriormente, o Projeto Iguaçu está inserido no rol de obras do PAC, tendo sido pactuados entre o Ministério das Cidades e o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), valores que alcançaram o montante de R\$ 243.652.330,21, sendo que R\$ 173.536.814,34 foram provenientes do Governo Federal e o restante à conta do Fundo Estadual de Conservação Ambiental (FECAM), a título de contrapartida.

56. Os recursos federais foram contemplados no Contrato de Repasse 223.394-69, assinado em 14/9/2007, Siafi 594075, com a vigência até 19/12/2012, e foi dividido em cinco contratos de execução.

57. Uma vez que a obra em análise possui recursos federais e estaduais, ambos os tribunais de contas (TCU e TCE-RJ) possuem competência para atuar em sua fiscalização. O art. 71 da CF/88 confere ao Tribunal de Contas da União várias atribuições de controle da administração pública, entre elas a de realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e sua atuação não está vinculada ao trânsito em julgado dos processos eventualmente existentes nas Cortes de Contas de estados ou municípios, inexistindo, portanto, o conflito a legado.

58. Ou seja, convém lembrar que, nos exatos termos do Acórdão 66/2006-TCU-1ª Câmara, eventual processo administrativo ou judicial, tratando do mesmo assunto, em trâmite em outra esfera de poder não gera litispendência para o julgamento de processos no TCU, **in verbis**:

8. (...), informo ao ex-gestor que o TCU exerce sua jurisdição independentemente das demais, e que inexistente litispendência entre processo desta Corte de Contas e outro que trate do mesmo assunto, em tramitação em outra esfera de poder. Além disso, este Tribunal tem reiteradamente reafirmado o princípio da independência da sua jurisdição (...).

59. Com relação à alegação de que “as acusações que são dirigidas aos Requeridos não devem ser acolhidas por esta E. Corte de Contas, seja por razões materiais e processuais que obstem a sua análise, seja por inexistir qualquer ilicitude e/ou reprovabilidade na conduta do Requerido”, a presente instrução discutirá a totalidade das alegações e argumentações apresentadas a esta Corte de Contas e apresentará propostas pelo acolhimento ou não dessas razões de justificativa.

60. Em relação à contratação da Coppetec (Fundação de Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos) para realizar a atualização do projeto básico em 2007, verifica-se que o contrato foi assinado em 23/11/2007, no valor de R\$ 2.320.000,00, e que possuía como objeto a elaboração do “plano diretor de recursos hídricos, controle de inundações e recuperação ambiental da bacia do Iguaçu/Sarapuí na conformidade das especificações, cronogramas e propostas, que constantes do processo, ficam fazendo parte integrante do presente instrumento, independentemente de transcrição”.

61. A Coppetec ficaria responsável por elaborar os projetos básicos e os documentos para licitação das obras incluídas na 1ª fase/Projeto Iguaçu; revisar e atualizar o diagnóstico da Bacia e os estudos hidrológicos, hidráulicos e sócio ambientais; desenvolver o programa de ações e mitigação e programas complementares no nível de anteprojeto; hierarquizar as ações de mitigação e elaborar os programas de investimentos.

62. Porém, os responsáveis não apresentam elementos comprobatórios de que os produtos acordados no contrato supracitado foram entregues e que foram aprovados por responsável técnico da Serla antes de serem utilizados como base para a licitação que resultou na assinatura do Contrato 32/2008.

63. Em 2009 foram realizadas as alterações contratuais por meio do primeiro termo aditivo, quando foram reduzidos serviços no valor total de R\$ 59.263.920,50 e acrescidos serviços exatamente no mesmo montante de recursos, que correspondem a 31,2% do valor total de contrato à época do aditivo, de R\$ 189.876.020,94.

64. Tal fato indica que foram necessárias alterações substanciais nos projetos entregues e revisados pela Coppetec durante a vigência do contrato firmado em 23/11/2007.

65. No tocante aos projetos básicos, os responsáveis alegam que não havia imprecisão dos projetos pois “os dados hidráulicos estavam plenamente atualizados mediante levantamentos técnicos e **in loco**, segundo o escopo inicial do contrato”. Sustentam que eles foram revisados em modelo computadorizado, pela Coppetec, sendo que o dimensionamento hidráulico das seções transversais e perfis longitudinais dos corpos hídricos estava adequado, pois as equações de chuva e as áreas de precipitação das bacias não foram alteradas no período entre a elaboração do plano diretor (1996) e a realização da licitação (2007), portanto, mais de uma década.

66. Entretanto, não apresentam informações que comprovem que os dados hidráulicos da obra se mantiveram estáveis, em especial a diferença entre o coeficiente de escoamento superficial adotado

à época do projeto original e aquele adotado para o cálculo das vazões de projeto durante a obra. Ao contrário, possivelmente tais coeficientes sofreram alterações devido a diferenças entre a densidade populacional existente na bacia hidrográfica dos rios em análise.

67. Os dados hidrológicos referentes à índices pluviométricos e vazão média dos corpos d'água podem ter se mantido estáveis, uma vez que são provenientes de longas séries históricas, assim como devem ter se mantido imutáveis as áreas de contribuição das sub-bacias. Porém, há que se considerar que o aumento da impermeabilização do solo na bacia dos rios pode gerar um aumento da vazão de pico alterando dados de projeto.

68. Ademais, entende-se que os principais questionamentos não decorrem de eventual imprecisão no cálculo hidrológico ou no dimensionamento dos perfis e seções dos corpos hídricos, mas sim sobre **alterações substanciais nos métodos construtivos e nas técnicas de escavação, falhas em levantamentos dos quantitativos e demais deficiências no projeto**. Observa-se que tais questões persistem mesmo com a eventual adequação do cálculo hidrológico e do dimensionamento geométrico dos corpos hídricos.

69. No que se refere à alegação de que “grande parte” das alterações contratuais decorreu da necessidade de assunção de atividades que seriam executadas pela Cehab (Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro) e pelas prefeituras locais, informaram os responsáveis que houve levantamento atualizado da ocupação da região, e que o reassentamento daquela população, de responsabilidade da Cehab e prefeituras, não teria ocorrido no cronograma previsto, razão pela qual foi necessária a alteração e/ou adaptação do planejamento, projeto e metodologias técnicas inicialmente previstas, como no caso da dragagem.

70. Completam alegando que, assim, as alterações impactaram nos seguintes aspectos: (i) demolições mecânica e manual; (ii) alteração de solução de execução de canalização de alguns rios; (iii) tipo de escavação para desassoreamento; (iv) transporte de materiais de qualquer natureza; (v) indenizações e remoções; e (vi) remoção mecânica de plantas aquáticas.

71. Cumpre observar, inicialmente, que determinadas atividades, como a “elaboração de cadastro, diagnóstico e proposição de diretrizes para reassentamento de população ribeirinha”, incluída como serviço adicional no primeiro termo aditivo ao contrato (peça 37, p. 51-53), apontadas pelos responsáveis como de atribuição da Cehab, mas não executadas, deveriam ter sido previstas e realizadas no escopo do contrato de elaboração do projeto básico, uma vez que fornecem informações relevantes para a definição das atividades a serem elaboradas para execução da obra, como a escolha da solução tecnológica para a dragagem, considerando a ocupação das margens dos rios, e não ser incluídos no escopo da execução da obra. Isso porque o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 (c/c art. 12) exige estudos preliminares que garantam a viabilidade técnica, econômica e ambiental.

72. Também foi incluído, no primeiro termo aditivo ao contrato das obras (peça 37, p. 51-53), o serviço de “aerolevante a laser e ortofotos georreferenciadas”, fundamental para o adequado dimensionamento da calha dos canais, definição do tipo de escavação a ser executada para a regularização da seção dos canais em terra, entre outras definições importantes para a elaboração do projeto básico da obra. Tal fato vem a corroborar a afirmação de que o projeto básico entregue pela Coppetec trazia graves deficiências.

73. Em que pese a assunção de atividades sob a responsabilidade de outros órgãos para a consecução da obra em questão poder ser considerada, a depender das circunstâncias, motivação suficiente para a alteração contratual de alguns serviços do contrato, os responsáveis não apresentam informações suficientes para comprovar qual parte do quantitativo das modificações se refere a assunção de atividades da Cehab e a que se refere às inundações ocorridas durante a obra, inviabilizando análise acerca do ônus assumido pela União no presente contrato, referente a cada uma dessas atividades ou eventos.

74. Também não apresentam informações detalhadas sobre como se procederam a remoção das famílias e indenizações ocorridas.

75. No tocante à alegação de que ocorreram chuvas torrenciais em 2009, havendo urgência na



execução de obras no local, demonstrando tais ocorrências mediante recortes de jornais da época, poder-se-ia considerar adequada a motivação do ato que gerou a necessidade de alterações contratuais para a adequação do projeto à nova realidade existente no local após as ocorrências.

76. Porém, novamente os responsáveis não apresentam informações detalhadas que demonstrem quais serviços foram executados em decorrência dos novos fatos ocorridos.

77. Também não são apresentadas quaisquer informações relacionadas a contatos com a Defesa Civil, no âmbito municipal, estadual ou federal, ou com o Ministério da Integração para a alocação de esforços e recursos no sentido de resolver a situação emergencial apontada, uma vez que o caso relatado deveria, do ponto de vista das competências, ser alvo de ações desses órgãos, e não necessariamente do consórcio contratado pelo Inea.

78. Ainda nesse contexto, a Serla (Inea) relacionou as ações solicitadas ao consórcio contratado para lidar com as inundações ocorridas e recuperar os diques afetados, porém não apresenta as alterações contratuais ocorridas para fazer frente a essas atividades solicitadas, nem as atividades que foram custeadas pelo contrato em análise e aquelas custeadas pela defesa civil local e pelo Ministério da Integração, caso existam.

79. Em relação à alegação de que parte das famílias se recusou a aceitar o aluguel social e deixar suas casas, supostamente levando a Serla a usar o mecanismo de “compra assistida” e da indenização para proceder o reassentamento das famílias, considera-se que a Serla adotou ato administrativo motivado, conforme estabelece a legislação vigente, art. 50 da Lei 9.784/99. Porém, novamente não apresenta informações detalhadas sobre as alterações realizadas no projeto básico ou estudos comprovando que a atitude tomada seria a mais adequada para o caso em tela.

80. No tocante ao argumento de que “a execução das obras teve que ser readequada para permitir o maior avanço possível, com a priorização das áreas que eram gradativamente desocupadas, porque a situação climática estava a exigir medidas de urgência”, os responsáveis afirmam que, por exemplo, foram obrigados a alterar a metodologia de execução da dragagem, que estava prevista para ser executada com duas escavadeiras *drag-lines*, uma em cada margem do Rio Sarapuí, para uma metodologia de “tombos” do material fora do alcance da *drag-line* localizada na margem esquerda do rio.

81. Essa alteração resultou em expressivo impacto da planilha orçamentária, e foi causada, segundo os responsáveis, pelo insucesso nos reassentamentos por parte da Cehab e prefeituras locais.

82. Porém, novamente os responsáveis não apresentam informações sobre as alterações contratuais que foram realizadas para solução da questão apresentada, bem como o impacto real das modificações no contrato em análise.

83. Também não foram apresentados quaisquer estudos no sentido de demonstrar que a metodologia adotada para a dragagem do corpo hídrico seria a mais adequada para a nova situação do local da obra, avaliando outras soluções tecnológicas para o enfrentamento do problema, como, por exemplo, a utilização de dragagem por sucção, a retirada do material por meio de balsas, entre outras possibilidades.

84. Sobre a suposta impossibilidade de uso de áreas de bota-fora inicialmente indicadas pelos municípios em decorrência de problemas com vizinhança e restrições ambientais, não foi possível, com as informações constantes nos autos do processo, identificar os locais utilizados como bota-fora dos materiais transportados, tampouco os volumes de material depositado em cada uma das áreas utilizadas para este fim. Notadamente, caberia aos gestores a completa fundamentação/evidenciação do alegado.

85. Novamente as razões de justificativa apresentadas carecem de fundamentação e detalhamento, não sendo possível determinar se as alterações contratuais refletem a realidade dos fatos ocorridos na obra.

86. Já sobre as “demolições mecânica e manual de concreto simples e armado e pavimentação”, com relação as quais informaram que “foi necessária a inclusão maciça de serviços desta natureza por conta do dilúvio descrito acima”, entende-se não merecer prosperar a conclusão apresentada de

que “este item e sua variação não se prestam a macular o Projeto Básico”.

87.O custo dos serviços de demolições previstos no referido contrato inicialmente era de R\$ 222.358,85 e, após os aditivos, subiram para R\$ 9.853.882,25, vale dizer, um aumento superior a 44 vezes.

88.Os responsáveis argumentam que as alterações referentes a esses serviços ocorreram principalmente por conta das atividades assumidas pela Serla frente ao não cumprimento das obrigações assumidas pela Cehab e pelas prefeituras locais, e também por conta das inundações ocorridas durante o transcorrer das obras.

89.Porém, novamente não apresentam informações suficientes para comprovar que parte do quantitativo das modificações se refere a assunção de atividades da Cehab e prefeituras e a que se refere às inundações ocorridas durante a obra. Ademais, há de se considerar a quebra da isonomia na licitação e a potencial escolha de proposta que não a mais vantajosa para a Administração.

90.Conforme levantado em instrução deste tribunal (peça 68), a inexistência dos itens de demolição manual no orçamento base da licitação, introduzidos na planilha orçamentária por meio do primeiro termo aditivo, é outro fator que corrobora a existência de falhas de elaboração do projeto básico, ao não incluir serviços necessários, em função das condições locais existentes, para a delimitação do escopo contratual.

91.Sobre a irregularidade referente às “indenizações e remoções”, acrescenta a defesa que tal ônus era, inicialmente, da Cehab, conforme item 2.2.1 do edital, mas que “teve que” ser assumido pelo consórcio executor.

92.Conforme abordado anteriormente, novamente os responsáveis apresentam aparente motivação para a adoção das alterações contratuais ocorridas, porém não apresentam informações detalhadas sobre a forma como se procederam a remoção das famílias e indenizações ocorridas, os quantitativos de serviços apropriados para tal atividade e, ainda, manifestações da Cehab sobre o assunto.

93.De toda sorte, tanto a Cehab quanto o Inea estão subordinados ao governo do Estado do Rio de Janeiro, de modo que a opção de que o contrato do Inea abarcasse obras de responsabilidade da Cehab passou por decisão de esfera superior.

94.Sobre a irregularidade referente à “remoção mecânica de plantas aquáticas”, alegam que o item de serviço já existia na planilha original, mas que teve seu quantitativo diminuído na 1ª rerratificação, fato que pode ser comprovado analisando-se a planilha orçamentária do primeiro termo aditivo (rerratificação).

95.No que concerne à questão das alterações quantitativas realizadas no contrato, alegam que a Lei 8.666/1993 não vedaria a compensação entre acréscimos e supressões contratuais e que deveria ser aplicado, ao presente caso, o mesmo entendimento daquele constante no item 9.2.1 do Acórdão 3.105/2013-TCU-Plenário.

96.A legislação vigente, art. 65 da Lei 8.666/1993, faculta à Administração exigir do contratado que suporte acréscimos e supressões em até 25% do valor inicial atualizado do contrato.

97.A jurisprudência consolidada do Tribunal, a exemplo dos acórdãos 1.428/2003, 2.048/2008, 1.981/2009, 749/2010, 1.338/2010, 1.543/2010, 1.599/2010, 1.924/2010, 2.530/2011, 2.738/2011, 510/2012, 645/2012, 906/2012, todos do Plenário, é no sentido de que a aferição desse limite aos aditivos contratuais deve ser feita em separado para acréscimos e supressões, sem qualquer tipo de compensação entre eles. A determinação contida no Acórdão 749/2010-Plenário ilustra com clareza esse entendimento:

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 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; (grifo nosso).

98. Realizar a compensação entre acréscimos e supressões significa permitir modificações substanciais na concepção inicialmente contratada, que acabam por desvirtuar o objeto inicialmente licitado. Em tese, a rerratificação praticada pelo Inea permitiria suprimir 100% dos serviços originalmente contratados e acrescer 100% de outros serviços, o que desvirtua completamente os princípios basilares da licitação, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/93, a saber: isonomia, vinculação ao edital, escolha da proposta mais vantajosa.

99. Por seu marcado sentido pedagógico, vale trazer à colação as considerações feitas pelo Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do Acórdão 2.819/2011-Plenário:

Não assiste razão ao apelante, quando defende que os acréscimos e supressões devam ser considerados de forma conjunta e consolidada, a extrair-lhes apenas o resultado financeiro final de aditivos para observar se houve, efetivamente, a extrapolação dos limites de alteração fixados no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

O problema é que não são toleradas alterações de objeto do contrato, pois a nova conformação do ajuste não fora submetida ao crivo do certame licitatório, frustrando a oportunidade de potenciais interessados ofertarem propostas de prestação de serviço mais adequadas às pretensões da Administração, certamente com condições mais vantajosas.

A situação limite, a que pode chegar a exegese sustentada pelo recorrente, resultaria que o acréscimo de percentual de 80% ao objeto inicial e a supressão de 55%, considerados no mesmo Termo Aditivo, levariam a um resultado de soma equivalente a 25% de aumento do valor da avença, o que, no entender do apelante, atenderia aos preceitos estipulados no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

No entanto, essa hermenêutica singular teria como consequência nefasta a subversão do princípio da licitação, pois o objeto submetido a confronto foi totalmente desvirtuado e equivaleria à verdadeira contratação direta de empresa sobre nova configuração de serviços.

Não há nível de adequação técnica de projeto, seja em suas definições básicas, seja em suas técnicas construtivas, seja em métodos tecnológicos, ainda que se proponham mais eficientes, que justifique tamanha distorção.

A causa desses desajustes remete indubitavelmente a projetos básicos mal elaborados no âmbito da própria autarquia federal, a maioria dos quais desamparados de estudos técnicos aprofundados, com levantamentos topográficos e geológicos insuficientes, falta de verificação em campo, bem como ausência de projeções de alternativas de solução que, a um só tempo, sejam ambientalmente sustentáveis, tecnologicamente mais eficientes e econômicos. Em suma, a questão dos aditivos contratuais não se resume a simples equação financeira, cuja soma deva se enquadrar nos limites legais de alteração.

A propósito, nem sempre eventuais ajustes e alterações presumem, por si só, mudanças significativas no objeto original do contrato. Essas adequações existem e são salutares, desde que observada a compatibilidade dessas mudanças com os aspectos qualitativos e quantitativos essenciais definidos pelo projeto básico, tal qual definido no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993 e respeitados os limites expostos no art. 65, § 1º, do referido diploma legal.

Existem situações anômalas que devem ser tratadas sob as diretrizes estabelecidas pela Decisão 215/1999-TCU-Plenário (...)

100. No caso em análise, o percentual de acréscimo levado a efeito, desconsideradas as supressões, foi de 89,4% em relação ao valor inicialmente contratado de R\$ 189.876.020,94, e para as supressões o percentual calculado foi de 64,44%.

101. Assim, à luz da legislação vigente e da jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, considera-se irregular o percentual de acréscimos e supressões realizados nos contratos em tela.

102. Adicionalmente, considera-se que as alterações realizadas no contrato em questão foram

realizadas sem o adequado detalhamento de serviços, não havendo informações nos autos do processo sobre recursos e esforços realizados pelos órgãos de defesa civil por ocasião das inundações ocorridas durante a execução das obras.

103. Também não foram apresentados estudos demonstrando que as alternativas adotadas pelos responsáveis para o enfretamento das contingências ocorridas seriam as mais adequadas entre as alternativas existentes, a exemplo da solução de engenharia adotada para a realização da dragagem dos rios impactados pela não remoção de parte da população de sua margem.

104. A legislação federal e a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que as alterações contratuais devem possuir mesmo nível de detalhamento exigido do projeto inicial, permitindo adequada avaliação das alternativas tecnológicas a serem adotadas e quantificação das alterações necessárias, como no Acórdão n. 2764/2008-TCU-Plenário.

105. Também considera-se que, diante do grau de incerteza relacionado às ações da Cehab e das prefeituras envolvidas na obra, seria prudente que os responsáveis elaborassem um plano de contingenciamento prevendo ações a serem adotadas caso Cehab e prefeituras não assumissem suas atribuições contratuais. Seria um levantamento de riscos esperado de qualquer gestor médio diligente.

106. Diante do exposto, propõe-se:

a) rejeitar as razões de justificativa do Srs. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos e Carlos Abenza Martínez, Presidente e Vice-Presidente do Instituto Estadual do Ambiente (Inea), em razão da:

a.1) solicitação de abertura de procedimento licitatório para contratação de obra com base em projeto básico de engenharia deficiente e desatualizado, que não atende ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993; e

a.2) promoção de alterações contratuais em percentuais superiores aos limites estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993;

b) aplicar, individualmente, aos responsáveis, Srs. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos (CPF 742.396.357-72), Presidente do Instituto Estadual do Ambiente (Inea), e Carlos Abenza Martínez (CPF 530.362.717-91), Vice-Presidente do Inea, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal de Contas da União o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

c) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação.

## **II. Audiência do Sr. Flávio Alberto da Silva, Engenheiro da Caixa Econômica Federal.**

107. A audiência proposta pela unidade técnica (peça 68), acolhida pela relatoria do processo (peça 71), foi realizada nos seguintes termos:

235.3. promover, com base no art. 43, inciso II da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, a audiência do Sr. Flávio Alberto da Silva (CPF 297.137.227-87), Engenheiro da Caixa Econômica Federal, por não ter verificado, à época da elaboração do Laudo de Análise Técnica de Engenharia - OGU, a desatualização e deficiência do projeto básico encaminhado à Caixa Econômica Federal para fins de aprovação do Contrato de Repasse 223.394-69 e, posteriormente, utilizado nas fases de licitação/execução do objeto, afrontando disposto no item 4.3.4.1.1 do AE 099 001, com consequente descaracterização do objeto e redução do seu escopo inicialmente contratado, por meio das alterações implementadas via aditivos contratuais (89,4% para acréscimos e 64,44% para supressões);

108. As razões de justificativa são apresentadas na peça 112.

### **II.1. Razões de Justificativa**

109. O Sr. Flávio Alberto da Silva alega que não é engenheiro da Caixa Econômica Federal, mas sim **responsável técnico da DPC Desenvolvimento Ltda.** (CNPJ 02.384.719/0001-07), empresa com a qual a Caixa havia celebrado contrato de terceirização, e que sempre desenvolveu suas atividades de acordo com as orientações da sua contratante.

110. Informa que, de acordo com a própria Caixa (Ofício n. 1457/2012/SN encaminhado ao TCU em 5/6/2012), “a análise técnica efetuada pela Caixa restringe-se exclusivamente a verificação do enquadramento da proposta às diretrizes do programa, de vinculação, verificação da funcionalidade e exequibilidade técnica da proposta, adequação dos custos previstos frente ao Sinapi e a existência ou não de licenças, outorgas e autorizações necessárias”. E que, conforme disposto em normativo interno, a análise de engenharia realizada pela Caixa não se confunde com a verificação da suficiência, da qualidade e da atualidade do projeto utilizado para instrução do processo licitatório, o que seria de responsabilidade exclusiva do tomador/proponente.

111. Portanto, defende que os responsáveis pelos projetos apresentados são os próprios projetistas, de acordo com as respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) registradas no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).

112. Segundo o defendente, essa elucidação já seria capaz de, por si só, afastar qualquer impugnação que pudesse recair sobre ele.

113. Sustenta ainda inexistir falha em sua conduta, pois teria desenvolvido seu trabalho em consonância com o estabelecido pela sua contratante, a Caixa.

114. Com relação aos serviços de dragagem, informa que o dimensionamento hidráulico das seções transversais e perfis longitudinais dos diversos corpos hídricos do projeto - realizado pela Coppetec - “dependem das vazões calculadas, que por sua vez dependem das equações de intensidade de chuva e das áreas de precipitação nas bacias de contribuição, conforme topografia das regiões”, e que essas não mudam com o tempo. Defende que as mudanças ocorrem apenas nas condições de impermeabilização (aumento no *runoff* – escoamento superficial).

115. Justifica que, no presente caso, tais condições (*runoff*) não teriam se alterado no período da elaboração do Plano Diretor Botas/Iguaçu/Sarapuí (1996) até o ano de 2007. Assim, considera que os estudos de hidrologia envolvendo as vazões não mudaram, assim como os estudos de hidráulica envolvendo seções transversais e declividades, ou seja, a geometria inicialmente proposta para os canais também não. Dessa forma, entende que restaria descaracterizada premissa de desatualização de dados inerentes a esse item significativo no contexto da qualidade do projeto.

116. Informa que o Plano Diretor em Referência foi elaborado por “elenco de profissionais de primeira linha da engenharia nacional na área de hidrologia e hidráulica”, uma vez que eram da reconhecida Coppe/UFRJ.

117. Com relação às etapas 2 e 3 do empreendimento, executadas pelo Consórcio Rios da Baixada, alega que a licitação ocorreu em 3/1/2008 e o Contrato n. 032/2008 foi assinado em 5/5/2008. E, ainda, que os Laudos de Análise Técnica de Engenharia - OGU (LAEs), referentes às etapas 2 e 3, foram elaborados, respectivamente, nas datas de 2/9/2008 e 6/12/2008. Ou seja, vários meses após a assinatura do Contrato de Repasse 223.394-60, após a licitação e após a contratação do Consórcio Rios da Baixada, não sendo possível, portanto, haver interferências em relação a fatos passados.

118. Com relação aos LAEs, alega que não teria havido omissão nem falta de cuidados na feitura dos mesmos, pois neles constam recomendações e citações técnicas importantes para o desenvolvimento dos trabalhos. Sustenta que a parte referente aos projetos das vias marginais, praças, paisagismo, arborização, parque linear, e ciclovias fazem parte da Etapa 3 e encontram-se descritos nos comentários após o item 5.6.1 do LAE correspondente, elaborado em 6/12/2008.

119. Por fim, com relação à suposta atuação na análise dos aditivos de prazo e de valor referentes ao Contrato 032/2008, alega que não teve participação em tais eventos, pois somente se manifesta mediante emissão, por parte da Caixa, de ordem de serviço, que não ocorreu para tais atividades.

## II.2. Análise

120. Primeiramente, verifica-se que são verídicas as informações prestadas pelo Sr. Flávio Alberto da Silva sobre os LAEs por ele elaborados terem sido emitidos após a licitação e a contratação da obra. O LAE da 2ª etapa decorre da Ordem de Serviço (OS) 7138.7138.041629/2008.01.01.01, e tem data de 2/9/2008, sendo, portanto, posterior à contratação da obra (5/5/2008). No entanto, entende-se que tal fato não o exime da responsabilidade de ter opinado favoravelmente à viabilidade do empreendimento, ainda que seu parecer tenha sido emitido após a contratação.

121. Isso porque, primeiramente, ressalte-se ser o único laudo no processo do empreendimento. Ademais, não havendo responsabilidade pela emissão de tal laudo, não restaria qualquer razão para o Ministério das Cidades contratar a Caixa para fazer avaliação técnica do projeto.

122. Entende-se, ainda, que a alegada ausência de omissão na feitura dos LAEs também merece prosperar, uma vez que o maior questionamento acerca do empreendimento recai, principalmente, sobre os aditivos de quantidades realizados no contrato. Sobre tal questão, importa relatar que o LAE da etapa 2, de 2/9/2008 (peça 24, p. 9), traz os seguintes comentários:

PAC SERIA - ETAPA 2 / 2007

a) Os quantitativos apresentados são baseados em anteprojetos, no que diz respeito às bacias do Iguaçu/Botas e Sarapuú, a exceção do Rio Viegas, onde foi apresentado projeto executivo. [Original sem grifos]

123. Notadamente o profissional tinha ciência de que os quantitativos levantados não tinham o nível de precisão desejável, já que haviam sido obtidos de anteprojetos. Não obstante, foi favorável à aprovação dos projetos e planilhas apresentados pelo interveniente executor, mesmo com conhecimento de que a Lei 8.666/1993 exige projeto básico com nível de precisão adequado.

124. Acerca das alegações de que o dimensionamento hidráulico do projeto estava adequado, entende-se não ter sido essa a razão pela a qual o projeto foi caracterizado como deficiente ou desatualizado. As questões ora tratadas vão além da mera adequação matemática do cálculo da vazão e das dimensões geométricas resultantes dos corpos hídricos. O que se questionou foi: (i) a necessidade de alteração total da solução tecnológica para a execução da canalização de alguns rios previstos no projeto básico; (ii) a alteração do tipo de escavação para o desassoreamento dos rios; (iii) os quantitativos de transporte de materiais de qualquer natureza; (iv) os quantitativos de indenizações e remoções; (v) a remoção mecânica de plantas aquáticas; dentre outros. Verifica-se que não foram apresentadas razões de justificativa específicas para os referidos questionamentos.

125. A mais, o fato de os projetos terem sido elaborados por profissionais de renome não trazem, por si só, razão suficiente para afastar os indícios de irregularidades apontados.

126. Quanto à alegada impossibilidade de ser exigida a “verificação da suficiência, da qualidade e da atualidade do projeto” por parte da Caixa, observa-se que o tema não está devidamente pacificado na jurisprudência desta Corte de Contas. Observa-se, por exemplo, que a fundamentação do Acórdão 2.736/2014-TCU-Plenário defende ser medida de excessivo rigor a punição de analista da Caixa por eventuais erros de projeto como os aqui tratados. Por outro lado, o Acórdão 3.271/2013-TCU-Plenário aplicou sanção pecuniária ao analista daquela instituição em razão desse tipo de ocorrência.

127. Em regra, a jurisprudência do TCU entende ser cabível à Caixa, enquanto representante da União nos repasses pactuados e, portanto, gestora de recursos públicos, a devida verificação do projeto, inclusive nos quesitos qualidade (completude/consistência) e suficiência. Nessa linha estão os Acórdãos TCU 678/2015, 3.271/2013, ambos do Plenário. No entanto, em algumas oportunidades este tribunal absteve-se de aplicar sanções aos agentes públicos da Caixa responsáveis pela aprovação dos projetos, conforme se observa nos Acórdãos TCU 613/2013, 942/2014, 2736/2014, 2934/2014, 3039/2014, todos do Plenário.

128. Por derradeiro, observa-se que o Sr. Flávio, de fato não é, e nunca foi, empregado da Caixa, mas sim **responsável técnico de empresa terceirizada por ela contratada (DPC Desenvolvimento Ltda.)**, conforme registro constante no *site* do Crea-RJ (Anexo I da presente instrução).

129. Por essas últimas razões, entende-se pela inaplicabilidade da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao Sr. Flávio Alberto da Silva.

130. Ainda, verifica-se inexistir nos autos a indicação do(s) profissional(is) pertencente(s) ao quadro da Caixa, responsável(is) por manifestar(em)-se favoravelmente sobre os LAEs elaborados pela empresa terceirizada. Por sua vez, considera-se ser medida inoportuna diligenciar à Caixa, no atual estágio processual, em busca de tal informação, para somente após a resposta realizar nova(s) audiência(s) com o(s) profissional(is) correto(s).

131. Por outro prisma, a identificação e a **apuração de infrações administrativas e a aplicação concreta das anções administrativas pelo ente público aos contratados faltosos** é uma das cláusulas exorbitantes do contrato administrativo. Essas cláusulas decorrem da posição de supremacia da administração perante o particular contratado e são reflexo do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que fornece à administração diversas prerrogativas, de direito material e processual.

132. Segundo Di Pietro (Maria Sylvia Zanella; Direito Administrativo 23<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2010), a aplicação das sanções administrativas tem finalidade de prevenção especial, prevenção geral e repressão. A finalidade de prevenção especial (caráter educativo e pedagógico) visa mostrar ao faltoso o cometimento do ato ilícito com a finalidade de que ele não cometa novas infrações. O caráter pedagógico geral visa demonstrar a todos os interessados da coletividade que o Poder Público é diligente na aplicação rápida das sanções e não transige quando se trata de violação de interesses públicos. O caráter repressivo visa impedir que o Estado e a sociedade sofram prejuízos pelo descumprimento das obrigações assumidas.

133. O interesse público é indisponível. Sendo da coletividade, o agente administrativo dele não pode dispor e transigir. Por esse princípio, o da indisponibilidade do interesse público, a aplicação das sanções administrativas é de interesse da coletividade como um todo, ou seja, trata-se de um poder/dever da Administração Pública. Qualquer ato administrativo que não respeite o interesse público será inválido.

134. A Administração Pública deve, necessariamente, aplicar a sanção administrativa nos casos de infrações a normas legais e contratuais, pois se trata de interesse público indisponível, sendo inclusive ato ilegal e de improbidade não levar a cabo processo de punição de contratados que venham a infringir as regras contratuais. A sanção deve ser proporcional ao ato cometido, na medida necessária para se atender e preservar o interesse público

135. Diante do exposto, pelas deficiências verificadas no laudo elaborado pelo Sr. Flávio Alberto da Silva, responsável técnico de empresa terceirizada (DPC Desenvolvimento Ltda.), propõe-se determinar à Caixa que instaure processo administrativo a fim de verificar as responsabilidades contratuais pela prestação de serviço deficiente, qual seja, a elaboração de Laudo de Análise Técnica de Engenharia atestando como válido projeto básico deficiente, aplicando, assim, as sanções que se fizerem cabíveis ao particular contratado e ao empregado público que tenha concorrido para a falha cometida.

## CONCLUSÃO

136. O presente trabalho teve por objetivo a análise das audiências realizadas com gestores do Inea (Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos e o Sr. Carlos Abenza Martinez, Presidente e Vice-Presidente, respectivamente) e de profissional responsável pela elaboração de Laudo de Análise Técnica de Engenharia OGU - LAE, por parte da Caixa Econômica Federal (Sr. Flávio Alberto da Silva), acerca de indícios de irregularidades verificados na contratação das obras.

137. Com relação às audiências dos gestores do Inea, conclui-se pela rejeição das razões de justificativa referentes à solicitação de abertura de procedimento licitatório para contratação de obra com base em projeto básico de engenharia deficiente e desatualizado, que não atende ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993; e da promoção de alterações contratuais em percentuais superiores aos limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

138. Entende-se que os responsáveis não lograram êxito em demonstrar a não ocorrência das

irregularidades, assim como, a adequação de suas condutas, razão pela qual será proposta a aplicação da sanção pecuniária prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992.

139. Com relação à audiência do profissional responsável pela elaboração do LAE, verificou-se o acolhimento apenas parcial das razões de justificativa apresentadas. No entanto, conclui-se pela inaplicabilidade da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 ao Sr. Flávio Alberto da Silva, pelo fato de ele não ser engenheiro pertencente ao quadro de empregados da Caixa - mas apenas responsável técnico de empresa terceirizada daquela instituição -, assim como, por inexistir entendimento pacificado por parte dessa Corte de Contas acerca da possibilidade de responsabilização de analistas da Caixa no caso de erros qualitativos nos projetos por eles aprovados.

140. Por sua vez, concluiu-se, pelos argumentos expostos no exame técnico da presente instrução, que a Administração Pública deve necessariamente aplicar a sanção administrativa nos casos de infrações a normas legais e contratuais, pois se trata de interesse público indisponível.

141. Assim, pelas deficiências verificadas no laudo apresentado pela empresa terceirizada (DPC Desenvolvimento Ltda.), propõe-se determinar à Caixa que instaure processo administrativo a fim de verificar as responsabilidades contratuais pela prestação de serviço deficiente, aplicando as sanções que se fizerem cabíveis seja ao particular contratado e ao empregado público que tenha concorrido para a falha cometida.

142. Propõe-se, ainda, o envio de cópia da deliberação que vier a ser proferida, juntamente com o relatório e o voto que a fundamentarem, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, e, por fim, o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

143. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as razões de justificativa dos Srs. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos, CPF 742.396.357-72, Presidente do Inea, e Carlos Abenza Martinez, CPF 530.362.717-91, Vice-Presidente do Inea;

b) aplicar aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Flávio Alberto da Silva, sem a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, pelo fato de não ser engenheiro pertencente ao quadro de empregados da Caixa, assim como por inexistir entendimento pacificado por parte dessa Corte de Contas acerca da possibilidade de responsabilização de analistas da Caixa no caso de erros qualitativos nos projetos por eles aprovados;

e) determinar à Caixa que instaure processo administrativo a fim de verificar as responsabilidades contratuais por prestação de serviço deficiente pela empresa terceirizada DPC Desenvolvimento Ltda., qual seja, a elaboração de Laudo de Análise Técnica de Engenharia atestando como válido projeto básico deficiente, aplicando, assim, as sanções que se fizerem cabíveis ao particular contratado e ao empregado público que tenha concorrido para a ocorrência;

f) enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida, assim como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ); e

g) arquivar o presente processo.





É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de representação sobre possíveis irregularidades relativas à execução de obras e serviços de intervenções estruturais do projeto de controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos rios Iguaçu/Botas e Sarapuí, conhecido por Projeto Iguaçu, em implantação na Baixada Fluminense, estado do Rio de Janeiro. O processo teve origem em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro (TCE-RJ), cujo relatório foi enviado a esta Casa, por se tratar de obras com aporte de recursos federais e estaduais.

2. As intervenções estão inseridas no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com investimento total previsto na ordem de R\$ 800 milhões. Para a execução da primeira fase, o Ministério das Cidades e o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) do Rio de Janeiro assinaram, em 14/9/2007, o contrato de repasse 223.394-69, com a vigência inicial até 19/12/2012, dividido em cinco contratos de execução. Deles, apenas o Contrato 32/2008 referente a intervenções estruturais do projeto de controle de inundações e recuperação ambiental, no valor aproximado de R\$ 190 milhões, foi fiscalizado pelo TCE/RJ.

3. No âmbito deste Tribunal, dos apontamentos realizados na fiscalização estadual, foram confirmados indícios de irregularidade relativos a projeto básico impreciso e incompleto, atestações indevidas nos itens de locação de geradores, unidade de medição indevida e atraso na execução da obra. De acordo com a unidade técnica, o projeto básico utilizado no edital de concorrência era defasado e deficiente, redundando em uma série de aditivos que alteraram seu valor original em 89,4% para acréscimos e 64,44% para supressões, descaracterizando o objeto inicialmente contratado.

4. Por consequência, foram propostas audiências dos responsáveis do Inea que autorizaram a realização da obra com projeto básico defasado e deficiente, bem como do responsável da Caixa que aprovou o referido projeto. As manifestações apresentadas foram analisadas na derradeira instrução da unidade técnica, transcrita no relatório que precede esse voto.

5. De plano, informo que acompanho o parecer da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

6. Concordo que as significativas alterações ocorridas no objeto do contrato demonstram a inadequação projeto básico licitado. Embora parte das adaptações possa ser justificada pelo fato da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (Serla) ter absorvido atividades que antes seriam realizadas pela Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro e por prefeituras locais, há outros indícios de que o projeto inicial seria deficiente.

7. Conforme mencionou a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana deste Tribunal, serviços necessários à elaboração do projeto básico foram incluídos no primeiro aditivo ao contrato, assinado em 2009, demonstrando que, até então, tais atividades não haviam sido executadas. Cito a “elaboração de cadastro, diagnóstico e proposição de diretrizes para reassentamento de população ribeirinha”, que fornece informações sobre a ocupação das margens do rio, fundamentais para a definição da forma de dragagem, e o “aerolevantamento a laser e ortofotos georreferenciadas”, que auxiliam no dimensionamento dos canais.

8. Além disso, os argumentos trazidos pelos responsáveis carecem de informações mais detalhadas a respeito de quais teriam sido as alterações contratuais decorrentes de cada evento, bem como o impacto real das modificações no contrato em análise. Como exemplo, os gestores do Inea mencionam as chuvas torrenciais ocorridas em 2009 e suas consequências, que teriam gerado a necessidade de reconstrução de alguns diques, mas não quantificam, nem detalham as alterações que foram procedidas.

9. Quanto à contestação de que a Lei 8.666/1993 não vedaria a compensação entre acréscimos e alterações no cômputo das modificações ocorridas, relembro que a jurisprudência pacificada nessa Casa é no sentido de que a aferição do limite de 25% aos aditivos contratuais, mencionado no art. 65 da Lei 8.666/1993, deve ser feita de forma isolada, sem qualquer compensação entre acréscimos e supressões. (Acórdãos 1.428/2003, 2.048/2008, 1.924/2010, 2.530/2011, 2.738/2011, 510/2012, 645/2012, 906/2012, todos do Plenário).
10. Se diferente fosse, teria o gestor a possibilidade de assinar um contrato em branco com a licitante vencedora, realizando, posteriormente, as alterações que lhe fossem convenientes. Ao fim, o objeto contratado poderia ser por completo desvirtuado, de modo que se teria contratado algo diferente do licitado, em desrespeito aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 da isonomia, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo para a escolha da proposta mais vantajosa para a administração.
11. Assim, acompanho proposta de aplicar penalidade pecuniária aos, então, presidente e vice-presidente do Inea, por terem solicitado abertura de procedimento licitatório para contratação de obra com base em projeto básico de engenharia deficiente e desatualizado, que nitidamente não atende ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993. Reforço que os dois são engenheiros civis e que o projeto elaborado por outra instituição foi levado à licitação, sem que fosse submetido pelos dirigentes à análise do corpo técnico do Instituto para aferição de sua adequabilidade.
12. Estou também de acordo com a inaplicabilidade de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao Sr. Flávio Alberto da Silva, responsável pelo laudo que avaliou o projeto no âmbito da Caixa, pois ele não é, nem nunca foi, empregado da entidade. Em verdade, o Sr. Flávio Alberto da Silva é responsável técnico da empresa terceirizada contratada pela Caixa e não há nos autos o registro da aprovação por nenhum outro empregado da instituição.
13. Nesse cenário, acompanho, com alguns ajustes, a proposta da unidade técnica de não multá-lo e de determinar à entidade que avalie a possibilidade de aplicar penalidades contratuais à empresa terceirizada, por prestação de serviço deficiente, além das sanções que se fizerem cabíveis a empregado público que tenha concorrido para o fato, comunicando ao TCU as medidas adotadas.
14. Com relação aos demais indícios de irregularidade identificados, recupero proposta realizada pela unidade técnica, na peça 68, de cientificar o órgão das falhas ocorridas.
15. Por fim, julgo pertinente, ainda que não se aplique ao caso concreto, tecer alguns comentários acerca da possibilidade de responsabilizar e apenar, no âmbito deste Tribunal de Contas, empregados da Caixa Econômica Federal, em razão de falhas quando da emissão de laudos e relatórios nas análises de engenharia.
16. Como é de conhecimento geral, a Caixa Econômica tem sido importante parceira do Governo Federal na condução de contratos de repasse firmados para a execução de obras de infraestrutura em todo o país. Mais recentemente, essa parceria estendeu-se a faixas do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), incluindo aquela financiada por recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Nas duas situações, a entidade exerce a função, dito de forma bem resumida, de avaliar os projetos e orçamentos apresentados pelas contratadas e acompanhar o desenvolvimento das obras, por meio da emissão de laudos e relatórios de engenharia, atuando como mandatária da União e sendo remunerada para tanto.
17. Em anos anteriores, em razão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e também pela expansão do programa MCMV, observou-se um incremento significativo do número de obras supervisionadas pela Caixa. Por consequência, houve uma sobrecarga de trabalho em seus funcionários, que passaram a ser responsáveis pelo acompanhamento de um número maior de obras. Conforme informado pela entidade no âmbito do TC 018.099/2010-6, este número podia chegar a cem processos por profissional em algumas regionais.

18. Problemas na supervisão exercida pela instituição financeira foram identificados em muitas das auditorias já realizadas por este Tribunal. Cito, em especial, duas Fiscalizações de Orientação Centralizada realizadas em 2010 e 2012, oportunidades em que se auditou um número maior de empreendimentos semelhantes. Na primeira, foram fiscalizadas trinta e quatro obras de habitação e saneamento do Ministério das Cidades, supervisionadas pela Caixa (Consolidador - TC 025.536/2009-4). Na segunda, foram fiscalizadas onze obras do programa MCMV financiadas com recursos do FAR, cuja supervisão era também da entidade (Consolidador - TC 034.402/2012-8).
19. Em muitos desses processos, discutiu-se a respeito da responsabilidade dos funcionários da Caixa pela emissão de laudos e relatórios de engenharia fálhos e suas consequências. Por vezes, este Tribunal decidiu por aplicar sanções pecuniárias e, em outras oportunidades, entendeu que não deveria penalizá-los.
20. Como exemplo das multas aplicadas, cito o Acórdão 3.271/2013-TCU-Plenário e, mais recentemente, os Acórdãos 771 e 920/2016-TCU-Plenário. No primeiro, o arquiteto da Caixa foi multado por aprovar orçamentos com quantidades superestimadas. Nos dois últimos, os engenheiros e arquitetos foram multados por terem sido omissos, durante o acompanhamento das obras, quanto a problemas de qualidade facilmente identificáveis.
21. Nos casos em que não houve a aplicação de penalidade, este Tribunal considerou, dentre outras razões, que seria medida de extremo rigor aplicar multa aos empregados da entidade, diante do elevado número de processos submetidos à apreciação dos profissionais (Acórdão 2.736/2014-TCU-Plenário). Concluiu-se que não lhes seria exigível conduta diversa. Outras decisões nesse sentido são encontradas nos Acórdãos 345/2010, 942/2014, 2.934/2014 e 3.309/2014, todos do Plenário.
22. Entendo que, de fato, o que deve balizar a decisão deste Tribunal quanto à aplicação de sanções a empregados da Caixa Econômica Federal é a reprovabilidade da conduta adotada, se condenável ou não quando comparada com aquela que seria esperada de um gestor médio nessa mesma posição. Dito de outra forma, defendo que a apenação dos profissionais da Caixa deve ser ponderada caso a caso, diante das circunstâncias que os cercam.
23. Deve-se, ainda, avaliar o que seria esperado da entidade dentro do contrato de prestação de serviço firmado com o Governo Federal. Quais suas reais atribuições e o que não lhe compete. Nesse sentido, cito o voto condutor do Acórdão 2.934/2014-TCU-Plenário, do Exmo. Ministro Marcos Bemquerer Costa, em que muito se debateu a respeito das obrigações da entidade financeira no âmbito dos contratos de repasse. Naquela ocasião, exemplificou-se:
- 11.1.1. c) não cabe à Caixa verificar, por exemplo, questões relacionadas às especificidades do dimensionamento estrutural, mas a entidade deve realizar análise técnica de engenharia sobre a suficiência do projeto apresentado, em que se verifica, por exemplo, se o projeto explicita todos os seus elementos constitutivos, se foi devidamente fundamentado em estudos técnicos preliminares, se possui adequado grau de detalhamento para defini-lo, e ainda, se os custos estão adequados aos referenciais oficiais, nos termos da legislação vigente;
24. Assim, para apontar possíveis irregularidades, é preciso antes saber o que seria exigível da Caixa Econômica, de acordo com os normativos aplicáveis à matéria.
25. Reforço que a análise técnica e supervisão de uma obra não podem ser entendidas como procedimentos meramente formais, já que a Caixa, como agente financeiro, é remunerada para efetuar tal serviço.
26. Destarte, a aplicação de multas a empregados da caixa não deve ser proposta de forma desarrozoada, por falhas sem gravidade, o que pode desestimular e burocratizar o serviço naquela instituição. Mas, por outro lado, não devem ser desconsideradas aquelas falhas que saltam aos olhos de um técnico, com formação na área.



Feitas tais considerações, VOTO por que seja adotada minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de maio de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1411/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.247/2010-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsáveis: Carlos Abenza Martinez (530.362.717-91); Flávio Alberto da Silva (297.137.227-87); Instituto Nacional do Ambiente - Inea/RJ (10.598.957/0001-35); Marilene de Oliveira Ramos Múrias (742.396.357-72).
4. Entidade: Governo do Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: Diana Carolina Biseo Henriques e outros, representando Carlos Abenza Martinez e Marilene de Oliveira Ramos Múrias.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre possíveis irregularidades relativas à execução de obras e serviços de intervenções estruturais do projeto de controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos rios Iguaçu/Botas e Sarapuú, conhecido por Projeto Iguaçu, em implantação na Baixada Fluminense, estado do Rio de Janeiro;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer da representação, porquanto presentes os requisitos previstos nos artigos 235 e 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. rejeitar as razões de justificativa da Sra. Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos, ex-Presidente do Instituto Estadual do Ambiente (Inea), e do Sr. Carlos Abenza Martinez, então Vice-Presidente do Inea, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e R\$ 8.000,00 (oito mil reais), respectivamente, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data da comunicação do presente do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento da dívida 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/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.5. excluir o Sr. Flávio Alberto da Silva do rol de responsáveis;

9.6. determinar à Caixa Econômica Federal que:

9.6.1. apure as causas que levaram à aprovação, pela empresa terceirizada DPC Desenvolvimento Ltda., de projeto básico deficiente para execução das obras tratadas neste processo, e se for o caso, aplique as sanções contratuais previstas; e

9.6.2. informe ao TCU as medidas adotadas em um prazo de 90 (noventa) dias;

9.7. dar ciência ao Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (Inea) que:

9.7.1. foi identificada potencial restrição à competitividade na Concorrência 003/2007 decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento, principalmente no que se refere à exigência de: (i) índices contábeis pouco utilizados e com valores rígidos na qualificação econômico-financeira (Índice de Liquidez Corrente - ILC no mínimo igual a 2,0; índice de Liquidez Geral - ILG no mínimo igual a 2,0; Índice de Endividamento – IE no máximo igual a 0,35; e Equity no mínimo igual a 0,7), sem a justificativa técnica no processo do edital, em afronta aos Acórdãos 1694/2007, 2338/2006 e 2150/2008, todos do Plenário; (ii) qualificação técnico-operacional e profissional em serviço que não está incluído na planilha orçamentária do edital (destinação final de resíduos provenientes de limpeza, escavação e dragagem de solo mole), descumprindo o no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei 8.666/1993; (iii) comprovação de vínculo entre o(s) responsável(is) técnico(s) e a licitante no momento de apresentação das propostas, em afronta aos Acórdãos 103/2009, 1092/2008, 608/2008 e 2297/2005, todos do Plenário; e (iv) de realização de visita técnica à obra pelo responsável técnico da licitante, em afronta a jurisprudência deste TCU nos Acórdãos 1.599/2010 e 1.174/2008, ambos do Plenário;

9.7.2. foi constatada a utilização de preços unitários superiores aos preços de referência (3,48%, na média), no âmbito do Contrato 32/2008, em decorrência de utilização de preços unitários constantes nas tabelas referenciais de preços unitários da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP), ao invés de utilização de referências medianas do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) ou do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro), em afronta ao estabelecido no art. 115 da Lei 11.514/2007 (LDO 2008);

9.7.3. a adoção da unidade de medida “verba” na planilha orçamentária do contrato para os serviços a serem desenvolvidos no Trabalho Técnico Socioambiental é irregular, uma vez que não detalha todas as atividades a serem executadas, constituindo, assim, orçamento inadequado pela ausência de detalhamento dos serviços, confrontando jurisprudência consolidada mediante o disposto na Súmula TCU 258/2010;

9.8. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ);

9.9. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 19/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/6/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1411-19/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral