

Processo: 040/001968/2017

Data: 06/06/2017

Rubrica:

Fls:

Voto n.º 106/2018

INTERESSADOS: RIOLUZ, RIOAGUAS, RIOURBE,
GEORIO, SMUIH e SECONSERMA

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL.
LEVANTAMENTO DE OBRAS SUSPENSAS E
PARALISADAS. DILIGÊNCIA. DETERMINAÇÃO.
RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se o presente processo de Auditoria Operacional, realizada de 27/03/2017 a 12/07/2017, cujo objeto é o Levantamento das Obras Suspensas e Paralisadas nos Órgãos Vinculados à 2ª IGE. Esse procedimento fiscalizatório faz parte do Plano Anual de Auditorias para o exercício de 2017, aprovado na Sessão de 22/03/2017, processo nº 040/000.972/2017.

Destaca-se do relatório apresentado que, para a realização deste trabalho, foram propostos os seguintes objetivos:

- Realizar o levantamento e cadastramento das obras e serviços de engenharia suspensos e paralisados, nos diversos Jurisdicionados vinculados à 2ª IGE, realizando um diagnóstico da situação atual encontrada;
- Identificar os impactos sociais, materiais e financeiros advindos destas paralisações em Obras e Serviços de Engenharia;
- Avaliar a ação de suspensão de Obras e Serviços de Engenharia quanto à eficácia, eficiência, efetividade e economicidade;
- Contribuir com a identificação de oportunidades de melhorias no processo de gerenciamento das atividades correlatas.

As análises da presente auditoria concentraram-se no período correspondente à execução do PPA 2014-2017, entre janeiro/2014 e março/2017, observando, caso pertinente, a ocorrência de situações similares, em períodos anteriores a 2014. Os seguintes Órgãos da Prefeitura tiveram suas obras analisadas: RIOURBE - Empresa Municipal de Urbanismo;

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

GEORIO - Fundação Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro; RIOAGUAS - Fundação Instituto de Águas do Município do Rio de Janeiro; SMUIH - Secretaria Municipal

c/c

de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação; RIOLUZ - Companhia Municipal de Energia e Iluminação e SECONSERMA - Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente.

Informa a Especializada que a auditoria foi conduzida em conformidade com os Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-999) aduzidos das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100 adaptada), tendo sido realizada por meio de um programa consubstanciado em papéis de trabalho, estando toda a documentação arquivada na 2ª IGE para eventuais consultas.

Ressalta a equipe que, com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre o assunto em tela, bem como identificar as atividades de maior relevância, que poderiam demandar um aprofundamento da auditoria, foram desenvolvidas as seguintes técnicas de diagnóstico:

a) Matriz de Planejamento; b) Análise *Stakeholder*; c) Mapas de produtos; d) Desenvolvimento dos processos (fluxograma); e) Análise documental; f) Reuniões com gestores; g) Análise de questionários e h) Visitas *in loco*.

Como resultado, foram identificados os seguintes achados de auditoria:

□ **Significativa incidência de obras e serviços de engenharia suspensos - Item**

8.1 do relatório: Neste achado, a equipe identificou, nos contratos celebrados após 2014, um total de 131 suspensos, totalizando um valor de R\$ 6.071.462.563,90 contratados, dos quais R\$ 4.019.363.103,91 já foram liquidados e pagos. Ademais, verificaram-se 04 contratos paralisados (ativos, sem medição a mais de 09 meses) e 04 contratos rescindidos sem conclusão das obras previstas.

Em seguida, solicitou-se a cada Jurisdicionada a informação acerca das razões que levaram a efetivar as suspensões, de acordo com a previsão do art. 524 do RGCAF¹.

A partir das respostas, foi apresentada a **tabela 2** do relatório de auditoria operacional com o detalhamento dos motivos declarados para suspensão dos contratos celebrados a partir de 2014, período de vigência do PPA atual:

¹ RGCAF - Art. 524 - A Administração, quando convier ao interesse público poderá suspender a execução do contrato e, conseqüentemente, a contagem dos prazos, desde que sobrevenham razões justificadas.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Tabela 2 – Principais motivos para suspensão dos contratos

| Motivos | Quant. | Perc. (%) |
|--|------------|--------------|
| 1- Decreto nº 42.360/16 - encerramento exercício | 46 | 35,0 |
| 2 - Falta de empenho | 18 | 14,0 |
| 3 - Problemas técnico de execução ou projeto | 16 | 12,0 |
| 4 - Rerratificação Orçamento | 33 | 25,0 |
| 5 - Outros | 18 | 14,0 |
| Total | 131 | 100,0 |

Observou-se que o principal motivo alegado para as suspensões analisadas resulta do atendimento ao Decreto Municipal nº 42.360/2016 (encerramento de exercício), o qual apresenta, em seu art. 6º, a seguinte redação “Todos os saldos de empenhos não liquidados deverão ser cancelados até 09 de dezembro de 2016”.

No entanto, pontuou-se que a utilização do referido normativo como razão da paralisação não é mais pertinente, pois até o início da auditoria já havia se passado 03 meses do início do exercício de 2017 e, mesmo assim, as obras e serviços verificados continuavam suspensos, indicando provável problema de empenhamento de despesa.

Diante disso, considerou-se que os motivos “1 - Decreto 42.360/16: encerramento de exercício” e “2 - Falta de empenho” são condizentes ao mesmo problema, qual seja, ausência de empenhamento da despesa. Portanto, apurou-se um total de 49% dos contratos suspensos devido à falta de empenho.

Destacou-se, ainda, aqueles motivos relacionados com os problemas técnicos de execução e projeto (12% dos contratos suspensos), bem como a expressiva quantidade de contratos suspensos para se fazer alterações de orçamento (25% dos contratos). Para a equipe, este último dado pode indicar alguns pontos frágeis: falta de confiabilidade dos orçamentos, projeto básico deficiente e modificação dos serviços inicialmente contratados.

- **Ineficiência na execução de obras e serviços de engenharia (dispêndio financeiro) - Item 8.2 do relatório:** Verificou-se, em visitas técnicas realizadas por amostragem, a suspensão administrativa de contratos sem a observância de critérios técnicos eficientes, além de paralisações em etapas inapropriadas/críticas das obras e serviços de engenharia.

Devido a essa situação, constatou-se a ocorrência de danos físicos em etapas executadas, com perda de serviços não concluídos e deterioração de trechos de

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

obras, tais como perda e contaminação de base e sub-base em diversos logradouros da AP-5, conforme relatórios de visitas no anexo 04.

Em suma, a ineficiência na execução destes contratos é evidenciada por perda de materiais, dispêndio de recursos sem atender aos anseios sociais, dilatação do prazo de execução de obras, deterioração precoce da obra e possibilidade de utilização de materiais fragilizados pela ação do tempo (armazenamento precário de materiais), bem como o potencial prejuízo financeiro decorrente da suspensão (desmobilização e nova mobilização, reajustes, realinhamento de preços etc.).

- **Ineficácia na execução de obras e serviços de engenharia (não conclusão de obras) - Item 8.3 do relatório:** Tendo em vista o objetivo inicial, de que obras e serviços de engenharia devem produzir resultados para a sociedade, a ineficácia da gestão de 131 contratos de obras e serviços de engenharia suspensos e inacabados fica evidenciada pelo não cumprimento dos prazos de execução, que serão dilatados em período proporcional ao tempo de suspensão, e pela não conclusão dos serviços, ou seja, não atendimento às necessidades da população na época prevista.

Destacou-se, também, a alteração de escopo contratual com supressão de serviços, conforme evidenciado, por amostragem, em contratos de recuperação de corredores de tráfego, em que diversas vias foram retiradas do objeto inicial dos contratos (Apêndice "11.4.4.1.11 - Obras inacabadas" e Relatórios 11, 12, 13, 14 e 15, ANEXO 4).

- **Não efetividade na execução de obras e serviços de engenharia (não alterou a realidade da população atingida) - Item 8.4 do relatório:** Verificou-se que a paralisação/suspensão dos contratos em tela, lavrados a partir de 2014, atingiu, em maior parte, as áreas mais carentes da cidade, causando prejuízos sociais não quantificáveis, (Apêndice 11.4.4.2 - Impactos sociais). De fato, as obras e serviços de engenharia propostos não impactaram positivamente a sociedade e não atenderam às necessidades da população no tempo previsto.

De modo geral, a não efetividade na execução de obras e serviços de engenharia ocasiona: a piora na qualidade de vida da população afetada; o não atendimento da demanda para os serviços públicos planejados; a alocação de recursos públicos em obras e serviços de engenharia não concluídos que deixaram de ser investidos em outras ações.

- **Deficiência no controle de obras e serviços de engenharia - Item 8.5 do relatório:** Durante a auditoria, verificou-se:
 - Falta de integração entre os Órgãos e Empresas Públicas que executam obras e serviços de engenharia;
 - Não existência de um banco de dados único e compartilhado por todos os órgãos da Prefeitura que realizam obras e serviços de engenharia que permitisse

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

a realização de consultas de modo a melhorar o controle de todas as obras realizadas pelo Município;

- Os sistemas existentes e que são utilizados por quase todas as jurisdicionadas (FINCON e SISCOB) não possibilitam a visualização dos contratos por outros Órgãos que não seja o contratante. Nem mesmo a Secretaria responsável pelos serviços de conservação possui este acesso. Nestes sistemas não existem consultas que permitam avaliar de forma clara se numa mesma localidade estão sendo realizadas intervenções por mais de um contrato. As consultas realizadas por estes sistemas normalmente são por número do contrato ou processo administrativo, o que dificulta a localização das obras;
- O SIURB (Sistema Municipal de Informações Urbanas), concebido pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, atualmente não está sendo utilizado por todas as jurisdicionadas auditadas.
- Não existência de controle de qualidade das obras durante o prazo de garantia quinquenal, como previsto no artigo 618 da Lei 10.406/2002 - Novo Código Civil, no qual os executores têm responsabilidade objetiva pelos defeitos verificados nas obras.

Posteriormente, a especializada apresentou suas conclusões, conforme transcrição que segue:

Na análise das Obras e Serviços de Engenharia suspensos, paralisados ou rescindidos sem conclusão, percebemos uma dificuldade relativa à apresentação dos dados consolidados por situação (status), tanto relativo a disponibilização da informação, quanto à sua confiabilidade, ou seja, nos Órgãos auditados a informação sobre quais obras ou serviços de engenharia se encontravam suspensos não estava disponível, evidenciando um ponto de fragilidade no controle com conseqüente impacto na gestão de obras sob sua jurisdição.

Em relação ao status atual das obras ou serviços suspensos, não conseguimos evidenciar a disponibilização da informação à sociedade ou população impactada, implicando falta de transparência dos atos da Administração, impedindo com isso o controle social das ações do ente público.

No que diz respeito ao ato de suspensão, não identificamos favorecimento ou priorização de um ou outro órgão em relação à suspensão, ou de um tipo de obra específica, apesar de ser possível identificar que a maioria das obras ou serviços suspensos se encontra na AP-05. Podemos inferir que ela ocorreu de forma ampla, não obedecendo a critérios específicos de alocação de recursos, prática desejável em períodos de restrição orçamentária.

No tocante ao fluxograma previsto para consecução de Obras e Serviços de Engenharia, destacamos os efeitos adversos derivados do ato de suspensão: no primeiro momento ocorre o prolongamento do prazo de entrega, em um segundo estágio começa a gerar ônus no tocante aos custos de desmobilização, nova mobilização, deterioração de equipamentos, materiais e serviços

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

aplicados, e possível reajustamento de preços, e por fim, pode gerar um enorme custo à Administração, em função de rescisão contratual e possíveis indenizações da contratada pelos serviços prestados, bem como à Sociedade, pela frustração dos anseios da população impactada pela ação governamental.

No que concerne ao valor imobilizado aplicado, de R\$ 4.019.363.103,91, nos remete a um potencial prejuízo que pode se tornar real em caso de não retomada das obras ou serviços. Esse valor ainda pode ser maior, pois não se considerou os custos de oportunidade de aplicação do mesmo em outra necessidade da população, o de tomada de empréstimo para cobrir eventuais necessidades de caixa e o de deterioração de equipamentos, materiais e serviços aplicados.

Tendo em consideração os principais motivos apresentados para a suspensão dos contratos, destaca-se a falta de empenhamento da despesa (49%), problemas técnicos de execução ou projeto (12%) e rerratificação do orçamento (25%). Isso nos indica que além dos problemas de empenhamento, merece atenção a baixa confiabilidade dos orçamentos, deficiência no projeto básico e modificação dos serviços inicialmente contratados.

Quanto aos sistemas de controle, verificou-se a necessidade de compartilhamento de informações/dados entre os Órgãos Municipais por meio do desenvolvimento de um Banco de Dados de Obras, de forma que sejam fornecidas informações confiáveis e detalhadas para a Administração Pública Municipal, que permitam visualizar todos os empreendimentos existentes desde a fase de planejamento/projeto até o fim de seu período de garantia das obras realizadas, evitando-se assim a sobreposição de objeto nas contratações realizadas pelo Município.

No tocante ao aperfeiçoamento do controle da qualidade dos serviços prestados e visando uma maior eficiência no gasto público, verificou-se uma oportunidade de melhoria no processo de monitoramento de Obras e Serviços de Engenharia, como previsto no artigo 618 da Lei nº 10.406/2002 - Código Civil. A Administração deve realizar um controle periódico das obras executadas e exigir da contratada a reparação dos vícios verificados dentro do prazo de garantia quinquenal. Por fim, a 2ª IGE propõe o seguinte:

I. Recomendar que:

a) Adote, como forma de aperfeiçoar a gestão Municipal, instrumentos que otimizem o planejamento, controle e monitoramento de Obras e Serviços de Engenharia, tais como: a.1) planejamento executivo e operacional alinhados aos objetivos do PPA; a.2) mecanismo de controle físico e financeiro de contratos, voltado à garantia de execução de contratos; a.3) índice de efetividade (%), tendo como meta a entrega de obras no tempo previsto; a.4) estratégia de execução de empreendimentos que previna o início de novas obras sem a devida garantia de conclusão das obras em andamento.

b) Institua, como forma de minimizar os prejuízos com gastos desnecessários e evitar acidentes a população em razão da obra suspensa, procedimento sistematizado (tipo check-list) para requerimento da suspensão de obras e serviços de engenharia que contemple, no mínimo, os critérios técnicos eficientes a seguir: b.1) avaliação do saldo financeiro a executar; b.2) opinião técnica da melhor etapa para se efetivar a suspensão b.3) proteção física das etapas já executadas; b.4) importância social da obra; b.5) avaliação

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

do risco físico à população da obra inacabada (monitoramento enquanto perdurar a suspensão).

c) Promova, com o objetivo de reduzir as incertezas na etapa de execução e prevenir a suspensão de obras e serviços de engenharia, mecanismo de avaliação a cada etapa percorrida, que contemple: c.1) aprovação dos termos de referência e projetos básicos; c.2) autorização da despesa; c.3) execução e monitoramento do empenhamento; c.4) conferência “in-loco” da execução.

d) Estabeleça, com o objetivo de minimizar os impactos sociais e aumentar a transparência nos atos de gestão, formas de aprimoramento da alocação de recursos e comunicação, tais como: d.1) avaliar previamente os impactos derivados da suspensão; d.2) avaliar alternativas à suspensão, a exemplo da redução do ritmo da obra; d.3) disponibilizar a informação da situação da obra à população afetada.

e) Promova o aperfeiçoamento dos sistemas existentes, ou a criação de um sistema de controle de obras compartilhado, que permita visualizar todos os empreendimentos existentes desde a fase planejamento/projeto até o fim do seu período de garantia, de forma que haja maior transparência na contratação de obras/serviços que impossibilitem a ocorrência de realização de contratações em locais que ainda estejam dentro do período da garantia dos serviços prestados.

f) Em relação a garantia quinquenal das obras públicas, não obstante a autoaplicabilidade do dispositivo legal, recomenda-se a Administração Pública que: f.1) faça constar nos editais e minutas de contrato menção expressa ao artigo 618 do Código Civil, de acordo com orientação técnica IBRAOP OT-IBR 003/2011 (anexo 02); f.2) desenvolva um procedimento institucionalizado de realização de vistorias antes da extinção da garantia prevista no artigo 618 da Lei nº 10.406/2002.

II. Determinar à SMUIH, SECONSERMA, RIOURBE, RIOLUZ, RIO-ÁGUAS e GEO-RIO que:

Elaborarem um Plano de Ação único, com a participação de pelo menos um representante de cada órgão, que contenha um cronograma para a adoção de medidas visando o atendimento das recomendações expostas no presente relatório de Auditoria Operacional, e que o mesmo seja remetido à esta Corte de Contas em prazo a ser definido pelo Sr. Exmo Conselheiro Relator.

Por fim, sugerimos o encaminhamento de cópia do presente relatório, junto com seus anexos, à SMUIH, SECONSERMA, RIOURBE, RIOLUZ, RIOÁGUAS e GEO-RIO, após apreciação do Exmo. Senhor Conselheiro Relator, visando à elaboração de Plano de Ação que adote as recomendações e boas práticas pertinentes.

Ademais, sugerimos o encaminhamento do presente relatório e seus anexos para o Gabinete do Sr. Prefeito do Município e para a CGM - Controladoria Geral do Município para ciência e acompanhamento.

A Secretaria Geral de Controle Externo concordou com a manifestação da 2ª IGE e encaminhou os autos para o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente visando a sua distribuição. Após

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

ser recebido neste gabinete, os autos foram encaminhados à Douta Procuradoria Especial para pronunciamento, que acompanhou a manifestação conclusiva da 2ª IGE, à fl. 59, opinando pela Determinação do presente processo na forma proposta, com envio de ofício ao Gabinete do Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro e à Controladoria Geral do Município para ciência e acompanhamento.

É o relatório.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

VOTO

De início, deve-se reconhecer a importância e a relevância do tema que gira em torno de obras suspensas e/ou inacabadas e o desperdício de dinheiro público ocasionado. Não só no Rio de Janeiro, mas em todo o Brasil, tanto a sociedade quanto as próprias entidades públicas preocupam-se em acabar, ou mesmo reduzir esse tipo de ocorrência.

Na investida para mapear o problema, descobrir suas causas e estabelecer soluções, já foram realizados inúmeros esforços e trabalhos, dentre os quais podem-se citar algumas decisões importantes proferidas pelo Tribunal de Contas da União, a saber: Decisão TCU nº 66/2015; Acórdãos nºs 1.188/2007, 617/2010 e 699/2014.

Observa-se, tanto na conclusão do Relatório de Auditoria Operacional da 2ª IGE quanto nos trabalhos supracitados, que um dos efeitos negativos das obras suspensas é que os prejuízos causados tendem a penalizar a população duplamente, pois a priva do benefício que o empreendimento viria a gerar e ocasiona prejuízos ao erário em virtude de dispêndio de recursos mal utilizados, **configurando um desperdício de dinheiro do povo.**

Procede-se agora a apreciação dos achados de auditoria e a avaliação da Determinação e das Recomendações sugeridas pela Especializada.

Com relação ao primeiro achado de auditoria, qual seja, a **significativa incidência de obras e serviços de engenharia suspensos**, destacam-se algumas informações relevantes no objeto auditado. Em primeiro lugar, verifica-se, de acordo com o Relatório apresentado (fl. 10), um expressivo número de obras suspensas, perfazendo um total de 131 contratos dentre aqueles celebrados a partir de 2014.

Tais contratos totalizam um valor contratado de R\$ 6.071.462.563,90. Deste total, R\$ 4.019.363.103,91 já foram liquidados e pagos. Além disso, foram constatados 04 contratos paralisados (ativos, sem medição a mais de 09 meses) e 04 contratos rescindidos sem conclusão das obras previstas.

Nesse cenário, conforme bem pontuado pela equipe de auditoria, **a não continuação dessas obras pode acarretar um prejuízo no valor total já alocado para realizá-las, ou seja, pode-se chegar a um dano aos cofres municipais de 4 bilhões de reais.**

Em que pese o relatório de auditoria não ter estabelecido a razão entre a quantidade de contratos suspensos e o número total de obras iniciadas no período, o que nos permitiria saber

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

o percentual de suspensos frente ao total, o número absoluto em si, **bem como o valor financeiro contratado (6 bilhões), já são muito significativos para se avaliar a fundo as razões para tal.**

Considerando o somatório dos percentuais de suspensão de obras atribuído ao atendimento ao art. 6^o do Decreto Municipal nº 42.360/2016 (encerramento de exercício) e à falta de empenho, apurou-se, portanto, um total de 49% dos contratos suspensos devido à falta de destinação de recursos financeiros para a continuidade dos serviços.

Reforça-se que **“a falta de empenho” não é um motivo para suspensão de uma obra pública, mas sim uma consequência operacional da não destinação de recursos financeiros para a execução de determinada despesa.** A não destinação pode decorrer de diversas razões, dentre as quais podem-se destacar tanto a ausência de recursos disponíveis quanto a falta de vontade política na execução de um determinado serviço (priorização). **Portanto, não ficou evidente, nas respostas obtidas na auditoria, o real motivo para a suspensão de cada uma das obras que totalizam o percentual de 49% supracitado.**

Visando a tornar a análise mais real, torna-se imperativo extrapolar o até aqui apresentado. Esta Corte deve levar em consideração informações importantes sobre a situação fiscal do Município que possam ter impactado o grande número de obras suspensas. Uma delas consiste na avaliação da Receita Corrente Líquida (RCL) e sua evolução ao longo dos últimos anos. Apesar de os investimentos possuírem diversas fontes de recursos (tais como Operações de Crédito, Convênios e Transferências da União), o Tesouro Municipal se configurou como principal fonte de recursos para as obras e serviços de engenharia.

De acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a RCL corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. Ela é o parâmetro de verificação dos principais limites que deverão ser observados e cumpridos pelos entes federativos. Despesas com pessoal, dívida, serviço da dívida, serviços de terceiros, além das operações de crédito e as garantias concedidas, estarão limitados a um determinado percentual da RCL.

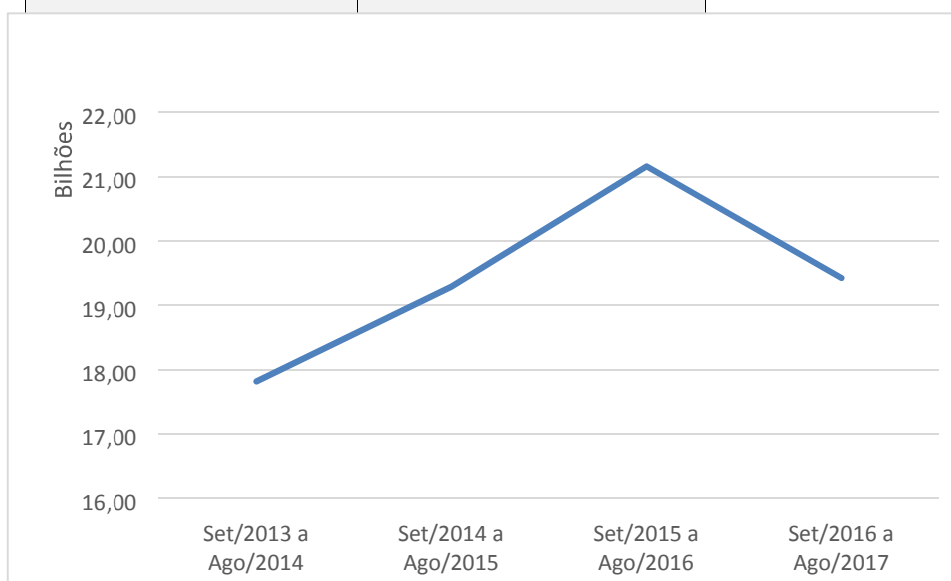
² Art. 6º Todos os saldos de empenhos não liquidados deverão ser cancelados até 09 de dezembro de 2016

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Assim, foram analisados a evolução e o comportamento da RCL entre setembro/13 e agosto/17, no Município do Rio de Janeiro, sendo o resultado exposto a seguir:

| Evolução da Receita Corrente Líquida ³ | | Varição (R\$) |
|---|-------------------|--------------------------|
| Set/2013 a Ago/2014 | 17.818.917.223,10 | |
| Set/2014 a Ago/2015 | 19.295.320.368,58 | |
| Set/2015 a Ago/2016 | 21.163.293.365,85 | |
| Set/2016 a Ago/2017 | 19.427.798.562,14 | -1.735.494.803,71 |



Percebe-se uma queda expressiva na RCL de R\$ 1.735.494.803,71, entre o período de Set/2015 a Ago/2016 para o de Set/2016 a Ago/2017.

Nesse cenário, este Tribunal de Contas tem a exata noção de que caberá ao **administrador público a difícil missão de ponderar dois interesses públicos legítimos. Em primeiro, a necessidade em dar continuidade às obras iniciadas, buscando evitar o desperdício dos recursos nela empregados, bem como produzir para a sociedade os efeitos para os quais elas se destinavam; em segundo, o dever fiscal de limitar empenhos em cenário de queda de arrecadação, como prescreve o art. 9^o da LRF.** De qualquer forma, os problemas referentes à redução de receita devem ser previstos pelos gestores. Não pode o gestor se furtar de sua competência de: planejar e de prever situações de instabilidade política e econômica avaliando os riscos para que possa reduzir ao máximo o impacto de crises. Aliás,

³ Fonte: Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Set/13 a Ago/17)

⁴ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

essa é uma das funções mais importantes do Estado Moderno, atuar de forma anticíclica em momentos de crise e de instabilidade buscando garantir à população um “colchão” de amortecimento de intempéries. Mas o exercício dessa função só é possível e se torna real se o Estado houver se planejado e se preparado para atuar.

Ressalta-se que o art. 9º da LRF fixa que a limitação de empenhos deve seguir os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. A **Lei nº 6.088 de 21/07/2016**, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2017 e dá outras providências, estabelece no art. 37 o seguinte:

Art. 37. Caso seja necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas de resultado primário ou nominal, estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, **a redução far-se-á de forma proporcional ao montante dos recursos alocados para o atendimento de “outras despesas correntes”, “investimentos” e “inversões financeiras” do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Município, observada a programação prevista para utilização das respectivas dotações. (grifei)** Assim, depreende-se que a LDO para 2017 não estabeleceu uma regra de priorização dos programas de trabalho, tampouco das obras, mas sim, a determinação de que a redução deveria se dar de forma proporcional.

Percebe-se, portanto, uma coerência com o observado pela equipe de auditoria, uma vez que **não se identificou favorecimento ou priorização de um ou outro órgão em relação às suspensões (fl. 10), indicando que essas ocorreram de forma ampla, não obedecendo a critérios específicos de alocação de recursos. Todavia, o relatório pontua que a existência desses critérios configuraria uma prática desejável em períodos de restrição orçamentária.**

Com relação a esse ponto, buscando estabelecer uma priorização na alocação de recursos, o TCU sugeriu, por meio do Acórdão nº 1188/2007⁵ *in verbis*:

Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

⁵ Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. DIAGNÓSTICO SOBRE AS OBRAS INACABADAS REALIZADAS COM RECURSOS DA UNIÃO. VERIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES PARA

9.5. sugerir ao Congresso Nacional que:

9.5.1. quando **da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias, regulamente a matéria disposta no caput do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal por intermédio da criação de uma Carteira de Projetos da Administração Pública Federal** que contemple informações a serem enviadas ao Legislativo juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária Anual relativas às obras com valor superior a R\$ 10.500.000,00 cuja execução

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

ultrapasse um exercício financeiro e daquelas com limite superior a R\$ 2.000.000,00 com previsão de realizar-se integralmente no exercício do orçamento, **listadas por unidade orçamentária e por ordem de prioridade de execução**, contendo as respectivas dotações consignadas, data provável de conclusão e montante necessário para os exercícios subsequentes, compreendendo o seguinte funcionamento:

9.5.1.1. inclusão das obras na Carteira de Projetos condicionada à existência de estudos preliminares de avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental dos empreendimentos, inclusive os decorrentes de emendas parlamentares;

9.5.1.2. correspondência entre a dotação designada à obra e a meta financeira estabelecida no cronograma de execução;

9.5.1.3. obediência à ordem de prioridade atribuída às obras pelos órgãos setoriais quando da destinação de recursos orçamentários e financeiros;

9.5.1.4. impossibilidade de modificação da lista de prioridades pelo Executivo, de um ano para outro, sem a devida motivação;

9.5.1.5. inclusão de obras novas condicionada à existência de recursos suficientes, de modo a não prejudicar o adequado andamento aos projetos já inseridos na Carteira;

9.5.1.6. necessidade do Poder Executivo estabelecer critérios para regulamentar a contenção de recursos orçamentários e financeiros para os empreendimentos componentes da Carteira de Projetos, de forma a viabilizar o cumprimento dos cronogramas definidos, com vistas a priorizar a aplicação de recursos nos empreendimentos em andamento;

9.5.1.7. verificação do cumprimento das exigências relacionadas ao funcionamento da Carteira de Projetos a ser realizada pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de modo a subsidiar a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício subsequente;

Entretanto, para a estruturação de uma Carteira de Projetos do Município do Rio de Janeiro é necessário vencer uma etapa anterior, qual seja, a existência de um cadastro único de obras públicas e serviços de engenharia, de forma a permitir um melhor controle.

Ao avaliar o controle de obras e serviços de engenharia (fls.13/14), a equipe destacou, entre outros pontos, que:

APERFEIÇOAMENTO DE NORMATIVOS E DA SISTEMÁTICA DE CONTROLE DAS OBRAS PÚBLICAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. SUGESTÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

(1) Falta integração entre os Órgãos e Empresas Públicas que executam obras e serviços de engenharia;

(2) Não existe um banco de dados único e compartilhado por todos os órgãos da Prefeitura que realizam obras e serviços de engenharia que permita a realização de

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

consultas de modo a melhorar o controle de todas as obras realizadas pelo Município;

- (3) Os sistemas existentes e que são utilizados por quase todas as jurisdições (FINCON e SISCOB) não possibilitam a visualização dos contratos por outros Órgãos que não seja o contratante.

De forma a corrigir fragilidades semelhantes a essas, o TCU determinou, no Acórdão nº 1188/2007, abaixo transcrito, reiterado pelo Acórdão nº 617/2010, a implementação de um Cadastro Geral de Obras que permita o controle e acompanhamento dos empreendimentos, bem como a ampla consulta pela sociedade. Seguem trechos do referido Acórdão:

9.1. **determinar**, com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que:

9.1.1. **implemente um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executadas com recursos federais que consubstancie um Cadastro Geral de Obras e permita o controle e acompanhamento dos empreendimentos, bem como a ampla consulta pela sociedade;**

9.1.2. na concepção do sistema de que trata o subitem anterior, contemple os seguintes parâmetros:

[...]

9.1.2.4. **cadastro dos cronogramas físico-financeiros de todos os contratos de uma obra em módulo específico para este fim**, para o posterior acompanhamento das medições, de forma a cotejar a execução prevista e a realizada, sendo o registro das informações dos cronogramas da obra e das medições condição obrigatória para emitir as notas de lançamento no SIAFI;

9.1.2.5. permanência dos registros até a efetiva conclusão da obra;

9.1.3. **adote as providências cabíveis para o cumprimento do parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o encaminhamento, ao Congresso Nacional, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, do relatório com as informações previstas no caput do citado dispositivo;**

9.1.4. até que seja implementado o sistema de que trata o subitem 9.1.1 deste Acórdão, encaminhe ao TCU, anualmente, até o final de cada exercício, informações sobre as 400 (quatrocentas) obras listadas nos Anexos I e II do relatório técnico (fls. 234/245), assim como sobre outras obras inacabadas identificadas posteriormente, com nível de detalhamento que abranja o cronograma físico-financeiro previsto, a porcentagem de execução física e financeira já executada, a dotação consignada, bem como outros dados relevantes sobre o andamento da obra;

Observa-se, no acórdão supracitado do TCU que, além de determinar a implementação do Cadastro Geral de Obras, que possibilite o controle e acompanhamento dos

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

empreendimentos por parte da Administração Pública, **também reforçou a necessidade de conferir à sociedade a ampla consulta ao mesmo.**

De acordo com o relatório de auditoria (fl. 11), identificou-se “**uma dificuldade relativa à apresentação dos dados consolidados por situação (status), tanto relativo a disponibilização da informação, quanto na sua confiabilidade**”.

Foi apontado que “nos Órgãos auditados a informação sobre quais obras ou serviços de engenharia se encontravam suspensos não estava disponível, evidenciando um ponto de fragilidade no controle com conseqüente impacto na gestão de obras sob jurisdição do Órgão”.

Ressaltou-se também que não foi possível evidenciar a disponibilização das informações sobre a situação atual das obras e serviços de engenharia para a sociedade, implicando falta de transparência dos dados e impedindo o controle social das ações do ente público.

Isto posto, constata-se que **a não disponibilização das informações atualizadas acerca das obras e serviços de engenharia para a sociedade configura-se mais grave que uma fragilidade, mostrando-se como uma ilegalidade**, na medida em que são desobedecidos mandamentos da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), em especial o art. 3º, incisos I ao V, e o art. 8º, §1º, incisos, III ao V.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas **promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso**, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

[...]

III - registros das despesas;

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;**

É notório que a inexistência de um **Cadastro Geral de Obras Municipais**, com informações precisas e atualizadas sobre quais obras estão atualmente em execução, concluídas ou paralisadas, contendo o cronograma físico-financeiro atualizado, impossibilita um planejamento real e a visão de longo prazo relativa às despesas com obras. Tal deficiência, além de atentar contra o previsto na Lei de Acesso à Informação, conforme exposto, ainda abre margem para a criação de novos gastos (novas obras), sem a devida conclusão daquelas pré-existentes o que pode caminhar frontalmente ao exposto no art. 45, *caput*, da LRF.

Dessa forma, sem esse controle, a Administração Pública pode acabar infringindo o art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), *in verbis*:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais **só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público**, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Faz-se necessário, portanto, **criar um Sistema Unificado de Controle das Obras Públicas Municipais que permita, tanto à Administração Pública, quanto à sociedade, visualizar um Cadastro Geral de Obras Municipais, para possibilitar o fiel cumprimento dos dispositivos já mencionados da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação.**

Nesse sentido, entende-se correto que esse sistema contemple, como funcionalidades, as recomendações expedidas pela equipe de auditoria (fl.15), a saber:

a) Adote, como forma de aperfeiçoar a gestão Municipal, instrumentos que otimizem o planejamento, controle e monitoramento de Obras e Serviços de Engenharia, tais como: a.1) planejamento executivo e operacional alinhados aos objetivos do PPA; a.2) mecanismo de controle físico e financeiro de contratos, voltado à garantia de execução de contratos; a.3) índice de efetividade (%), tendo como meta a entrega de obras no tempo previsto; a.4) estratégia de execução de empreendimentos que previna o início de novas obras sem a devida garantia de conclusão das obras em andamento.

e) Promova o aperfeiçoamento dos sistemas existentes, ou a criação de um sistema de controle de obras compartilhado, que permita visualizar todos os empreendimentos existentes desde a fase planejamento/projeto até o fim do seu período de garantia, de forma que haja maior transparência na contratação de obras/serviços que impossibilitem a ocorrência de realização de

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

contratações em locais que ainda estejam dentro do período da garantia dos serviços prestados.

Conforme já exposto, o Cadastro Geral de Obras Municipais, dentre outras aplicações, permitirá analisar o estoque de obras em andamento e, considerando cenários de limitações orçamentárias, viabilizará a priorização dos contratos e o **atendimento ao art. 45 da LRF, que trata da vedação à realização de novos projetos sem dotação destinada aos projetos em execução**. Com relação a este mandamento legal, ensina a lição de Emerson Garcia:

Especificamente em relação a lei orçamentária anual, merece realce o disposto no art.45, “caput”, da LRF, segundo o qual, “observado o disposto no §5º do art.5º, a lei orçamentária e os créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”, devendo o Poder Executivo encaminhar ao Legislativo as informações necessárias ao cumprimento de tal disposição. **Ao priorizar os projetos em andamento, a LRF buscou conter a conhecida descontinuidade na execução de projetos de longo prazo**, prática que era facilmente visualizada por ocasião da renovação dos quadros da administração, já que o novo administrador, sempre relegando a plano secundário o princípio da impessoalidade, nunca possuía interesse em ultimar os projetos iniciados em gestões anteriores, pois ele não seriam vinculados à sua imagem, o que terminaria por divulgar as realizações alheias. Com a LRF, o administrador que, *verbi gratia*, abandone as obras inacabadas e priorize seus projetos pessoais, será responsabilizado pela infração à lei e pela depreciação do patrimônio público. (Garcia, Emerson e Pacheco Alves, Rogério; Improbidade Administrativa; 3ª edição rev. e ampl., Editora Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2006) **(Grifei)**

Nota-se que, de acordo com as informações obtidas pelo SCP⁵, foram licitadas, somente na modalidade concorrência, 18 novas obras em 2017 e 30 novas obras em 2016, totalizando R\$ 115.126.869,36 e R\$ 476.367.213,80, respectivamente (tabela 1 e tabela 2).

Não foram computadas, nem levantadas, por agora, obras novas decorrentes das modalidades Tomada de Preços e Convite. Todavia, a mesma lógica do art. 45 da LRF se aplica a elas.

Tabela 1 – Concorrências Licitadas em 2017

| AVISO NO DO | P. ADM. | nº TCMRJ | ÓRGÃO | CO Nº | OBJETO | VALOR | FR |
|-------------|-----------------|--------------|-----------|---------|--|------------------|-----|
| 24/04/2017 | 06/601.458/2016 | 40/1429/2017 | RIO-ÁGUAS | 01/2017 | Serviços técnicos especializados para apoiar a Fundação Rio-Águas nas atividades de fiscalização da prestação dos serviços de esgotamento sanitário da Área de Planejamento 5, objeto do Contrato de Concessão nº 001/2012 - XVII, XVIII, XXVI, XXXIII RA's. | R\$ 2.941.796,29 | 200 |
| 25/04/2017 | 02/600.021/2017 | 40/1470/2017 | GEO-RIO | 01/2017 | Obras emergenciais de contenção de encosta no paredão rochoso à montante da Rua Professor Gastão Bahiana, 93, Copacabana - VAR - AP.2.1 | R\$ 4.253.218,60 | 100 |

⁵ Sistema de Controle de Processos deste Tribunal

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

| | | | | | | | |
|------------|--------------------|--------------|------------------------|----------|---|-------------------|---------|
| 07/06/2017 | 16/001.162/2016 | 40/2019/2017 | SMUIH | 01/2017 | Contratação de empresa especializada para os serviços especiais de Trabalho Social em 12 Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida da SMHC, ocupados por famílias com renda entre zero a três salários mínimos, inscritas e/ou reassentadas. | R\$ 3.506.100,00 | 108 |
| 09/06/2017 | 26/700.058/2017 | 40/2039/2017 | RIO-ÁGUAS | 02/2017 | Obras de canalização do rio Tindiba e Rio Grande - Jacarepaguá - XVI R.A. - A.P. 4. | R\$ 54.769.005,50 | 101;110 |
| 22/06/2017 | 06/600.740/2016 | 40/2214/2017 | RIO-ÁGUAS | 03/2017 | Manutenção e operação do reservatório profundo da Praça Varnhagem - VIII R.A. - A.P. 2.2 | R\$ 3.373.887,10 | 100 |
| 14/07/2017 | 26/700.259/2017 | 40/2574/2017 | SECONSERMA / RIO-ÁGUAS | 04/2017 | Obras de canalização da vala que atravessa a Rua Comendador Guerra, entre a Rua Inhumai e a Rua Amaral Ornelas - Pavuna - XXV R.A. - A.P. 3.6 | R\$ 13.904.465,56 | 100 |
| 18/08/2017 | 16/001.181/2016 | 40/2987/2017 | SMUIH | 02/2017 | Empresa para serviços especiais de trabalho social em 13 Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida da SMH | R\$ 3.579.151,50 | 108 |
| 21/08/2017 | 26/700.403/2017 | 40/3084/2017 | RIO-ÁGUAS | 05/2017 | Limpeza e manutenção da calha principal do canal da Rocinha, entre a localidade do Lajão e as instalações do Complexo Esportivo da Rocinha | R\$ 2.143.828,10 | 100 |
| 19/09/2017 | 07/11/000.777/2017 | 40/3357/2017 | RIOURBE | 01/2017 | Conservação, obras e serviços de engenharia, das unidades escolares da 11ª CRE | R\$ 1.633.297,64 | 100 |
| 26/09/2017 | 02/500.149/2017 | 40/3454/2017 | SMUIH | 003/2017 | Implantação do Projeto de Regularização Urbanística e Fundiária da Comunidade Vila Joaniza | R\$ 2.857.104,76 | 146 |
| 26/09/2017 | 02/500.150/2017 | 40/3453/2017 | SMUIH | 004/2017 | Implantação do Projeto Regularização Urbanística e Fundiária e dos Postos de Orientação Urbanística e Social - POUOSOS nas Comunidades Urbanizadas denominadas Barreira do Vasco e Vila Mexicana | R\$ 3.307.272,30 | 146 |
| 28/09/2017 | 02/500.148/2017 | 40/3468/2017 | SMUIH | 005/2017 | Implantação do Projeto Regularização Urbanística e Fundiária e do Posto de Orientação Urbanística e Social - POUOSO na Comunidade Urbanizada denominada Vila São Jorge, em Colégio | R\$ 3.513.379,09 | 146 |
| 03/10/2017 | 26/700.419/2017 | 40/3614/2017 | RIO-ÁGUAS | 006/2017 | Elaboração de estudos hidráulicos, projeto básico e projeto executivo para reforço de galeria da Rua Professor Manoel de Abreu, Tijuca | R\$ 2.690.896,93 | 108 |
| 03/10/2017 | 09/905.194/2016 | 40/3603/2017 | RIOURBE | 002/2017 | Manutenção predial e de equipamentos na Maternidade Carmela Dutra | R\$ 2.508.955,73 | 181 |
| 03/10/2017 | 09/905.056/2016 | 40/3605/2017 | RIOURBE | 003/2017 | Manutenção predial e de equipamentos no Hospital N.Senhora Loreto | R\$ 961.442,04 | 181 |
| 10/10/2017 | 09/905.058/2016 | 40/3678/2017 | RIOURBE | 004/2017 | Manutenção predial e de equipamentos do Hospital Municipal Salgado Filho | R\$ 5.234.832,53 | 181 |
| 16/10/2017 | 02/510.270/2017 | 40/3762/2017 | SMUIH | 007/2017 | Obras de melhorias habitacionais em 50 unidades no Morro da Providência, Gamboa, I RA, AP-1 | R\$ 2.641.739,82 | 146 |
| 23/10/2017 | 02/500.183/2017 | 40/3786/2017 | SMUIH | 006/2017 | Implantação do projeto de regularização urbanística e fundiária dos loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos e em processos de urbanização pelo Programa Morar Carioca, denominados Caminho do Partido INRL 067-A, Bosque dos Pássaros INRL-096-B, Conjunto Sociólogo Betinho INRL 258-A e Estrada da Paciência 600 INRL 30A | R\$ 1.306.495,87 | 146 |

Tabela 2 – Concorrências Licitadas em 2016

| AVISO NO DO | P. ADM. | nº TCMRJ | ÓRGÃO | CO Nº | OBJETO | VALOR | FR |
|-------------|-----------------|--------------|-----------|---------|--|-------------------|---------------|
| 14/01/2016 | 16/000.021/2016 | 40/526/2016 | SMHC | 01/2016 | Obras de execução e recuperação dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, pavimentação, drenagem pluvial, iluminação pública e áreas de lazer da Favela Brás Pina - Brás de Pina - RA XI - AP.3. | R\$ 10.580.841,29 | 101; 146; 110 |
| 14/01/2016 | 16/008.362/2015 | 40/520/2016 | SMHC | 02/2016 | Obras de urbanização e infraestrutura em Vila Rica de Irajá - Fim do Mundo - RA XXV - AP 3.6 | R\$ 22.090.798,52 | 101; 146; 110 |
| 14/01/2016 | 16/008.361/2015 | 40/517/2016 | SMHC | 03/2016 | Obras de urbanização e infraestrutura do agrupamento Cordovil, pelo Morar Carioca, em Cordovil - RA XXXI - AP.3. | R\$ 23.360.134,05 | 101; 146; 110 |
| 14/01/2016 | 16/000.058/2016 | 40/516/2016 | SMHC | 04/2016 | Obras de urbanização e infraestrutura em Vila Arará - RA VII - AP 1.0 | R\$ 23.360.255,78 | 101; 146; 110 |
| 14/01/2016 | 16/008.359/2015 | 40/522/2016 | SMHC | 05/2016 | Obras de urbanização do Complexo da Vila Cruzeiro - Etapa 1 (parte da Vila Cruzeiro e Vila Cascatina) - RA XI - AP 3. | R\$ 35.924.350,10 | 101; 146; 110 |
| 14/01/2016 | 16/000.033/2016 | 40/515/2016 | SMHC | 06/2016 | Obras de urbanização e infraestrutura no Morro da Baiana - Complexo do Alemão - RA XXIX - AP 3. | R\$ 11.802.923,59 | 101; 146; 110 |
| 14/01/2016 | 16/000.055/2016 | 40/518/2016 | SMHC | 07/2016 | Obras de requalificação urbana do Parque Unidos no Bairro Acari - RA XXV - AP 3.6. | R\$ 12.131.780,49 | 101; 146; 110 |
| 14/01/2016 | 16/008.363/2015 | 40/524/2016 | SMHC | 08/2016 | Obras de urbanização e implantação de infraestrutura da favela Parque Oswaldo Cruz Manguinhos - RA X - AP 3. | R\$ 25.934.145,51 | 101; 146; 110 |
| 14/01/2016 | 16/000.035/2016 | 40/525/2016 | SMHC | 09/2016 | Obras de urbanização e infraestrutura nos Morros do Adeus e Piancó - Complexo do Alemão - RA XXIX - AP 3. | R\$ 26.940.509,48 | 101; 146; 110 |
| 28/01/2016 | 16/008.360/2015 | 40/652/2016 | SMHC | 10/2016 | Obras de urbanização do Complexo da Vila Cruzeiro, Etapa 2 (Morro do Cariri e parte de Vila Cruzeiro). R.A- XI - AP.3.1. | R\$ 76.003.851,01 | 100;146 |
| 28/01/2016 | 16/002.664/2015 | 40/660/2016 | SMHC | 11/2016 | Obras de canalização do Rio Monjolo, na Colônia Juliano Moreira - Jacarepaguá - XV - RA - AP.4 | R\$ 13.073.903,04 | 100;146 |
| 23/02/2016 | 06/600.090/2016 | 40/966/2016 | RIO-ÁGUAS | 01/2016 | Serviços de desassoreamento na Lagoa Rodrigo de Freitas em trecho da raia de remo junto ao Estádio de Remo da Lagoa e junto ao Baixo Bebê - Lagoa - VI R.A. - A.P. 2.1 | R\$ 10.298.451,25 | 100 |
| 07/03/2016 | 06/100.056/2016 | 40/1226/2016 | GEO-RIO | 01/2016 | Obras de Contenção de Encostas, Drenagem Superficial, Desmonte de Blocos e Serviços Complementares nas Comunidades da Matinha, Unidos de Santa Tereza, Santa Alexandrina, Paula Ramos, Escondidinho, Prazeres, Clara Nunes e na Comunidade do Rato - Rio Comprido e Estácio - III AR, AP-1.1 | R\$ 11.480.038,10 | 108 |
| 08/03/2016 | 06/370.294/2016 | 40/1289/2016 | SMO | 01/2016 | Bairro Maravilha Oeste - Obras de drenagem, pavimentação, recuperação de esgoto e urbanização na comunidade da Muzema, em Jacarepaguá, na área da O/SUBOP/CGO/3º GO - XVIª AR - AP.4.1 | R\$ 11.787.753,90 | 100 |
| 08/03/2016 | 06/370.295/2016 | 40/1290/2016 | SMO | 02/2016 | Bairro Maravilha Oeste - Obras de Pavimentação, Execução de Drenagem, Esgoto e Urbanização da Comunidade Beira Rio - Recreio dos Bandeirantes, na área da O/SUBOP/CGO/3º GO - XXIV AR - AP 4.2. | R\$ 2.495.219,89 | 100 |
| 08/03/2016 | 06/370.296/2016 | 40/1291/2016 | SMO | 03/2016 | Bairro Maravilha Oeste - Obras de pavimentação, drenagem e saneamento na Comunidade Morada da Costa do Sol, em Senador Vasconcelos, na área da O/SUBOP/CGO/4º GO - XVIII AR - AP 5.2. | R\$ 2.434.743,00 | 100 |

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

| | | | | | | | |
|------------|-----------------|--------------|-----------|---------|---|-------------------|---------|
| 08/03/2016 | 06/370.297/2016 | 40/1292/2016 | SMO | 04/2016 | Bairro Maravilha Oeste - Obras de Pavimentação, Drenagem e Saneamento na Comunidade Restinga/Continental, em Campo Grande, na Área da O/SUBOP/CGO/4ª GO - XVIIIª AR - AP 5.2. | R\$ 4.662.963,56 | 100 |
| 09/03/2016 | 06/370.333/2016 | 40/1293/2016 | SMO | 05/2016 | Obras de Requalificação Urbana da Região da Avenida Presidente Castelo Branco (Radial Oeste - Fase I e II) no Bairro do Maracanã, na Área O/SUBOP/CGO/2ª GO/IX RA, na AP 2.2. | R\$ 13.073.307,57 | 100 |
| 09/03/2016 | 06/370.334/2016 | 40/1295/2016 | SMO | 06/2016 | Bairro Maravilha Oeste - Obras de Pavimentação, Drenagem e Saneamento na Comunidade Vale dos Eucaliptos, em Senador Vasconcelos, na Área da O/SUBOP/CGO/4ª GO - XVIIIª RA, na AP 5.2. | R\$ 6.801.187,05 | 100 |
| 09/03/2016 | 06/370.335/2016 | 40/1296/2016 | SMO | 07/2016 | Bairro Maravilha Oeste - Obras de Pavimentação, Drenagem e Saneamento na Comunidade São Domingos Sávio, em Santa Cruz, na Área da O/SUBOP/CGO/4ª GO - XIXª AR - AP 5.3. | R\$ 21.194.978,69 | 100 |
| 21/03/2016 | 06/100.275/2016 | 40/1502/2016 | GEO-RIO | 02/2016 | Obras de Contenção de Encostas, Drenagem Superficial e Serviços Complementares em Comunidade do Itanhangá - Itanhangá - XXIV - AP-4. | R\$ 2.881.048,53 | 108 |
| 23/03/2016 | 06/370.428/2016 | 40/1671/2016 | SMO | 08/2016 | Bairro Maravilha Norte - Revitalização com obras de pavimentação e drenagem na Rua Oliveira Figueiredo e outras, no Bairro de Vaz Lobo, na Área da O/SUBOP/CGO/2ª GO - XVª AR - AP 3.3 | R\$ 8.096.147,38 | 100 |
| 24/03/2016 | 06/370.427/2016 | 40/1750/2016 | SMO | 09/2016 | Bairro Maravilha Norte - Revitalização com obras de pavimentação e Drenagem na rua do Terço e outras no bairro de Vaz Lobo, na área da O/SUBOP/CGO/2ª GO - XV A.R. - AP.3.3. | R\$ 7.078.839,49 | 100 |
| 28/03/2016 | 06/370.439/2016 | 40/1669/2016 | SMO | 10/2016 | Bairro Maravilha Oeste - Obras de pavimentação, drenagem e saneamento na Comunidade Santa Helena, em Cosmos, na Área da O/SUBOP/CGO/4ª GO - XVIIIª - AR AP - 5.2. | R\$ 10.790.920,09 | 100 |
| 28/03/2016 | 06/370.440/2016 | 40/1645/2016 | SMO | 11/2016 | Bairro Maravilha Oeste - Obras de Pavimentação, Drenagem e Saneamento na Comunidade Village dos Mouras, em Santa Cruz, na Área da O/SUBOP/CGO/4ª GO - XXIª AR - AP 5.3. | R\$ 9.055.372,51 | 100 |
| 11/05/2016 | 06/370.481/2016 | 40/2230/2016 | SMO | 12/2016 | Melhorias físicas e operacionais na Estrada Lagoa-Barra, em frente ao Golf Club, na Área da O/SUBOP/CGO/3ª GO - VIª AR - AP 2.1. | R\$ 2.534.780,25 | 100 |
| 11/05/2016 | 06/370.580/2016 | 40/2228/2016 | SMO | 13/2016 | Bairro Maravilha Oeste - Obras de pavimentação, execução de drenagem, esgoto e urbanização na Comunidade Chico City - Jacarepaguá, na Área da O/SUBOP/CGO/3ª GO - XVIª AR - AP 4.1 | R\$ 2.204.840,53 | 100 |
| 16/06/2016 | 06/601.133/2015 | 40/2962/2016 | RIO-ÁGUAS | 03/2016 | Obras de canalização do rio Tindiba - Jacarepaguá - XVI RA - AP 4.1. | R\$ 45.511.207,04 | 101;110 |
| 16/06/2016 | 06/601.132/2015 | 40/2963/2016 | RIO-ÁGUAS | 04/2016 | Obras de Canalização dos rios Pechincha e Covanca - AP 4.1 - Jacarepaguá - XVI R.A. - A.P.4 | R\$ 16.821.032,20 | 101;110 |
| 17/08/2016 | 06/000.520/2016 | 40/3916/2016 | SMO | 14/2016 | EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA, CORRETIVA, DE OPERAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA DOS EQUIPAMENTOS E SISTEMAS DAS INSTALAÇÕES PREDIAIS, MODIFICAÇÃO DE "LAY-OUT" E REPAROS GERAIS A SEREM PRESTADOS NAS DEPENDÊNCIAS DOS PRÉDIOS LOCALIZADOS À PRAÇA PIO X, Nº 119 - CENTRO, E CENTRO ADMINISTRATIVO SÃO SEBASTIÃO - CASS, BLOCOS I E II, RUA AFONSO CAVALCANTE, 455 - CIDADE NOVA. | R\$ 5.960.889,91 | 100 |

Observa-se nessa listagem a ocorrência de diversas licitações cujas fontes de recurso são 100⁶, 101⁷, 102⁸ ou 146⁹. Considerando que são, em grande parte, as mesmas fontes de recursos das obras paralisadas, **vislumbra-se a possibilidade de ter havido desrespeito ao art. 45 da LRF.**

Convém alertar que a não observância do citado mandamento da LRF configura infração político-administrativa de Prefeitos Municipais, sujeita ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionada com a cassação do mandato, por prática contrária ao disposto na lei, de ato de sua competência ou omissão, conforme estabelece o art. 4º¹⁰, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/1967.

⁶ Fonte de Recursos 100: Ordinários não Vinculados

⁷ Fonte de Recursos 101: Ordinários não Vinculados - Contrapartida de Operações de crédito

⁸ Fonte de Recursos 102: Ordinários não Vinculados - Contrapartida de Convênios

⁹ Fonte de Recursos 146: Contrapartida - Regularização de Obras (Receitas do FMH e do FMDU)

¹⁰ Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

[...]

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Deve-se atentar também que, consoante entendimento esposado pelo Tribunal de Contas da União, **a conduta de prefeito sucessor que não executa a parcela que lhe caiba para conclusão de obras pode justificar a sua condenação ao débito total apurado**, com aplicação de multa, segundo se extrai do Acórdão TCU nº 7211/2017, senão vejamos:

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. OBRAS DE RECUPERAÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. NÃO ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA PROSSEGUIMENTO DAS OBRAS. AUSÊNCIA DE FUNCIONALIDADE DA PARTE EXECUTADA. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO DA DEFESA DE UM EX-GESTOR. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E REVELIA DE OUTROS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM DÉBITO INTEGRAL E APLICAÇÃO DE MULTA. 1. Julgam-se irregulares as contas e em débito o responsável, com aplicação de multa, em vista da execução parcial do objeto acordado e da falta de funcionalidade da porção executada com recursos federais recebidos por meio de contrato de repasse. 2. Na execução de objetos decorrentes de contratos de repasse firmados com a União, a realização parcial da obra, sem funcionalidade ou benefícios à comunidade, implica prejuízo aos cofres públicos em valor igual ao total transferido, haja vista o não alcance do fim a que se destinava o ajuste. **3. A conduta do prefeito sucessor que não executou a parcela que lhe caberia para conclusão das obras, impossibilitando a consecução da avença entabulada com a União, dando ensejo ao não cumprimento do que fora acordado na vigência estipulada, justifica sua condenação ao débito total apurado, com aplicação de multa.**

Outro ponto a ser advertido é que **o descaso com as obras suspensas e os prejuízos advindos dessa suspensão podem ser enquadrados como ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, inciso X da Lei Federal nº 8.429/1992¹¹, por se configurar uma omissão que resulta em perda patrimonial, bem como negligência no que diz respeito à conservação do patrimônio público.**

Portanto, é forçoso que o Executivo Municipal revise e encaminhe a esta Corte e à Câmara Municipal a relação das obras que estão paralisadas, acrescentando a informação acerca da ordem de prioridade para a retomada (considerando qualquer restrição de arrecadação prevista), que leve em consideração as que apresentam um maior potencial de prejuízo socioeconômico. Deve-se salientar também quanto a expectativa de inclusão de um novo

¹¹ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

projeto sem que estejam devidamente concluídos os já existentes, **fato que tem que ser evitado, sob pena de contrariar o já citado art. 45 da LRF e gerar responsabilização ao Gestor.**

Por derradeiro, faz-se necessário também, na ocasião do monitoramento da auditoria operacional ora em comento, a ser realizada pela 2ª IGE/SGCE, proceder à análise minuciosa da fiel obediência ao mandamento da Lei de Responsabilidade Fiscal que veda a inclusão de novos projetos sem o devido atendimento aos que já se encontram em execução.

Já no que tange ao apontado no relatório de auditoria, durante a avaliação da **Ineficiência na execução de obras e serviços de engenharia (dispêndio financeiro)** - Item 8.2 do relatório, observou-se:

[...] a suspensão administrativa de contratos sem a observância de critérios técnicos eficientes, além de paralisações em etapas inapropriadas/críticas das obras e serviços de engenharia.

Devido a esta situação, constatou-se a **ocorrência de danos físicos em etapas executadas, com perda de serviços não concluídos e deterioração** de trechos de obras, tais como perda e contaminação de base e sub-base em diversos logradouros da AP-5, conforme relatórios de visitas no anexo 04.

Em suma, **a ineficiência na execução destes contratos é evidenciada por perda de materiais, dispêndio de recursos sem atender os anseios sociais, dilatação do prazo de execução de obras, deterioração precoce da obra e possibilidade de utilização de materiais fragilizados pela ação do tempo (armazenamento precários de materiais), bem como o potencial prejuízo financeiro decorrente da suspensão (desmobilização e mobilização novamente, reajustes, realinhamento de preços etc.). (grifei)**

Verifica-se que a suspensão dos contratos de obras **implica o aumento dos custos inicialmente previstos**, seja pela nova configuração do cronograma físico-financeiro, seja pelos custos adicionais que a suspensão acarretou, tais como de recuperação de partes deterioradas na obra por causa das intempéries, desmobilização e mobilização, reajustes, realinhamento de preços etc.

Além desses custos, as suspensões podem ser motivo para a rescisão contratual quando essas superam o prazo de 120 dias, salvo exceções. Nesse caso, a própria Lei de Licitações, em seu art. 78, XIV, prevê, como obrigação da Administração, o pagamento de indenizações dos custos oriundos de repetidas suspensões, senão vejamos:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

[...]

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;

É certo que as suspensões contratuais **devem ser evitadas** e que **o planejamento e a gestão devem ser aprimorados de forma a minimizar o aumento dos custos associados à paralizações**. Todavia, na hipótese de ser **imprescindível a suspensão, a Administração deve se utilizar de critérios técnicos que possam minimizar os prejuízos e que também possam evitar a ocorrência de acidentes que coloquem a vida de cidadãos em risco**. Assim, acolho a sugestão da especializada, no sentido que se:

b) **Institua**, como forma de minimizar os prejuízos com gastos desnecessários e evitar acidentes à população em razão da obra suspensa, **procedimento sistematizado (tipo check-list) para requerimento da suspensão de obras e serviços de engenharia** que contemple, no mínimo, os critérios técnicos a seguir: b.1) avaliação do saldo financeiro a executar; b.2) opinião técnica da melhor etapa para se efetivar a suspensão b.3) proteção física das etapas já executadas; b.4) importância social da obra; b.5) avaliação do risco físico à população da obra inacabada (monitoramento enquanto perdurar a suspensão).

Com relação à **ineficácia e à não efetividade das obras públicas**, ambos os aspectos foram bem caracterizados no relatório (Apêndice item 11). Ficou demonstrado, principalmente por meio das visitas realizadas, **que a não conclusão dos projetos no prazo fixado (ineficácia) não gerou qualquer resultado positivo para a população (sem efetividade) alvo da intervenção governamental**.

Uma das situações mais significativas pôde ser verificada nas visitas realizadas que se referiam a suspensão de contratos de construção de escolas nas áreas de planejamento 3, 4 e 5. Identificou-se que, para a construção de uma unidade escolar do contrato RIOURBE nº 49/2014, no terreno 07.11.05 em Curicica, **foi realizada a demolição da escola municipal Lincoln Bicalho Roque que atendia aquela região**.

No entanto, como a obra da nova unidade se encontrava suspensa, os alunos estavam, na data da visita, **inadequadamente alocados em instalações temporárias** no térreo do CIEP

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

municipal Rubens Paiva, conforme exposto no relatório de visita¹² ao referido contrato, do qual se destaca:

Cabe destacar que o PRI (escola primária) do terreno 07.11.05 está com as obras paralisadas em estágio final de construção. No local havia uma escola municipal de nome Lincoln Bicalho Roque, que foi demolida para dar lugar à nova unidade, pelo Programa Fábrica de Escolas. Seus alunos foram remanejados, em caráter temporário para salas de aula provisórias montadas no térreo do CIEP municipal Rubens Paiva, sito à Estrada de Curicica. A equipe de auditoria também visitou estas instalações temporárias e constatou **que os alunos estão expostos a condições inadequadas. Estas salas de aulas possuem problemas de infiltração de águas pluviais, que danificam e que podem ocasionar mofo e bolores nos painéis divisórios. Também se constatou que estas não possuem aberturas necessárias para garantir a troca de ar (não existem janelas), aparentemente infringindo o código de obras desta municipalidade**, tendo em vista que o atraso na entrega da obra definitiva deturpa o caráter provisório das instalações ali observadas. Apresenta-se registros fotográficos da situação observada.

Ou seja, além de ter havido a demolição da escola que lá se encontrava (**importante investigar o motivo de a Prefeitura ter optado pela demolição e não pela reforma**), o **colégio, que no seu lugar deveria ser construído e rapidamente entregue à sociedade, não foi finalizado e vem causando grave prejuízo às crianças e suas famílias**. Visto isso, faz sentido a recomendação que segue, exposta no relatório:

d) Estabeleça, com o objetivo de minimizar os impactos sociais e aumentar a transparência nos atos de gestão, formas de aprimoramento da alocação de recursos e comunicação, tais como: d.1) avaliar previamente os impactos derivados da suspensão; d.2) avaliar alternativas à suspensão, a exemplo da redução do ritmo da obra; d.3) disponibilizar a informação da situação da obra à população afetada.

Por fim, apesar de as últimas recomendações, abaixo transcritas, não terem relação imediata com suspensão de obras, seus motivos e suas consequências, possuem extrema relevância para a manutenção da efetividade que deve ser buscada pelos projetos públicos.

e) Promova o aperfeiçoamento dos sistemas existentes, ou a criação de um sistema de controle de obras compartilhado, que permita visualizar todos os empreendimentos existentes desde a fase planejamento/projeto até o fim do seu período de garantia, de forma que haja maior transparência na contratação de obras/serviços que impossibilitem a ocorrência de realização de contratações em locais que ainda estejam dentro do período da garantia dos serviços prestados.

¹² Relatório nº 17, ANEXO 4 do Relatório de Auditoria Operacional

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

f) Em relação a garantia quinquenal das obras públicas, não obstante a autoaplicabilidade do dispositivo legal, recomenda-se a Administração Pública que: f.1) faça constar nos editais e minutas de contrato menção expressa ao artigo 618 do Código Civil, de acordo com orientação técnica IBRAOP OT-IBR 003/2011 (anexo 02); f.2) desenvolva um procedimento institucionalizado de realização de vistorias antes da extinção da garantia prevista no artigo 618 da Lei nº 10.406/2002.

Além do mais, uma vez criado um **sistema unificado de controle das obras públicas municipais**, a parte da recomendação exposta no **subitem 10.I.e** (maior transparência na contratação de obras/serviços que impossibilite a ocorrência de realização de contratações em locais que ainda estejam dentro do período da garantia dos serviços prestados) pode ser uma funcionalidade do mesmo.

CONCLUSÃO

Face ao exposto, considerando a competência prescrita no art. 71, inciso IX, da Constituição da República Federativa do Brasil¹³, **fixo prazo de 60 dias** para que a Prefeitura do Rio de Janeiro:

1. **Elabore um plano consubstanciado**, com responsáveis e prazos, que possibilite o envio anual ao Poder Legislativo de um relatório contendo o Cadastro Geral de Obras, **objetivando o cumprimento do preceituado no art. 45, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁴**, o qual tem por objetivo evitar prejuízos gerados pelo abandono de projetos e, ainda, substanciar o planejamento financeiro das obras e **impedir, assim, a inclusão de novos projetos sem que os em andamento sejam devidamente atendidos;**

¹³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

¹⁴ Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação. (grifei)

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

2. Da mesma forma, **disponibilize para a sociedade carioca as informações do cadastro supramencionado de forma a cumprir o art. 8º, V, da Lei Federal nº 12.527/2011¹⁵** (Lei de Acesso à Informação);
3. **Encaminhe a esta Corte de Contas, em meio digital, uma relação de todas as obras do Município do Rio de Janeiro**, seu estágio, cronograma físico-financeiro atualizado, previsão de término e a ordem de prioridade (dentro do órgão e geral para a fonte de recursos).
4. No caso das obras suspensas, **o motivo atualizado das suspensões – que não deve ser o não empenhamento dado que esse é apenas um efeito de uma causa, e portanto, não é o motivo para a paralização da obra** - e a ordem de prioridade para retomada, considerando aquelas com maior potencial de prejuízo socioeconômico;
5. Encaminhe a esta Corte de Contas justificativas/esclarecimentos de modo a comprovar que os certames ocorridos (em todas as modalidades) a partir de 01/01/2017 levaram em consideração o disposto no art. 45 da LRF;

Considerando que a modalidade fiscalizatória Auditoria Operacional tem por objetivo aferir os resultados alcançados pelas políticas públicas e seus impactos na sociedade, bem como identificar as possibilidades de aperfeiçoamento dos resultados, na busca pela economicidade, eficiência, eficácia, efetividade na utilização de recursos da população, **recomenda-se (visando a, inclusive, facilitar e aprimorar o exigido acima por esta Corte):**

6. A elaboração de um Sistema Unificado de Controle das Obras Públicas Municipais que permita, tanto à Administração Pública quanto à sociedade, a visualização de um Cadastro Geral de Obras Municipais, contendo no mínimo as seguintes funcionalidades:
 - 6.1. Cadastramento dos cronogramas físico-financeiros de todos os contratos de uma obra em módulo específico para este fim, para o posterior acompanhamento das medições, de forma a cotejar a execução prevista e a realizada;

¹⁵ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

- 6.2. Além das informações dos cronogramas das obras, registrar as medições, as faturas emitidas e pagas;
 - 6.3. Permitir a emissão de relatórios capazes de substanciar o planejamento financeiro das obras de modo a cumprir o estipulado no parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - 6.4. Observar as considerações do Relatório de Auditoria, em especial, nos subitens 10.I.a e 10.I.e
7. A implementação - como forma de minimizar os prejuízos (quando inevitáveis) e evitar a ocorrência de acidentes em razão de obras suspensas - de procedimento sistematizado (tipo check-list) para requerimento da suspensão de obras e serviços de engenharia que contemple, no mínimo, os critérios técnicos a seguir:
- 7.1. avaliação do saldo financeiro a executar;
 - 7.2. opinião técnica da melhor etapa para se efetivar a suspensão
 - 7.3. proteção física das etapas já executadas;
 - 7.4. importância social da obra;
 - 7.5. avaliação do risco físico à população da obra inacabada (monitoramento enquanto perdurar a suspensão);
 - 7.6. alternativas à suspensão (item 10.I.d do relatório de auditoria).
8. Em relação à garantia quinquenal das obras públicas, que se faça constar nos editais e minutas de contrato menção expressa ao artigo 618 do Código Civil, de acordo com as orientações técnicas da IBRAOP, bem como desenvolva um procedimento institucionalizado de realização de vistorias antes da extinção da garantia prevista no artigo 618 da Lei nº 10.406/2002.

Em tempo, ressalto que o descumprimento do preceituado no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal configura infração político-administrativa, sujeita ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionada com a cassação do mandato, conforme estabelece o art. 4º¹⁶, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/1967.

Além disso, deve ser lembrado que **a conduta injustificada de prefeito sucessor que não executa a parcela que lhe caiba para conclusão das obras enseja a sua condenação ao débito total apurado, bem como a aplicação de multa.** Adicionalmente, o descaso com as

¹⁶ Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

[...]

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

obras suspensas e os prejuízos advindos dessa suspensão podem ser enquadrados como ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, inciso X da Lei Federal nº 8.429/1992¹⁷, por se configurar uma omissão que resulta em perda patrimonial.

Para fins de providências, ciência e acompanhamento, determino envio da presente decisão ao Gabinete do Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro; à Casa Civil; à Procuradoria Geral do Município (PGM); aos Órgãos SMUIH, SECONSERMA, Secretaria Municipal de Fazenda (SMF) e Controladoria Geral do Município (CGM); às entidades da Administração Indireta RIOLUZ, RIOAGUAS, RIOURBE e GEORIO e a Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro.

Por último, determino à SGCE que, atentando para as observações contidas no presente voto, realize anualmente o monitoramento desta Auditoria Operacional e avalie, sempre em novos projetos, o cumprimento do artigo 45 da LRF.

Sala das Sessões, de de 2018.

Felipe Galvão Puccioni

Conselheiro-Relator

¹⁷ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;