

Voto n.º: 364/2019

Interessado: RIO-ÁGUAS - Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro

Natureza: Inspeção Ordinária na Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro (Rio-Águas), realizada entre 07/07/2015 e 30/07/2015 e abrangendo o período de janeiro de 2014 a junho de 2015.

Objeto: Verificação *in loco* da execução de 05 processos de obras e análise processual de 15 termos de contrato, entre os quais, aqueles de valores inferiores a R\$ 650.000,00, valor de alçada à época.

SUMÁRIO: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI FEDERAL 8666/1993. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. FUNDAÇÃO INSTITUTO DAS ÁGUAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (RIOÁGUAS). DISCRICIONARIEDADE DO GESTOR. PRAZO DE VIGÊNCIA DOS CONTRATOS FIRMADOS COM BASE NO ART. 24, IV, DA LEI 8.666/1993. MEDIÇÃO IRREGULAR. POSSÍVEL DANO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

RELATÓRIO

Inicialmente, cumpre ressaltar que, em 30/08/2018, em decorrência do que dispunha o §5º do art. 99 da Deliberação TCMRJ n.º 183/2011, o processo foi assumido pelo GCS-7.

A presente análise tem por objeto o Relatório de Inspeção Ordinária elaborado pela 2ª Inspeção Geral de Controle Externo (2ª IGE) no âmbito da RIO-ÁGUAS, cujo escopo foi a verificação *in loco* da execução de 05 processos de obras e a análise processual de 15 termos de contrato, entre os quais, aqueles de valores inferiores a R\$ 650.000,00, valor de alçada à época.

A última decisão proferida pelo Plenário desta Corte nos autos do presente processo ocorreu na 34ª Sessão Plenária de 01/06/2017, nos termos do Voto 536/2017 (fls. 122/124), da lavra do Exmo. Sr. Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, e foi no sentido de manter a diligência anterior para que a Jurisdicionada promovesse o atendimento dos seguintes pontos do Relatório de fls. 108/119v., elaborado pela 2ª IGE:

- **Item 2.4 - Referente ao item 10.2.1 da 1ª Instrução (fl. 49):**
“Analisando o item SC15.05.0400(/) e comparando a 1ª e 3ª medição, verifica-se que os trechos referentes ao “PV3 ao PV4” e “PV4 ao PV5” aparentam ter sido medidos em duplicidade.
Solicita-se que a jurisdicionada promova a conferência do item analisado.”
- **Item 2.9 - Referente ao item 10.3.3 da 1ª Instrução (fl. 50):**
“A jurisdicionada deve justificar a escolha do receptor de resíduos mais distante, apresentando consulta (à época das obras) realizadas às outras empresas mais próximas, demonstrando que essas não podiam receber os resíduos.”
- **Item 2.10 - Referente ao item 10.3.4 da 1ª Instrução (fls. 50/51):**
“Conforme apontado no questionamento (fl. 36/37 do p.p.) verificou-se duplicidade de medição apontada e que o item RV14.25.100(C) aparenta ser o mais indicado (menor custo unitário), em detrimento dos três itens apontados no processo 06/600.548/2014. Em função disso, foi solicitado que a jurisdicionada promovesse as correções necessárias.”
- **Item 2.14 - Referente ao item 10.5 da 1ª Instrução (fls. 51/52):**
“Solicita-se a elaboração de um Plano de Ação formal, estabelecendo datas e responsáveis, para revisão de seu processo de contratação emergencial, listando os requisitos que devem ser atendidos para se efetivar a dispensa em casos de emergência ou calamidade pública e encaminhe à este Tribunal para futuro acompanhamento.”
- **Item 2.15 - Referente ao item 10.6 da 1ª Instrução (fl. 51):**
“Solicitamos à jurisdicionada que refaça os cálculos de faturamento mensal deste contrato, tomando por base, para a locação, os equipamentos efetivamente utilizados e, para o quantitativo de impressões realizadas, o valor apurado no mês por tipo de máquina / papel. Após, que se promova a compensação e / ou estorno de valores indevidos junto à Contratada, evitando com isso o enriquecimento sem causa por parte da mesma, e se adeque, mediante termo aditivo de redução ao contrato, o quantitativo de equipamentos / impressões utilizadas, de tudo dando ciência à esta Corte de Contas.”

Em resposta à diligência, a Jurisdicionada encaminhou a documentação e os esclarecimentos encartados às fls. 129/142.

A 2ª IGE procedeu à análise do novo material encaminhado, resultando na Instrução de fls. 149/163. Após exame dos esclarecimentos prestados, a Especializada entendeu que os itens 2.10, 2.14 e 2.15, acima listados, não foram justificados ou sanados satisfatoriamente pela Jurisdicionada, apontando as razões de seu entendimento nos itens 2.3, 2.4 e 2.5 da derradeira Instrução, *in verbis*:

[...]

2.3 - Referente ao item 10.3.4 – Fl. 50/51:

[...]

2ª Análise (atual):

Não Atendido. Solicitação de Determinação.

O item MT14.15.0050(A) compreende os serviços de preparo de solo até 30cm de profundidade, compreendendo escavação, acerto manuais e compactação mecânica com remoção até 20m.

A jurisdicionada informa (fl. 137 do p.p.) que foi necessário executar a rede de esgoto de algumas casas e outros serviços que danificaram grande parte da calçada não podendo aproveitar o preparo de solo realizado anteriormente.

Segundo informado, a sequência executiva adotada pela contratada resultou a necessidade de novamente acertar a superfície para a execução da calçada.

A equipe de execução da rede de esgoto ao realizar o reaterro da vala deveria deixar o local em condições adequadas à continuidade dos serviços.

A Lei 8.666/93, art. 69, apresenta que a necessidade de reparar, corrigir ou reconstruir, no todo ou em parte, defeitos ou incorreções é custo da contratada.

[...]

Com relação as dificuldades apresentadas pelas práticas de moradores e transeuntes a Lei 8.666/93, art.30 incisos II e III, informa que o contratante comprova aptidão compatível com as características do objeto da licitação, pessoal técnico adequado e disponível e que tomou conhecimento de todas as informações e condições locais para cumprimento das obrigações.

[...]

Tendo em vista o observado, mantém-se o entendimento de que ocorreu duplicidade de medição do item MT14.15.0050.

No que se refere ao item RV14.25.0100 informamos que o mesmo é comumente utilizado na execução de calçada e considera, sim, o acabamento, a mão-de-obra e os materiais necessários à execução, o que pode ser verificado ao analisarmos o código dos constituintes de sua composição. O item apresenta-se completo.

Item de Serviço	RV 14.25.0100 (C)	Mês/Ano de Referência	03/2014
Descrição	Piso de concreto simples com resistencia de 15 MPa (traco em volume: 1:2 1/2:4), preparado em betoneira com 8cm de espessura, inclusive preparo manual do terreno.(desonerado)		
Custo	31,84	Und. de Medida	m2
Data da Criação	01/2013	Data da Exclusão	—/—

Item Elementar	Antigo	Item Reutilizado	Descrição	Und. de Medida	Quantidade	Custo Unitário R\$	Custo Parcial R\$
RSE902950	902976	ET 04.05.0250(B)	Concreto 15MPa, material	m3	0,08000000	212,41	16,99
RSE905250	902979	ET 14.10.0500(A)	Forma de madeira serrada, com aproveitamento da madeira por 4 vezes, destinada a moldagem de cinta	m2	0,10000000	34,16	3,42
RSE905900	902997	ET 04.25.0403(A)	Lancamento de concreto em pecas sem armadura - producao normal	m3	0,08000000	28,56	2,28
RSE907650	903428	ET 04.20.0200(/)	Preparo mecanico de concreto - producao normal	m3	0,08000000	37,16	2,97
RSE907800	903273	SE 19.05.0200(/)	Preparo manual de terreno	m2	1,00000000	6,18	6,18

Item de Serviço	ET 14.10.0500 (A)		Mês/Ano de Referência	03/2014			
Descrição	Formas de madeira serrada, com aproveitamento da madeira por 4 vezes, destinada a moldagem de cinta sobre baldrame, inclusive fornecimento dos materiais e desmoldagem.(desonerado)						
Custo	34,16		Und. de Medida	m2			
Data da Criação	01/2013		Data da Exclusão	___/___/___			
Item Elementar	Antigo	Item Reutilizado	Descrição	Und. de Medida	Quantidade	Custo Unitário R\$	Custo Parcial R\$
MAT087100	095200		Madeira - Sarrafo de madeira serrada, secao (2 x 5)cm - grupo I	m	0,54500000	1,39	0,76
MAT096500	104950		Peca de madeira serrada, secao (2,5cm x 22,5cm / 1" x 9") - grupo II	m	0,34500000	3,09	1,07
MAT096600	105050		Peca de madeira serrada, secao (2,5cm x 30cm / 1" x 12") - grupo II	m	0,34500000	5,21	1,80
MAT096850	105450		Peca de madeira serrada, secao (2,5cm x 10cm / 1" x 4") - grupo II	m	0,34500000	1,44	0,50
MAT112150	118950		Prego com cabeça, de (18x30)	Kg	0,10000000	4,17	0,42
MOD900850	903334		Carpinteiro - forma de concreto (desonerado)	h	1,00000000	13,75	13,75
MOD902450	903361		Servente (desonerado)	h	1,50000000	10,00	15,00
EVE000050	900050		3% incidente sobre mao de obra direta com Encargos Sociais para cobrir despesas de EPI e ferramentas	%	1,00000000	28,75	0,86

Item de Serviço	ET 04.25.0403 (A)		Mês/Ano de Referência	03/2014			
Descrição	Lancamento de concreto em pecas sem armadura, inclusive a colocacao, o adensamento e o acabamento , exclusive o transporte (TC 05.10.0050), considerando a producao normal.(desonerado)						
Custo	28,56		Und. de Medida	m3			
Data da Criação	01/2013		Data da Exclusão	___/___/___			

Item Elementar	Antigo	Item Reutilizado	Descrição	Und. de Medida	Quantidade	Custo Unitário R\$	Custo Parcial R\$
MOD900850	903334		Carpinteiro - forma de concreto (desonerado)	h	0,25000000	13,75	3,44
MOD902150	903048		Pedreiro - assentamento de tijolo, bloco de concreto, serviços de lançamento de concreto	h	1,00000000	13,75	13,75
MOD902450	903361		Servente (desonerado)	h	1,00000000	10,00	10,00
EVE000050	900050		3% incidente sobre mao de obra direta com Encargos Sociais para cobrir despesas de EPI e ferramentas	%	1,00000000	27,19	0,82
REQ907900	903371	EQ 29.05.0550(A)	Vibrador de imersao 2CV-CP	h	0,40000000	0,89	0,36
REQ907950	903341	EQ 29.05.0556(/)	Vibrador de imersao 2CV-CI	h	0,60000000	0,32	

Item de Serviço	ET 04.20.0200 (/)		Mês/Ano de Referência	03/2014			
Descrição	Preparo mecânico de concreto, compreendendo a mistura e o amassamento em betoneira, exclusive materiais, considerando producao normal .(desonerado)						
Custo	37,16		Und. de Medida	m3			
Data da Criação	01/2013		Data da Exclusão	___/___/___			

Item Elementar	Antigo	Item Reutilizado	Descrição	Und. de Medida	Quantidade	Custo Unitário R\$	Custo Parcial R\$
MOD902450	903361		Servente (desonerado)	h	3,42860000	10,00	34,29
EVE000050	900050		3% incidente sobre mao de obra direta com Encargos Sociais para cobrir despesas de EPI e ferramentas	%	1,00000000	34,29	1,03
REQ905500	902952	EQ 29.05.0200(/)	Misturador horizontal de concreto-CP	h	0,28570000	6,43	1,84

Item de Serviço	SE 19.05.0200 (/)	Mês/Ano de Referência	03/2014
Descrição	Preparo manual de terreno, compreendendo acerto, raspagem eventualmente ate 0,25m de profundidade e afastamento lateral do material excedente ,(desonerado)		
Custo	6,18	Und. de Medida	m2
Data da Criação	01/2013	Data da Exclusão	— / —

Item Elementar	Antigo	Item Reutilizado	Descrição	Und. de Medida	Quantidade	Custo Unitário R\$	Custo Parcial R\$
MOD902450	903361		Servente (desonerado)	h	0,60000000	10,00	6,00
EVE000050	900050		3% incidente sobre mao de obra direta com Encargos Sociais para cobrir despesas de EPI e ferramentas	%	1,00000000	6,00	0,18

A jurisdicionada comenta sobre a colocação de tela Telcon, intertravado e abertura de juntas, mas os itens não estão sendo tratados neste questionamento, visto que foram medidos em outros códigos SCO.

Tendo em vista tratar-se da 2ª Análise, não atendida, se o Exmo. Sr. Conselheiro Relator, assim entender, deverá ser **DETERMINADO** que a jurisdicionada promova o estorno dos serviços referentes aos códigos SCO MT14.15.0050(A), RV14.05.0100(/), e RV14.05.0300 adotando em seu lugar o item proposto na inicial, RV14.25.0100(C).

2.4 - Referente ao item 10.5 – Fl. 51/52:

[...]

Análise atual:

A jurisdicionada não se manifestou quanto ao presente questionamento. Considerando a Questão de Ordem nº 01 (Aprovada durante o 3º expediente da 33ª Sessão Ordinária Plenária, de 30/05/2017) a solicitação realizada não se enquadra no rol previsto para diligência, razão pela qual opina-se pela conversão do presente em Determinação, para que a jurisdicionada elabore um Plano de Ação formal, estabelecendo datas e responsáveis, para revisão de seu processo de contratação emergencial, listando os requisitos que devem ser atendidos para se efetivar a dispensa em casos de emergência ou calamidade pública e encaminhe à este Tribunal para futuro acompanhamento.

2.5 - Referente ao item 10.6 – Fl. 51:

[...]

Análise atual:

A jurisdicionada não se manifestou quanto ao presente questionamento. Considerando a Questão de Ordem nº 01 (Aprovada durante o 3º expediente da 33ª Sessão Ordinária Plenária, de 30/05/2017) a solicitação realizada não se enquadra no rol previsto para diligência, razão pela qual opina-se pela conversão do presente em Determinação, para que a jurisdicionada refaça os cálculos de faturamento mensal deste contrato, tomando por base, para a locação, os equipamentos efetivamente utilizados e, para o quantitativo de impressões realizadas, o valor apurado no mês por tipo de máquina / papel. Após, que se promova a compensação e / ou estorno de valores indevidos junto à Contratada, evitando com isso o enriquecimento sem causa por parte da mesma, e se adeque, mediante termo aditivo de redução ao contrato, o

quantitativo de equipamentos / impressões utilizadas, de tudo dando ciência à esta Corte de Contas.

Dessa feita, a 2ª IGE concluiu seu Relatório opinando pelo envio de ofício em apartado à Jurisdicionada com a Determinação para que ela promova as ações solicitadas nos itens 2.3, 2.4 e 2.5, acima transcritos, bem como pela sua cientificação de que o não atendimento às diligências e decisões desta Corte de Contas pode ensejar a aplicação das penalidades previstas na Lei Municipal nº 3.714/2003.

Instada a se manifestar, a Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE ratificou a análise promovida pela Especializada (fl. 164) e encaminhou os autos para pronunciamento da douta Procuradoria Especial, que acompanhou as manifestações do Corpo Técnico (fl. 165).

É o **Relatório**.

VOTO

O processo em comento relaciona-se à Inspeção Ordinária efetuada pela 2ª Inspeção Geral de Controle Externo (2ª IGE) no âmbito da RIO-ÁGUAS, cujo escopo foi a verificação *in loco* da execução de 05 contratos de obras e a análise processual de 15 termos de contrato, entre os quais, aqueles de valores inferiores a R\$ 650.000,00, valor de alçada à época. A inspeção abrangeu contratos relativos ao período de 01/2014 a 06/2015.

Compulsando os autos, percebe-se, com clareza, o minucioso trabalho da 2ª IGE no intento de proceder à análise de todos os aspectos inerentes à execução dos contratos firmados pela RIO-ÁGUAS ao longo do período abrangido pela Inspeção e que se enquadravam em seu objeto.

É necessário que se consigne, ainda, para melhor entendimento do caso, que os itens de diligência originados do 1º Relatório da referida Inspeção Ordinária abarcavam uma razoável diversidade de temas. Por intermédio da laboriosa atuação da 2ª IGE, alguns pontos foram totalmente sanados por meio de esclarecimentos e envio de documentação. Outros temas, entretanto, restaram pendentes e foram enfrentados pela Especializada na última Instrução de fls. 149/163v., a saber, os itens 2.3, 2.4 e 2.5, os quais são abordados a seguir.

- Item 2.3 (fls. 154/159)

No que tange ao item 2.3 (item 10.3 da Instrução original e item 2.10 da Instrução de fls. 108/119v.), o Corpo Técnico apontou, na execução do serviço de construção de passeio previsto no Contrato 19/2014, eventual duplicidade de medição entre os itens de serviço MT14.15.0050(A) e RV14.05.0100, os quais correspondem, respectivamente, a “preparo de solo até 30 cm de profundidade” e a “execução de base, suporte ou contrapiso, inclusive preparo do terreno”.

A Especializada evidenciou, ainda, o menor custo do item código SCO-RIO RV14.25.0100 (Piso de concreto simples, com 8 cm de espessura, inclusive preparo de terreno), utilizado pela Jurisdicionada no âmbito de processo diverso (nº 06/600.163/2014), em relação aos itens RV 14.05.0100 e RV14.05.0300, adotados na obra sob análise. Desse modo, a 2ª IGE opinou que a Jurisdicionada promovesse o estorno da diferença entre os respectivos custos.

A respeito do primeiro achado – eventual medição em duplicidade do serviço de preparo do solo, que teria sido contemplado tanto no item MT14.15.0050(A) quanto no RV14.05.0100 –, a RIO-ÁGUAS aduziu que, após a execução do serviço de preparo de solo e antes do início do serviço de base ou contrapiso de concreto, foi necessário reparar danos

causados às obras pelas práticas e rotinas de utilização dos moradores (desvio de carros sobre a área da calçada, molhar a calçada para evitar poeira,...), bem como foi necessário reparar constantes vazamentos nas precárias redes de água e esgoto de diversas casas. Foi apresentado relatório fotográfico visando a comprovar tais alegações. Assim, anteriormente à implantação da calçada propriamente dita, surgiu a inevitabilidade de que a área da calçada fosse submetida a um novo “preparo de terreno” para que a base de concreto pudesse ser aplicada.

Com base no cenário acima, diversos aspectos merecem ser sopesados de modo a permitir o deslinde apropriado para a questão, tais como:

- o escopo do contrato já foi finalizado;
- numa tentativa perfunctória de se alcançar o montante da suposta duplicidade e, considerando que o serviço de preparo abrangido pelo item RV14.05.0100 foi medido de maneira equivocada, poder-se-ia multiplicar o custo unitário da mão-de-obra deste último item (servente responsável pelo preparo) pela área de calçada prevista no orçamento, totalizando cerca de R\$ 6,6 mil reais, já incluído o BDI (4,41 x 1272 x 1,18), na data-base de março de 2014;
- as justificativas apresentadas pela Jurisdicionada, acerca das rotinas dos moradores, parecem plausíveis para esse tipo de obra, ainda mais por estarem corroboradas por relatório fotográfico;
- por não se tratar de um processo referente ao programa de visitas técnicas, não houve acompanhamento dos serviços por parte do Corpo Técnico desta Corte ao longo do respectivo contrato;
- não há como imputar à contratada, como sugere a Especializada, responsabilidade pelos reparos nas redes de água e esgoto pois não é possível garantir que decorreram de vícios ou defeitos resultantes da execução do serviço de preparo de solo;
- por fim, não há como afirmar que o serviço de preparo de solo poderia ter sido realizado por meio de outra metodologia executiva que, supostamente, evitaria danos às redes de água e esgoto.

Com esteio nos aspectos acima apontados, pode-se afirmar que, tendo em vista não haver comprovação do nexo causal entre a ação ou omissão da empresa contratada e a necessidade de se realizar um novo preparo do terreno para o recebimento da calçada de concreto, não há que se falar duplicidade.

Já sobre o segundo achado – a maior adequação (inclusive quanto ao preço) do item SCO RV14.25.0100(C), em detrimento dos itens efetivamente utilizados na obra –, a

Jurisdicionada alega que o item sugerido pela 2ª IGE não consideraria em sua composição o acabamento da calçada, bem como a mão-de-obra específica para a sua execução. Daí que, ao contrário do que o Corpo Técnico desta Corte sustenta, o item RV14.25.0100(C) não seria adequado ao escopo da contratação.

Independentemente da longa discussão travada nos autos, merece ser ressaltada a observação da Jurisdicionada de que “..., trata-se de contrato firmado e nos parece intempestivo se fazer comparativos com itens similares de outros orçamentos até porque os serviços já foram executados”. De fato, o item sugerido pelo Corpo Técnico parece ser uma opção viável, contudo, isso não garante que possa ser imposto à contratada, já depois da realização dos serviços, a menos que a solução previamente adotada seja comprovadamente equivocada ou desproporcional, sob os aspectos técnico ou financeiro.

Novamente nesse caso, algumas ponderações devem ser realizadas:

- consoante o descritivo dos itens, parece que o produto final esperado do item de serviço sugerido pela Especializada não é exatamente igual àquele especificado originalmente no orçamento contratual;

- os serviços previstos no orçamento (preparo de solo, base de concreto e piso cimentado), legalmente contratados, parecem não fugir à razoabilidade em relação a um procedimento comum de execução de calçada. Note-se que não se trata de uma solução incoerente ou inapropriada, mas que talvez possa ter um custo mais elevado devido ao fato de oferecer um produto de maior qualidade;

- ao se determinar a substituição de itens orçamentários referentes a serviços já contratados sem que seja realizada uma análise mais ampla, pode-se estar tangenciando espaço discricionário do gestor;

- de acordo com o relatório fotográfico encaminhado, há indicações de que a execução da calçada seguiu, efetivamente, as etapas construtivas previstas pelos itens orçamentários ora tratados, quais sejam, preparo de solo, base suporte de concreto e piso cimentado acabado;

- os serviços já estavam realizados por ocasião do questionamento do Corpo Técnico, fato esse que dificulta a contestação dos argumentos proferidos pela Jurisdicionada, visto que embasados pelo já citado relatório fotográfico.

Por conseguinte, face a todo o exposto, a sugestão do Corpo Técnico para a substituição dos itens não será considerada.

- Item 2.4 (fls. 159/160v.)

No item 2.4, a 2ª IGE pôs em destaque dois contratos celebrados pela RIO-ÁGUAS com dispensa de licitação, sob fundamento de suposta existência de situação emergencial nos termos do art. 24 da Lei 8.666/1993, a saber, os Contratos 10/2014 e 43/2014, objetos, respectivamente, dos processos 06/601.583/2013 (40/002.198/2014) e 06/601.336/2014 (40/000.577/2015).

Promovidas as apurações dos instrumentos, a Especializada detectou, em ambos, violação ao limite máximo de 180 dias contados da ocorrência da situação emergencial estatuído pela Lei nº 8.666/1993 para a vigência dos ajustes.

No Contrato 10/2014, verifica-se a situação mais extrema. O contrato, que deveria ter vigência restrita a 180 dias do surgimento da alegada situação periclitante, somente fora celebrado poucos dias antes deste limiar, para vigor por outros 180 dias. Segundo a Instrução, a situação emergencial (colapso no sistema das elevatórias, demandando serviços de reparo e desobstrução da rede de esgotamento sanitário das comunidades Parque Acari, Vila Esperança, Vila Rica e Amarelinho – fl. 4 do anexo 1 do p.a.) ocorrera em 29/11/2013, mas a celebração do Contrato 10/2014, com dispensa de licitação, se deu apenas em 07/05/2014 (quase 6 meses depois), com previsão de término apenas em 11/11/2014 (quase um ano após a situação emergencial).

Quanto ao Contrato 43/2014, o Corpo Instrutivo informou que a constatação da situação emergencial (colapso do sistema de esgotamento sanitário, que vinha causando condições insalubres no Bairro Carioca – Rocha – XIII R.A. – Ap 3.2 – fl. 45 do anexo 1 do p.a.) se deu em 23/10/2014. Todavia, o contrato fora celebrado só em 29/12/2014, com previsão de término dos serviços apenas em 26/06/2015 (cerca de oito meses após o surgimento da emergência).

A IGE opinou pela emissão de Determinação à Jurisdicionada para que elabore um Plano de Ação formal, estabelecendo datas e responsáveis para revisão dos procedimentos de contratação emergencial.

Preliminarmente, deve ser ressaltado que, na aferição da legitimidade e legalidade da contratação emergencial com base no artigo 24, IV, pressupõe-se uma situação adversa, calamitosa, decorrente de fato imprevisível e incerto, que exija contratação imediata, por período não superior a 180 dias, com intuito de sanar a situação emergencial, eliminando os riscos de dano, à população e/ou ao erário. A contratação emergencial não se justifica, tampouco deve decorrer de inércia, de falta de planejamento, de desídia administrativa ou

omissão do agente público do dever de agir, quando conhece previamente a essencialidade e necessidade dos serviços a serem contratados.

Nos casos ora analisados, o cerne da questão reside justamente na demora, diante de uma situação emergencial, para a celebração de contrato com vistas a afastar o risco de danos a bens, à saúde ou à vida das pessoas. Em um deles, a celebração ocorreu cerca de dois meses após o evento danoso, enquanto que, no outro, quase seis meses depois.

Não se pode olvidar que, ao menos em tese, não há mandamento específico que determine quando deve ser a data de celebração do contrato emergencial, desde que o término dos serviços ocorra dentro do limite de 180 dias contados da ocorrência do fato causador da emergência ou calamidade, conforme explicita o art. 24, IV da Lei de Licitações. Depreende-se, contudo, pelo próprio caráter de urgência, que deve ser o mais célere possível.

A Administração Municipal deve adequar suas práticas ao estrito cumprimento do prazo estipulado pela lei, deixando de atendê-lo apenas em hipóteses excepcionais devidamente justificadas. Nesse sentido, cumpre mencionar entendimento esposado pelo Tribunal de Contas da União em seu Acórdão 106/2011:

Acórdão 106/2011 - Plenário | Relator: UBIRATAN AGUIAR: “O limite de 180 dias estabelecido para a duração de contratos emergenciais pode ser ultrapassado quando o objeto a ser executado além desse prazo preencher as seguintes condições: i) urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares e ii) somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.”

Face ao exposto, e buscando alcance mais amplo que a sugestão da Especializada, julga-se oportuno **determinar**, de modo semelhante ao voto prolatado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, no âmbito do processo 40/6086/2014, acerca dos limites de aplicação do art. 65, § 1º e § 2º da Lei Federal nº 8.666/93, que seja dada ciência a todos os órgãos da Administração Municipal para que todas as Jurisdicionadas atendam, nos casos de dispensa de licitação fundamentada no art. 24, IV da Lei 8.666/93, ao prazo limite de 180 dias, contados do evento danoso, para a execução dos serviços emergenciais, conforme a literalidade do supracitado dispositivo, visando a impedir que os gestores desta municipalidade sejam responsabilizados.

- Item 2.5 (fls. 160v./163)

No item 2.5 da Instrução (item 10.6 da Instrução original e item 2.15 da Instrução de fls. 108/119v.), o Corpo Técnico contesta a metodologia de cálculo utilizada pela Jurisdicionada para remuneração do Contrato 16/2014 (processo 40/4298/2014, arquivado em razão do valor

de alçada), celebrado com a Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda. e cujo objeto são serviços de impressão de documentos com fornecimento de equipamentos, programas e suprimentos.

Por pertinente, reproduz-se, *in verbis*, as considerações lançadas pela 2ª IGE:

O cálculo apresentado pela jurisdicionada não contém os valores corretos para as impressões coloridas (A4 e A3), além de não levar em consideração o aluguel somente das máquinas efetivamente utilizadas. Em função disso, o mesmo deverá ser revisto.

O cálculo apresentado pela Contratada, apesar de considerar corretamente o aluguel somente das máquinas efetivamente utilizadas, não o faz quanto ao quantitativo de impressões apuradas, pois considera somente para faturamento o valor total de milheiros previsto no Termo de referência.

No cálculo que entendemos ser o adequado, utilizando os dados do Termo de Referência, consideramos o aluguel das máquinas efetivamente utilizadas somadas ao número de impressões naquele mês multiplicado pelo custo unitário de cada tipo de máquina / papel. Discordamos da Jurisdicionada em relação à franquia mínima, pois no edital não tem tal previsão.

O Termo de Referência nos trouxe uma quantidade estimada de impressões com o objetivo de nortear os concorrentes em sua análise de custo unitário, mas não foi objetivo do edital transformar essa estimativa em compromisso de compra, nem tampouco em definir que àquela quantidade deveria ser entendida como consumo por equipamento.

Dar entendimento diverso do previsto no edital, após o resultado da licitação, fere os princípios basilares da isonomia, da transparência e da concorrência entre os demais licitantes.

Ademais o Termo de Referência previa 16 máquinas impressoras e somente estão sendo utilizadas 10, ou seja, 37,5 % a menos. Entretanto, não foi feita a devida compensação com a redução proporcional de número de impressões.

Entendemos que a metodologia de apuração estabelecida neste contrato contraria o estabelecido no Edital e merece nova apuração dos valores, aplicando os conceitos e valores estabelecidos no Edital e seu respectivo Termo de Referência. (grifo nosso)

Com base nesse cenário, depreende-se uma grande desordem na metodologia de faturamento do contrato, com a utilização de diferentes parâmetros de apuração por parte da contratada e da RIO-ÁGUAS. A Jurisdicionada parece usar custos equivocados de impressão, além de não considerar a quantidade de equipamentos efetivamente utilizados. Por sua vez, a despeito de considerar a quantidade correta de equipamentos, a contratada adota o quantitativo total de impressões previsto no Termo de Referência, e não a quantidade realmente impressa.

Note-se que o Corpo Técnico elaborou planilhas exemplificativas referentes ao mês de outubro de 2014. Com os parâmetros da Jurisdicionada, alcançou o custo de R\$ 17.200,93

e, com os dados da contratada, a planilha totalizou R\$ 16.804,00. Todavia, admitindo os parâmetros constantes no Termo de Referência, o valor seria de R\$ 9.892,37.

Importante pontuar que, não obstante a existência de eventual dano ao erário, a RIO-ÁGUAS sequer se manifestou quanto à solicitação anterior desta Corte, nos termos do voto nº 536/2017, da lavra do Exmo. Sr. Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, para que refizesse os cálculos e promovesse o estorno de eventuais valores pagos a maior.

Por conseguinte, considerando que pode ser necessário consultar cada processo de faturamento de modo a permitir a devida apuração, o deslinde mais apropriado para tal questão perpassa pela instauração de Tomada de Contas Especial pela Jurisdicionada.

CONCLUSÃO

Desse modo, após a análise da documentação acostada aos autos, parcialmente em consonância com a manifestação da Especializada e o Parecer da douta Procuradoria Especial:

a - no que tange ao **item 2.4**, com base no art. 71, inciso IX, da CRFB, **voto pela Determinação** para que seja dada ciência a todos os órgãos da Administração Municipal para que todas as Jurisdicionadas atendam, nos casos de dispensa de licitação fundamentada no art. 24, IV da Lei 8.666/93, ao prazo limite de 180 dias, **contados do evento danoso**, conforme literalidade do referido inciso, para a execução dos serviços emergenciais, sob pena de responsabilização (art. 89 da Lei de Licitações¹, art. 10² da Lei Federal nº 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa e multa perante esta Corte de Contas prevista na Lei Municipal nº 3.714/03);

b - quanto ao **item 2.5**, considerando i) os elementos trazidos aos autos pelo Corpo Técnico; ii) que a RIO-ÁGUAS não se manifestou quanto à solicitação anterior desta Corte para que refizesse os cálculos e promovesse o estorno de eventuais valores pagos a maior; iii) que a situação apresentada suscita a existência de indícios de dano ao erário; iv) que poderá ser necessário consultar cada processo de faturamento de modo a permitir a devida apuração, **voto pela instauração de Tomada de Contas Especial pela Jurisdicionada**, conforme art. 84 do

¹ Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

² 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:

Decreto-Lei 200/67³ e nos moldes do inciso III⁴, do art. 156 e do § 1^{o5}, do art. 158, ambos da Deliberação TCMRJ n° 266/2019, c/c o § 1^o, do art. 2^o da Deliberação TCMRJ n° 210/2014, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado ao erário no âmbito do Contrato n° 16/2014, **fixando o prazo de 90 dias úteis**, em consonância do § 2^{o6}, do Art. 157, da mesma Deliberação TCMRJ n° 266/2019.

Sala das Sessões, de de 2019.

Felipe Galvão Puccioni
Conselheiro-Relator

³ Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de co-responsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.

⁴ Art. 156

[...]

III – Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública municipal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis, visando obter o respectivo ressarcimento.

⁵ Art. 158

[...]

§ 1^o Não atendido o disposto no caput, o Tribunal determinará à autoridade administrativa competente, ou ao órgão central de controle interno, a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

⁶ Art. 157

(...)

§ 2^o Nos demais casos, o prazo máximo será de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação ou do conhecimento do fato.