

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 001.127/2023-3

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades; Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro - RJ

Responsável: Renata Nunes da Costa (074.664.037-43).

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Lenymara Carvalho (33087/OAB-DF) e Marcela Portela Nunes Braga (29929/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2023. MINISTÉRIO DAS CIDADES. CONTRATO DE REPASSE PARA REALIZAÇÃO DAS OBRAS DE RECUPERAÇÃO E MELHORIAS DA AVENIDA BRASIL, NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/RJ. EXISTÊNCIA DE ATRASOS QUE PODEM COMPROMETER O PRAZO DE ENTREGA DO EMPREENDIMENTO. CLAÚSULAS CONTRATUAIS EM DESACORDO COM A LEI 8.666/1993. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização, realizada no âmbito do Fiscobras/2023, tendo por objeto a verificação da conformidade e da economicidade dos atos relacionados à realização das obras de recuperação e melhorias da Avenida Brasil, trecho de Realengo à Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro/RJ.

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o conteúdo principal do relatório de fiscalização produzido no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica – AudUrbana, peça 37, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica:

### *“I. Apresentação*

*1. Trata-se de auditoria com o objetivo de examinar a conformidade e a economicidade dos atos relacionados à realização das obras de recuperação e melhorias da Avenida Brasil, trecho de Realengo à Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro/RJ. A fiscalização ocorreu no âmbito do Fiscobras 2023 e foi realizada de 17/1/2023 a 31/3/2023 e 12/6/2023 a 23/6/2023 (Fiscalis 9/2023).*

*2. As obras de recuperação e melhoria da Avenida Brasil preveem a fresagem, recapeamento asfáltico e melhorias físico operacionais no trecho e foram financiadas pelo Termo de Compromisso 1072029-47/2020 (Siafi 903089), do então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) com a contrapartida da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ).*

*3. A obra foi materializada pela PCRJ por meio do contrato 9/2021 referente ao estudo, diagnóstico e elaboração de soluções para o projeto básico da obra, no valor de R\$ 1.547.354,10, e do contrato 64/2021 referente à execução das obras de requalificação com reforço estrutural no pavimento da avenida no valor de R\$ 119.999.183,50 antes do aditivo de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, firmado no montante de R\$ 12.170.986,66.*

*4. Os contratos foram provenientes dos processos licitatórios Tomada de Preços TP-SMI-002/2021 (elaboração do projeto básico) e Concorrência CO-SMI-10/2021 (obras de requalificação com reforço estrutural).*

5. Os recursos da União estão amparados por meio de Emendas do Relator (RP9), conforme informações extraídas do Observatório de Controle do TCU:

*Autor da emenda: Relator geral / Emenda 1520*

*Programa: 2217 – Desenvolvimento regional, territorial e urbano*

*Ação: 1D73 – Apoio a política nacional de desenvolvimento urbano*

*Grupo: 4 – Investimentos*

*Localizador: 0001 – Apoio a política nacional de desenvolvimento*

*CNPJ do favorecido: 42.498.733/0001-48 Prefeitura de Rio de Janeiro*

*Data: 14/8/2020*

*Documento: 175004000012020NE801511*

*Fonte: Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras aplicações*

*Valor: R\$ 15.000.000,00*

*Data: 28/12/2020*

*Documento: 175004000012020NE802765*

*Fonte: Recursos livres da União*

*Valor: R\$ 85.571.360,00*

#### **I.1. Importância socioeconômica**

6. Segundo a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), ‘as intervenções propostas trarão impactos positivos para a população de todo o município, em especial às dos bairros limítrofes ao trecho em questão, a saber: Deodoro, Vila Militar, Magalhães Bastos, Realengo, Padre Miguel, Bangu, Vila Kennedy, Santíssimo, Campo Grande, Paciência e Santa Cruz, que contabilizam uma população de 1.217.619 habitantes (ano 2010)’.

7. Acrescentou, ainda, que ‘o referido trecho da Avenida Brasil se encontra com a pavimentação desgastada e esburacada, que, somada à sinalização e iluminação escassas, aumentam a exposição dos motoristas e moradores do entorno ao risco de acidentes’.

8. Ainda, segundo a prefeitura, ‘as melhorias propostas pretendem trazer mais segurança aos usuários da via e à população local, contribuindo para aumentar o fluxo de escoamento da malha rodoviária municipal de alcance regional’, promovendo a estruturação de rotas de integração para o desenvolvimento regional e territorial por meio das ações de integração voltadas à ampliação e recuperação da infraestrutura, propiciando, assim, a expansão dos investimentos regionais.

9. É importante salientar que a Av. Brasil é uma das principais vias de acesso à Cidade do Rio de Janeiro, tendo seu surgimento associado à expansão da cidade para zonas residenciais mais afastadas da região central, ainda na primeira metade do Século XX, passando a ser importante porta de entrada por via rodoviária, com grande fluxo de veículos de passeio e de carga.

10. Atualmente, com seus 58.5 quilômetros de extensão, a via corta 26 bairros da cidade e tem o status de mais importante via expressa da Cidade do Rio de Janeiro, sendo a segunda maior avenida em extensão do Brasil e o maior trecho urbano da BR-101, ligando exatamente a BR-101 norte (Ponte Rio-Niterói e Rodovia Rio-Vitória/Niterói-Manilha) à BR-101 sul (Rodovia Rio-Santos).

11. Seu limite de velocidade é de 90 quilômetros por hora, entretanto com os engarrafamentos, a velocidade média da via expressa diminui significativamente.

12. Tal impacto foi observado durante a visita aos locais da obra, quando da necessidade de fechamento de duas das três faixas para a fresagem e recapeamento da pavimentação (v. relatório

fotográfico), ocasionando enorme engarrafamento anterior ao trecho da intervenção, conforme mostrado abaixo:

**Figura 1 – Registro fotográfico durante a visita local**



## **II. Introdução**

### **II.1. Deliberação que originou o trabalho**

13. Em cumprimento ao Acórdão 2.161/2022-TCU-Plenário, realizou-se a auditoria no então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), na Caixa Econômica Federal (Caixa) e na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/RJ (PCRJ), no período compreendido entre 17/1/2023 e 31/3/2023.

14. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade dos recursos envolvidos e a sua importância socioeconômica no contexto da gestão de apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implantação e qualificação viária nacional.

15. Frise-se que a presente fiscalização está em sintonia com os objetivos do Plano Estratégico do Tribunal 2019-2025, especificamente quanto ao objetivo de 'contribuir para a eficiência, a eficácia e a efetividade da mobilidade urbana'.

16. Por fim, cumpre informar que a relatoria desse processo foi atribuída ao Ministro Antônio Anastasia, em observância ao art. 2º, § 2º, Resolução-TCU 346/2022, o qual estabelece que os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas serão distribuídos por meio de sorteio eletrônico, automático e aleatório (peça 2).

### **II.2. Visão geral do objeto**

#### **II.2.1. Sobre a intervenção**

17. O objeto desta auditoria são as obras para recuperação da Avenida Brasil, no trecho compreendido entre Realengo e Santa Cruz, na Cidade do Rio de Janeiro/RJ.

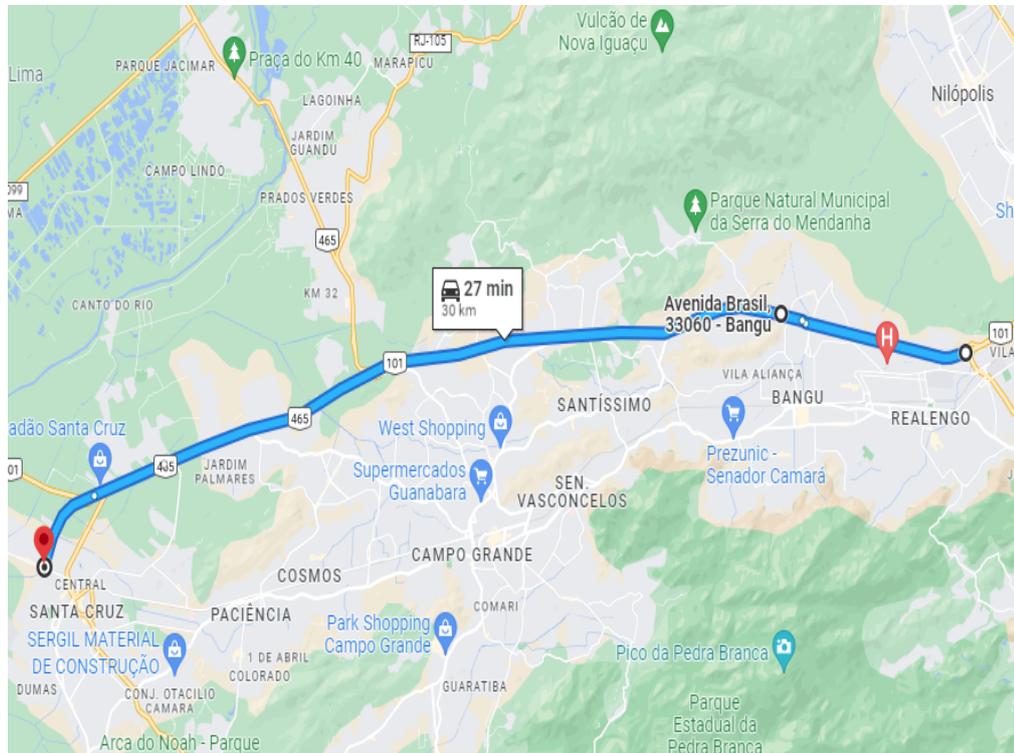
18. O empreendimento é proveniente do Termo de Compromisso 1072029-47/2020 (Siafi 903089), firmado em 14/8/2020 pelo então MDR, no âmbito do Programa de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano voltado à Implantação e Qualificação Viária – Nacional (15.451.2217.1D73.0001), no montante original de R\$ 121.546.279,76.

19. O Trecho da presente intervenção é uma complementação das obras realizadas no trecho Deodoro – Realengo da mesma Avenida, que sofreu intervenção no contexto das obras para as Olimpíadas do Rio, ocorridas em 2016, com recursos do então Ministério dos Esportes.

20. A atual intervenção compreende uma extensão de 30,6 Km, composta por três faixas de rolamento em ambos os sentidos, com alguns trechos contendo acostamento e acessos locais aos bairros limítrofes, além de alças, pistas laterais e retornos.

21. As zonas envolvidas são: (1) Realengo, Padre Miguel e Bangu; (2) Vila Kennedy, Santíssimo e Campo Grande; e (3) Paciência e Santa Cruz.

**Figura 2 – Visão esquemática do trecho da intervenção**



Fonte: Google Maps [Obs: o Canteiro de obras está localizado no endereço Av. Brasil, 33.060, Bangu]

22. Os serviços previstos para o trecho estão sendo executados por meio de quatro técnicas de restauração das pistas de rolamento principais e marginais e retornos: (i) fresagem do revestimento existente com a recomposição em concreto asfáltico usinado a quente com asfalto modificado com polímero; (ii) reconstrução e reparo profundo, com novas camadas de fundação do pavimento; (iii) camada de microrevestimento asfáltico usinado a frio, aplicado como camada final da pista de rolamento; e (iv) recuperação das Obras de Artes Especiais ao longo do trecho.

23. Além destes serviços diretos, estão previstas a implantação da sinalização horizontal e a requalificação dos acessos das passarelas em atenção às condições de acessibilidade.

II.2.2. Sobre a licitação e contratos

24. O edital da licitação para a elaboração do projeto básico para a execução das obras foi publicado em 26/5/2021, com valor estimado de R\$ 1.570.917,87, com prazo de execução em 60 dias. Sua homologação ocorreu em 2/7/2021, tendo sido o objeto adjudicado à empresa Dynatest Engenharia Ltda (CNPJ 32.116.154/0001-30) pelo valor de R\$ 1.547.351,10 (desconto de 1,50% do valor licitado), por meio do contrato 9/2021. A ordem de serviço foi emitida em 6/8/2021.

25. Já o edital para a execução das obras foi publicado em 25/10/2021, com valor estimado de R\$ 128.091.483,36, para execução em 720 dias, sob o regime de empreitada por preço unitário (EPU). Sua homologação ocorreu em 16/12/2021, tendo sido o objeto adjudicado à empresa Hydra Engenharia e Saneamento Ltda (CNPJ 10.547.330/0001-55) pelo valor de R\$ 119.999.183,50 (desconto de 6,31% sobre o valor licitado, referência 8/2021), por meio do contrato 64/2021. A ordem de serviço foi emitida em 7/2/2022.

26. Segundo documentos fornecidos pela PCRJ, o contrato de execução das obras foi repactuado em 20/7/2022, totalizando R\$ 132.170.170,16 (acréscimo de 10,14% do valor contratado a ser suprido com recursos da contrapartida municipal).

### II.3. Objetivo e questões de auditoria

27. A presente auditoria teve por objetivo contribuir para a eficiência, a eficácia e a efetividade da mobilidade urbana nas intervenções de um trecho da Avenida Brasil, na cidade do Rio de Janeiro/RJ.

28. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- a) *Questão 1: A formalização e a execução do instrumento de repasse foram adequadas, com previsão orçamentária compatível com a legislação vigente?*
- b) *Questão 2: O projeto básico foi adequado para a licitação e a execução da obra e o orçamento da obra estava devidamente detalhado, acompanhado das composições de todos os custos unitários dos serviços, com quantitativos condizentes com o projeto básico e preços compatíveis com os valores de mercado?*
- c) *Questão 3: O procedimento licitatório foi regular?*
- d) *Questão 4: O contrato da obra atendeu aos preceitos legais e sua execução e fiscalização foram adequadas?*

### II.4. Metodologia utilizada

29. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280/2010, revisada em novembro de 2020) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26/2009), às Orientações para Auditoria de Conformidade (Portaria-Adplan 1/2010) e ao Roteiro de Auditoria de Obras Públicas (Portaria-Segecex 33/2012).

30. Em relação à metodologia utilizada para a realização dos trabalhos, cita-se o exame de diversos documentos técnicos fornecidos pela PCRJ e pela Caixa, tais como Termo de Compromisso, Laudos de Análise de Engenharia (LAE), Autorizações de Início de Objeto (AIO), editais de licitações, contratos, boletins de medição, projeto básico, laudos de análise laboratoriais, relatório fotográfico etc.

31. Além disso, foram realizadas pesquisas na Plataforma Mais Brasil, não havendo necessidade de solicitar informações específicas ao então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), além do Portal Observatório de Auditoria do TCU e do Sistema de Acompanhamento de Operações do Setor Público da Caixa (Siurb).

32. Para este trabalho, as análises orçamentárias, tanto do contrato firmado de execução da obra quanto da respectiva repactuação, foram realizadas pelo Sistema de Análise de Orçamentos do TCU (SAO) [evidência 23].

### II.5. Limitações inerentes à auditoria

33. Tendo em vista que toda a análise foi feita com base nos documentos prontamente apresentados pelas unidades jurisdicionadas nas ocasiões em que foram solicitados, há que se registrar que não houve limitações à realização dos trabalhos.

34. A visita aos locais de intervenção foi realizada no dia 15/6/2023, quando foram solicitados relatórios de extração de corpos-de-prova da execução do revestimento asfáltico.

35. Além disso, foram solicitados à PCRJ documentos técnicos os documentos técnicos para a comprovação da utilização de asfalto com adição de polímeros e que foram avaliados como adequados.

### II.6. Volume de recursos fiscalizados

36. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 133.717.524,26, que correspondem aos contratos de elaboração do projeto básico (R\$ 1.547.354,10) e de execução da obra (R\$ 132.170.170,16), já computado o aditivo firmado.

37. Destes, R\$ 100.571.360,00 são provenientes da União enquanto R\$ 33.146.174,26 são providos pela contrapartida da PCRJ, incluídos nesses a repactuação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

### **III. Achados de auditoria**

#### **III.1. Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento**

*Período de ocorrência: 7/2/2022 a 2/6/2023.*

*Tipificação: Irregularidade Grave com recomendação de Continuidade (IGC).*

*Justificativa do não enquadramento no conceito de IG-P da LDO: Os indícios de irregularidades não se enquadram no disposto no art. 144, inciso IV, § 1º, da Lei 14.436/2022 (LDO/2023), pois não se mostraram materialmente relevantes para ensejar a nulidade do contrato firmado. Além disso, uma vez que o presente achado relata justamente a ocorrência de atrasos, não há que se cogitar a paralisação da obra como medida útil a evitar danos ao interesse público.*

##### **III.1.1. Situação encontrada**

38. A equipe de auditoria constatou atrasos na execução da obra, evidenciado pelo descolamento do prazo de execução com o cronograma firmado por meio do contrato 64/2021. Tal descompasso tem ocorrido desde a autorização para início dos trabalhos em 7/2/2022 (Autorização de Início – OS, evidência 13), e poderá comprometer o seu prazo de entrega do empreendimento. O atraso na execução do objeto contraria o disposto nos artigos 66 e 86 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e, ainda, a jurisprudência desta Corte de Contas.

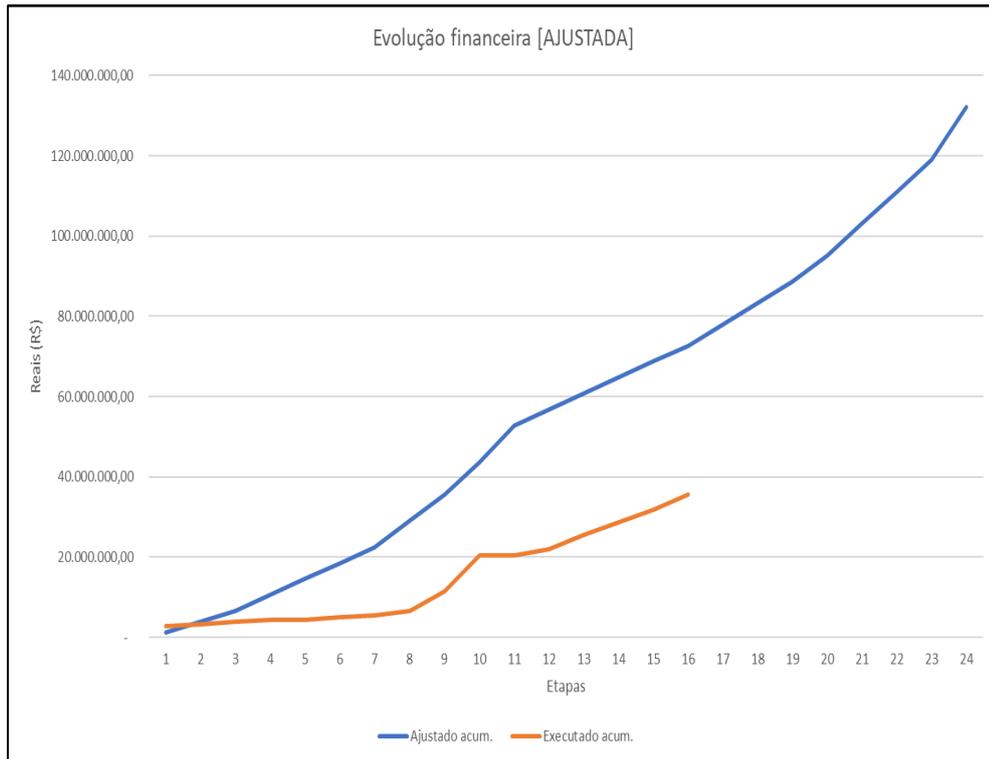
39. Conforme consta no cronograma financeiro do empreendimento inicial do contrato, a obra deveria estar com 47% dos serviços executados até a data de 1/6/2023 – 16ª etapa (evidência 3, p. 15).

40. No entanto, conforme os Boletins de Medição (BM) de obra apresentados pela PCRJ, foi registrado um progresso de 27% até o 22º BM (16ª etapa intermediária). Essa medição corresponde ao período de 3/5/2023 a 2/6/2023 (evidência 1, p. 2 e evidência 14).

41. Considerando, ainda, o ajuste do cronograma empreendido pelo 1º TA (evidência 6, p. 28), a 16ª etapa corresponderia a um avanço financeiro de 55%. Com isso, verifica-se que o descompasso seria, portanto, de 28% que deveriam ter sido concluídos até 2/6/2023 e não o foram.

42. Com a prorrogação do contrato por mais 90 dias, a 16ª, 17ª e 18ª etapas passaram a englobar 60 dias de execução (evidências 1, p. 3, e 22, p. 2). Tal descompasso pode ser mais bem visualizado por meio do gráfico abaixo:

#### **Gráfico 1 – Evolução financeira após ajuste contratual do cronograma financeiro**



Fonte: Evidência 1, p. 4

43. A partir do exposto, comprova-se que os serviços executados não alcançaram as etapas previstas no cronograma financeiro do empreendimento, além de estar muito aquém do esperado desde a autorização para seu início.

44. Conforme resposta ao ofício de requisição da equipe de auditoria, a PCRJ informou que (evidência 8, p. 1) os descompassos entre os desembolsos previstos no cronograma inicial começaram a partir da 2ª etapa e que a empresa havia solicitado paralisação inicial por 60 dias.

45. Além disso, foi verificado que a fiscalização da PCRJ tem atuado na responsabilização da empresa contratada pelo descompasso do cronograma, com as notificações efetuadas (evidência 8, p. 4-8) e a multa aplicada (idem, p. 23).

46. Por outro lado, o processo para reequilíbrio econômico do contrato, pelos motivos expostos pela empresa e acolhidos pela contratante (evidência 6), só foi aprovado em 20/7/2022.

47. Diante da repactuação do contrato e das notificações efetuadas à empresa, a equipe de auditoria questionou a PCRJ acerca da apresentação do novo cronograma com as readequações para a recuperação dos serviços atrasados, após o reequilíbrio econômico do contrato, tendo sido apresentado o novo cronograma já considerando a prorrogação para 26/4/2024 (evidências 1, p. 2, e 22).

48. Mesmo com a prorrogação da execução contratual por mais 90 dias, é evidente que a empresa ainda não retomou o ritmo normal da obra, conforme apresentado no gráfico 1 acima.

49. Os artigos 66 e 86 da Lei 8.666/1993 dispõem acerca das sanções pela inexecução parcial ou total dos contratos firmados com a Administração Pública.

50. Rege a Lei Geral de Licitações, em seu art. 86, que 'o atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato', cujas sanções estão previstas no contrato firmado (Cláusula Décima Nona – Sanções Administrativas).

51. A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que o atraso injustificado na execução de obras públicas é **ocorrência de extrema gravidade**, de maneira que o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades

previstas em lei nos atrasos advindos de incapacidade ou mora da contratada (Acórdãos TCU 2.714/2015, 2.345/2017, 1.218/2021 e 675/2022, todos do plenário).

52. É também nessa linha o entendimento que o cronograma físico-financeiro da obra ou serviço deve manter vínculo e compatibilidade com o ato convocatório não apenas quanto à disponibilidade dos recursos, mas também quanto à execução da obra ou à prestação do serviço (Acórdãos 1.372/2007, 2.641/2007, 687/2009, 287/2011, 1.211/2011, 1.665/2011, 2.462/2022, 2.535/2022, 2.537/2022, 2.726/2022, 154/2023, 172/2023, 261/2023 e 989/2023, todos do plenário do TCU, e em especial, os Acórdãos 10/2023, 676/2023 e 983/2023, também do plenário, sob a relatoria do Min. Antônio Anastasia).

53. É nesse sentido que a PCRJ tem atuado com a aplicação de notificações à empresa e de multa (evidência 8), motivo pelo qual, neste momento, e considerando a prorrogação da execução do contrato por mais 90 dias, com previsão de término em 26/4/2024, caberia o acompanhamento pelo TCU do desenrolar dos serviços até sua conclusão.

54. Deve-se relevar que o atraso do cronograma pactuado no contrato é, como dito, irregularidade grave e que seu atraso injustificado pela empresa contratada pode levar, inclusive, à declaração de inidoneidade para licitar com a administração pública, caso extremo que não deve ser buscado pelas partes interessadas pelo empreendimento, ainda mais quando se considera que os recursos para sua execução estão assegurados pelos empenhos da emenda de relator, conforme informado na apresentação deste trabalho.

55. Tal entendimento está pautado no que dispôs o plenário do TCU, registrado pelos seus acórdãos no sentido de evitar uma possível paralisação da obra:

*O TCU pode recomendar ao Congresso Nacional o prosseguimento da execução de contrato com irregularidades graves, estabelecendo requisitos e condicionantes para a continuidade da avença, com vistas a evitar a paralisação de empreendimento em avançado estágio de execução, quando houver perigo de demora reverso. (Acórdão 1.951/2018-TCU-Plenário, Min. Benjamin Zymler); e*

*Mesmo em obras com indícios graves de irregularidades, deve-se evitar a paralisação do empreendimento quando houver caracterização do perigo de demora reverso e a necessidade de preservar o erário de possíveis danos, adotando-se outras medidas acautelatórias. (Acórdão 1.962/2010-TCU-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).*

*(Destaques acrescidos)*

56. Mesmo considerando que o caso concreto enfrentado nesta auditoria não se alinha totalmente com o disposto nos acórdãos acima – estágio avançado da obra e perigo de demora reverso –, a visão da equipe de auditoria é que, diante das medidas adotadas pela PCRJ, o cenário poderia se adequar ao que dispôs o plenário desta Corte de Contas no entendimento abaixo:

*Exige-se o estrito cumprimento do cronograma físico-financeiro, determinando-se a compensação dos atrasos verificados em fases futuras da obra. (Acórdão 1.372/2007-TCU-Plenário, Min.-Subt. Augusto Sherman, destaque acrescido).*

57. Esse cenário de obras paralisadas tem sido, inclusive, um dos temas enfrentado pela AudUrbana (Auditoria Operacional sobre Obras Paralisadas).

58. Conforme se verifica nos relatórios fotográficos apresentados pela PCRJ (evidências 16-20) e pela equipe de auditoria do TCU (evidência 21), a intervenção na Avenida Brasil, estrada com grande fluxo de veículos (evidência 21, p. 3-4, 6-7, 19, 28-31), impõe forte impacto aos usuários da via e sua paralisação promoveria um grande dano social. Há que se levar em consideração, ainda, que não foi constatado danos econômicos ao contrato, até o momento.

59. Considerando que a PCRJ já se manifestou quanto ao que está sendo apontado neste achado, não será proposta sua oitiva.

60. Como retratado na Matriz de Achados do presente trabalho, a causa potencial deste achado possui relação direta com o achado de 'Cláusulas contratuais em desacordo com a Lei 8.666/1993'.

61. Isso porque a definição do período de reajuste do contrato 24 meses a partir de sua assinatura trouxe riscos à execução do contrato, ocasionando, inclusive, o pedido de repactuação pela empresa e aprovado posteriormente pela PCRJ.

62. Tal cláusula prevista no edital de licitação também foi motivo de pedido de impugnação ao edital pela Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (AEERJ, evidência 10), assunto a ser abordado no próximo achado de auditoria.

63. Por fim, como repetidas vezes neste relatório, foi constatado que o cronograma que compôs o edital e, conseqüentemente, o contrato da execução da obra foi apenas o financeiro, com adimplemento de valores financeiros mensais.

64. Tal cronograma financeiro reflete a execução física total da obra e se materializa por meio dos serviços contidos nos respectivos boletins de medições das etapas.

65. Contudo, não constou nos citados documentos o cronograma físico com as etapas dos serviços que deveriam ser executados. Tal apontamento não será motivo para proposta de encaminhamento a ser feita pela equipe de auditoria neste trabalho, diante o principal foco do achado – o atraso da obra, devendo constar neste relatório apenas como informação a ser considerada pela PCRJ na elaboração dos próximos certames licitatórios.

### **III.1.2. Conclusão**

66. Diante o exposto, ficou constatado o descolamento dos serviços executados ao cronograma financeiro firmado pelo contrato 64/2021, devendo ser considerado irregularidade grave que motiva o devido acompanhamento pelo TCU dos estágios futuros do empreendimento.

67. Para tanto, será proposta determinação para que a PCRJ apresente ao TCU, em seis meses a partir do acórdão que venha a ser proferido, relatório circunstanciado, com ateste da Caixa, acerca do acompanhamento do cronograma físico financeiro do contrato 64/2021, com elaboração das ações da PCRJ caso não haja a recuperação prevista da execução da obra.

68. Tal proposta se baseia tanto no princípio da eficiência previsto na CF/88 quanto nos artigos 66 e 86 da Lei 8.666/1993, na jurisprudência do TCU, e nos parâmetros determinados pela Resolução-TCU 315/2020 e pela Portaria-Segecex 9/2020.

69. A Resolução-TCU 315/2020, em seu art. 4º, inciso II, estabeleceu que as determinações devem ser formuladas para 'inibir a ocorrência de irregularidade iminente', o que se adequa à situação exposta no achado, com a expectativa de controle necessária para reavaliar, no prazo proposto de seis meses, que essa Corte de Contas venha adotar contribuição para que a obra seja entregue no prazo acordado e não seja paralisada.

70. Também, em atenção ao disposto no art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, não será proposto o encaminhamento deste relatório de auditoria para os comentários dos gestores, uma vez que as circunstâncias permitiram antecipar as propostas de encaminhamento, dada as respostas formuladas pela PCRJ e apresentadas à equipe de auditoria e tendo sido facultado aos gestores o não encaminhamento do relatório durante a reunião ocorrida em 30/3/2023, às 10:00, via Microsoft Teams®.

### **III.2. Cláusulas contratuais em desacordo com a Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU.**

Período de ocorrência: 25/10/2021 a 10/3/2023.

Tipificação: Falhas ou impropriedades (F/I).

### III.2.1. Situação encontrada

71. No edital de licitação 10/2021, assim como no contrato 64/2021, foi constatado que a cláusula contratual que estabeleceu a data inicial para reajuste como sendo a assinatura do contrato contrariou o disposto no art.40, inciso XI, da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência do TCU.

72. Segundo o edital e o contrato, ‘somente ocorrerá reajustamento do Contrato decorrido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses contados da data da sua assinatura’ (evidência 2, p. 3).

73. A equipe de auditoria considera dois aspectos a serem avaliados na análise técnica desta desconformidade:

- a) irregularidade na determinação de que o reajuste seja a partir da assinatura do contrato; e
- b) inconveniência para que um possível reajuste ocorra após 24 meses dessa assinatura.

74. Tal desconformidade foi motivo, inclusive, para o pedido de impugnação ao edital por parte da Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (AEERJ, evidência 10), a ser avaliado mais adiante.

75. Em sua análise do pedido de impugnação (evidência 10, p. 60), a PCRJ alegou que a medida se baseou no Decreto Municipal 43.612, de 6 de setembro de 2017, que dispõe sobre critérios de vigência e reajustamento de contratos no âmbito da Administração Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, assim delineado nos art. 1º e 2º:

*Art. 1º Os contratos a serem firmado com a Administração Direta e Indireta não terão vigência superior a vinte e quatro meses, admitida, quando de prazo inferior, uma única prorrogação que não ultrapasse este limite, à exceção dos contratos referentes às obras e serviços de engenharia.*

*Art. 2º Os processos de contratação da Administração Direta e Indireta, inclusive os de obras e serviços de engenharia, cujos atos venham a ser iniciados a partir da data de publicação deste Decreto, terão cláusula de reajustamento medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado-Especial (IPCA-E), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a cada período de vinte e quatro meses, a contar da data da assinatura do contrato. (Grifo acrescido)*

76. Quanto ao primeiro aspecto – data de início a ser considerada para o reajuste –, o art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993 determinou que:

*XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994). (Grifo acrescido)*

77. Já o art. 3º, caput e § 1º, da Lei 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, alterada pela Lei 14.286, de 29 de dezembro de 2021, assegurou aos contratos que:

*Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitam, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

*§ 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.*

*(Grifos acrescidos)*

78. De igual forma, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que os contratos devem ser reajustados **a partir da data limite para apresentação das propostas ou da data do orçamento estimativo da licitação.**

79. É elucidativo o que dispôs os acórdãos abaixo:

*Embora a Administração possa adotar, discricionariamente, dois marcos iniciais distintos para efeito de reajustamento dos contratos de obras públicas, (i) a data limite para apresentação das propostas ou (ii) a data do orçamento estimativo da licitação (art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993 e art. 3º, § 1º, da Lei 10.192/2001) , o segundo critério é o mais adequado, pois reduz os problemas advindos de orçamentos desatualizados em virtude do transcurso de vários meses entre a data-base da estimativa de custos e a data de abertura das propostas.*

*[Acórdão 17/2017-TCU-Plenário e 2.265/2020-TCU-Plenário (ambos da lavra do Min. Benjamin Zymler)]*

*A interpretação sistemática do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, do art. 3º, § 1º, da Lei 10.192/2001 e do art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993 indica que o marco inicial, a partir do qual se computa o período de um ano para a aplicação de índices de reajustamento previstos em edital, é a data da apresentação da proposta ou a do orçamento a que a proposta se referir, de acordo com o previsto no edital.*

*[Acórdão 474/2005-TCU-Plenário (Min.-Subst. Augusto Sherman)]*

*(Grifos acrescidos)*

80. Trata-se, portanto, de irregularidade que não necessita de maior aprofundamento tendo em vista o caráter determinante tanto das leis quanto do entendimento do TCU.

81. Considerando que a medida não afetou o desfecho da licitação e que a repactuação para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato preservou as condições efetivas da proposta da empresa contratada, será proposto dar ciência à PCRJ a respeito da falha/impropriedade apontada neste achado

82. Quanto ao segundo aspecto – bianualidade do reajuste –, o apontamento terá o caráter mais orientativo.

83. Isso porque, este segundo aspecto foi considerado como uma causa potencial para o atraso da obra, conforme exposto no primeiro achado deste relatório de auditoria.

84. Retomando o Decreto Municipal 43.612/2017, nota-se que o normativo adotou a linha da bianualidade para estipular tanto o prazo total dos empreendimentos por ela contratados quanto a periodicidade de seus reajustamentos.

85. Em tese, o que de fato se constata é que a PCRJ adotou, como princípio, que os contratos não teriam reajustes uma vez que a temporariedade da vigência seria igual a um possível reajustamento desses contratos, exceto para os contratos referentes a obras e serviços de engenharia.

86. Retomando o que determinou o art. 3º, caput e § 1º, da Lei 10.192/2001, verifica-se que:

*Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

*§ 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.*

*(Grifos acrescidos)*

87. Nota-se aqui que a citada periodicidade anual não consta expressamente no caput do artigo acima. Para uma correta análise, deve-se avaliar o que dispôs o art. 2º do mesmo instrumento legal:

*Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.*

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

§ 2º *Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.*

§ 3º *Ressalvado o disposto no § 7º do art. 28 da Lei no 9.069, de 29 de junho de 1995, e no parágrafo seguinte, são nulos de pleno direito quaisquer expedientes que, na apuração do índice de reajuste, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste de **periodicidade inferior à anual.***

§ 4º *Nos contratos de prazo de duração igual ou superior a três anos, cujo objeto seja a produção de bens para entrega futura ou a aquisição de bens ou direitos a eles relativos, as partes poderão pactuar a atualização das obrigações, a cada período de um ano, contado a partir da contratação, e no seu vencimento final, considerada a periodicidade de pagamento das prestações, e abatidos os pagamentos, atualizados da mesma forma, efetuados no período.*

§ 5º *O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos contratos celebrados a partir de 28 de outubro de 1995 até 11 de outubro de 1997. (Vide Medida Provisória nº 2.223, de 4.9.2001)*

§ 6º *O prazo a que alude o parágrafo anterior poderá ser prorrogado mediante ato do Poder Executivo. (Vide Medida Provisória nº 2.223, de 4.9.2001)*

88. *Extrai-se, do excerto, que a Lei 10.192/2001, que adotou medidas complementares à Lei do Plano Real (Lei 9.069, de 29 de junho de 1995), não impediu a adoção de reajustamento de contratos com prazo superior a um ano, como afirmou a AEERJ em seu pedido de impugnação. O limite imposto foi o de que os reajustes não poderiam ser inferiores a um ano.*

89. *Para tanto, não há ressalvas a fazer quanto à adoção do prazo de reajuste de 24 meses como determinado pelo decreto municipal, quando considerado o contrato no âmbito da Lei 8.666/1993. Neste caso, caberia aos licitantes apresentarem seus preços já prevendo o não reajuste do contrato que viria a ser firmado.*

90. *Apesar de não ser considerada uma irregularidade no âmbito da Lei Geral de Licitações e Contratos, há que sopesar que o Decreto Municipal 43.612/2017 adotou como um dos princípios, entre outros, o seguinte cenário (evidência 7, p. 1):*

*CONSIDERANDO a queda da arrecadação projetada para o corrente ano, bem como a previsão de aumento de despesas com pessoal, com a previdência dos servidores e com obrigações relacionadas às dívidas do Município e a consequente redução no valor disponível para o custeio de suas atividades;*

*CONSIDERANDO o quadro de queda da inflação, a indicar para a necessidade de readequação dos contratos celebrados pelo Município à realidade de mercado, procedimento esse que visa assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, DECRETA; (...)*

91. *O ano de 2021, ano de celebração do contrato da obra, foi, primordialmente, um período de forte impacto da Pandemia provocada pelo COVID-19, com a notória queda de arrecadação projetada, porém, não de queda da inflação. Pelo contrário, o que se percebeu foi forte tendência da pressão inflacionária no cenário brasileiro.*

92. *Tanto o é que houve o pedido de repactuação do contrato para a manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro, e que foi acolhido pela PCRJ em 2022, devido aos aumentos dos produtos asfálticos.*

93. *Ressalva-se que o instituto de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 57, § 1º, art. 58, § 2º, art. 65, inciso II, alínea 'd', e § 6º, todos da Lei 8.666/1993) é diferente do reajuste do contrato como um todo (art. 40, inciso XI, da mesma lei).*

94. *Nessa visão, promover uma previsão de reajuste acima da anualidade determina uma pressão contratual fora do que é usualmente estabelecida por regras de mercado, assim como inadequada*

quanto à efetividade determinada pelo art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 e entendimentos emanados em casos concretos enfrentados pelo TCU:

*XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo acrescido)*

*[Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso XXI]*

*Como regra, o reajustamento contratual com base em índices monetários ou de custos só deve ser realizado anualmente. (Grifos acrescidos)*

*[Acórdão 8.224/2011-TCU-Segunda Câmara, Min.-Subst. André Luís de Carvalho]*

*A interpretação sistemática do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, do art. 3º, § 1º, da Lei 10.192/2001 e do art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993 indica que o marco inicial, a partir do qual se computa o período de um ano para a aplicação de índices de reajustamento previstos em edital, é a data da apresentação da proposta ou a do orçamento a que a proposta se referir, de acordo com o previsto no edital.*

*[Acórdão 474/2005-TCU-Plenário (Min.-Subst. Augusto Sherman)]*

*(Grifos acrescidos)*

95. Também é elucidativo o que dispôs o Acórdão 1.246/2012-TCU-Plenário (Min. José Múcio Monteiro) diante da repactuação do contrato para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com a administração pública:

*O reajuste objetiva compensar os efeitos da desvalorização da moeda nos custos de produção ou dos insumos utilizados, reposicionando os valores reais originais pactuados. A revisão [ou recomposição] destina-se a corrigir distorções geradas por ocorrências imprevisíveis ou previsíveis com consequências inestimáveis. Na ocorrência de eventos previsíveis, o contrato deve ser reajustado e não revisto. (Grifo e destaque acrescido)*

96. Contudo, sem prejuízo do disposto acima, mas considerando a correlação entre este achado e o de existência de atraso que podem comprometer o prazo de entrega da obra, a PCRJ tem que estar atenta quanto ao entendimento exposto no Acórdão 1.569/2017-TCU-Plenário (Min.-Subst. Augusto Sherman):

*O reajustamento de preços de contratos, em caso de atrasos na execução de serviços atribuíveis à contratada, contraria o disposto no art. 40, inciso XIV, alínea d, e no art. 65, inciso II, alínea d, ambos da Lei 8.666/1993, c/c o art. 39 da Lei 12.462/2011 (RDC). (Grifo e destaque acrescido)*

### **III.2.2. Conclusão**

97. Diante do exposto, foi constatado que a cláusula contratual que estabeleceu a data inicial para reajuste como sendo a assinatura do contrato contrariou o disposto no art.40, inciso XI, da Lei 8.666/1993 e da pacificada jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos acórdãos TCU 474/2005, 2.923/2010, 19/2017 e 2.265/2020, todos do plenário.

98. Para tanto, considerando que a medida não afetou o desfecho da licitação e que a repactuação para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato preservou as condições efetivas da proposta da empresa contratada, será proposto dar ciência à PCRJ a respeito da falha/impropriedade apontada neste achado.

99. Quanto ao prazo de 24 meses para o citado reajuste, apesar de não contrariar a lei que complementou a implantação do Plano Real, convém recomendar, nos termos do art. 11, caput, da Resolução-TCU 315/2020, sem a necessidade de monitoramento desta recomendação, nos termos c/c art. 17, § 2º, da mesma resolução, à PCRJ para que avalie a oportunidade e conveniência de

*alteração do Decreto Municipal 43.612/2017 quanto ao parâmetro de reajuste dos contratos administrativos, quando forem financiados com recursos da União, baseando-os na anualidade das avenças como forma de dar maior aderência ao cenário atual do mercado, com vista a mitigar possíveis riscos aos contratos firmados.*

#### **IV. Comentários dos gestores**

*100. De acordo com o parágrafo 145 das Normas de Auditoria do Tribunal (NAT), nas de auditoria de conformidade, o envio do relatório preliminar para comentários dos gestores faz-se necessário caso haja achados de grande impacto ou de alta complexidade.*

*101. No presente caso, entende-se que apesar de o primeiro achado ter sido classificado como Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade (IGC), por se tratar de acompanhamento da execução da obra em um prazo temporal de seis meses do acórdão que venha a ser proferido, não se mostra de alta complexidade.*

*102. Trata-se de constatações de atrasos que podem impactar a entrega do empreendimento e de inserção de cláusula no contrato que contrapõe o disposto na Lei 8.666/1993 e na jurisprudência do TCU, que foi considerada como uma causa potencial para os citados atrasos da obra.*

*103. Além disso, as respostas que seriam colhidas pelo TCU com os comentários dos gestores, seriam as mesmas já apresentadas pela PCRJ no decorrer da auditoria, tendo sido, inclusive, oportunizado aos representantes antecipar as propostas de encaminhamento quando da reunião ocorrida em 30/3/2023, às 10:00, via Microsoft Teams®.*

*104. Por fim, em função de não ter sido verificado prejuízo ao erário ou à competitividade da Concorrência Pública 10/2021, que resultou no contrato 64/2021, não se vislumbra necessário enviar o relatório para comentários dos gestores.*

#### **V. Conclusão**

*105. A presente auditoria integra o Fiscobras 2023 e foi realizada de 17/1/2023 a 31/3/2023 e 12/6/2023 a 23/6/2023 com o objetivo examinar a conformidade e a economicidade dos atos relacionados à realização das obras de recuperação e melhorias da Avenida Brasil, trecho de Realengo à Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro/RJ.*

*106. Para análise do objeto foram propostas 4 questões de auditoria:*

*1) A formalização e a execução do instrumento de repasse foram adequadas, com previsão orçamentária compatível com a legislação vigente?*

*2) O projeto básico foi adequado para a licitação e a execução da obra e o orçamento da obra estava devidamente detalhado, acompanhado das composições de todos os custos unitários dos serviços, com quantitativos condizentes com o projeto básico e preços compatíveis com os valores de mercado?*

*3) O procedimento licitatório foi regular?*

*4) O contrato da obra atendeu aos preceitos legais e sua execução e fiscalização foram adequadas?*

*107. Em relação às três primeiras questões, os procedimentos de auditoria foram executados não resultando em achados.*

*108. Quanto à formalização e a execução do convênio (questão 1), foi constatado que os recursos previstos e estão amparados por meio de Emendas do Relator (RP9), conforme informações extraídas do Observatório de Controle do TCU.*

*109. Quanto ao projeto básico e o orçamento da licitação e, conseqüentemente, do contrato (questão 2), a parte A da Curva ABC foi analisada não apresentando sobrepreço em relação às referências oficiais (Cap. II, do Decreto 7.983, de 8 de abril de 2013).*

*110. Quanto ao procedimento licitatório (questão 3), também não foram constatadas irregularidades ou impropriedades.*

111. Por fim, quanto à última questão, a partir da realização dos procedimentos de auditoria, foram constatadas:

- a) existência de achados que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento (IGC); e
- b) cláusulas contratuais em desacordo com a Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (F/I).

112. Quanto ao primeiro achado, ficou constatado o descolamento dos serviços executados em relação ao cronograma financeiro firmado pelo contrato 64/2021, inclusive após os ajustes do cronograma promovido pelo primeiro termo aditivo e a prorrogação do prazo por mais 90 dias aprovados pela PCRJ.

113. A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que o atraso injustificado na execução de obras públicas é **ocorrência de extrema gravidade**, de maneira que o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei nos atrasos advindos de incapacidade ou mora da contratada,

114. Contudo, verifica-se que a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) tem atuado para a regularização do cronograma do contrato, tendo inclusive responsabilizado a empresa contratada pelos atrasos com a aplicação de multa.

115. Verificou-se, ainda, que a PCRJ acolheu solicitação de repactuação do contrato no intuito de manter o seu equilíbrio econômico-financeiro. E, também, tem atuado no sentido de tentar recuperar a defasagem da execução, por meio de prorrogação do prazo de prazo contratual em mais 90 dias, ou seja, postergando a entrega do empreendimento para 24/4/2024.

116. Nesse contexto será proposta determinação para que a PCRJ apresente, em seis meses a partir do acórdão que venha a ser proferido, relatório circunstanciado, com ateste da Caixa, acerca do acompanhamento do cronograma físico financeiro do contrato 64/2021, com elaboração das ações da PCRJ caso não haja a recuperação prevista da execução da obra.

117. Quanto ao segundo achado, foi constatado que o edital de licitação 10/2021, e o contrato 64/2021 decorrente do certame, previu que 'somente ocorrerá reajustamento do Contrato decorrido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses contados da data da sua assinatura'

118. Verifica-se que a cláusula contratual incorreu em impropriedade ao prever a data de assinatura do contrato como marco inicial para contagem do prazo de reajustamento.

119. Sobre esse ponto, tanto o art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993, quanto à pacificada jurisprudência do TCU, são no sentido de que os contratos devem ser reajustados **a partir da data limite para apresentação das propostas ou da data do orçamento estimativo da licitação**.

120. Contudo, verificou-se que improbidade não afetou o desfecho da licitação. Tendo inclusive ocorrido repactuação do contrato para recomposição do seu equilíbrio econômico-financeiro, o qual preservou as condições efetivas da proposta da empresa contratada.

121. Assim, será proposto dar ciência à PCRJ a respeito da falha/impropriedade apontada, a fim de evitar repetições futuras da impropriedade.

122. Em atenção ao disposto no art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, não será proposto o encaminhamento deste relatório de auditoria para comentários dos gestores, uma vez que as circunstâncias permitiram antecipar as propostas de encaminhamento, dada as respostas formuladas pela PCRJ e apresentadas à equipe de auditoria e tendo sido facultada na reunião de fechamento do relatório de auditoria ocorrida em 30/3/2023, às 10:00, via Microsoft Teams®.

## **VI. Proposta de encaminhamento**

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

123.1. Com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, determinar à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro que apresente ao TCU, em 6 (seis) meses a partir do acórdão que

*venha a ser proferido, relatório circunstanciado, com ateste da Caixa Econômica Federal, acerca do acompanhamento do cronograma físico financeiro do contrato 64/2021, com elaboração das ações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro caso não haja a recuperação prevista da execução da obra, em atenção ao disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988 – princípio da eficiência, nos artigos 66 e 86 da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência do TCU;*

*123.2. Com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro que a estipulação de regra de reajustamento nos editais de licitação e contratos deles decorrentes, contendo recursos da União, com prazo inicial a partir da assinatura do contrato afronta o disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, no art. 40, inciso XI da Lei 8.666/1993 e na pacificada jurisprudência do TCU, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes;*

*123.3. Com fundamento no art. 11, caput, da Resolução TCU 315/2020, recomendar à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro que avalie a oportunidade e conveniência de alteração do Decreto Municipal 43.612/2017 quanto ao parâmetro de reajuste dos contratos administrativos, quando forem financiados com recursos da União, baseando-os na anualidade das avenças como forma de dar maior aderência ao cenário atual do mercado com vista a mitigar possíveis riscos aos contratos firmados; e*

*123.4. Com fundamento no art. 17, § 2º, da Resolução TCU 315/2020, não monitorar a recomendação contida no subitem anterior”.*

3. É o relatório.

## VOTO

Trata-se de fiscalização, realizada no âmbito do Fiscobras/2023, tendo por objeto a verificação da conformidade e da economicidade dos atos relacionados à realização das obras de requalificação com reforço estrutural no pavimento e melhorias físico operacionais na Avenida Brasil, trecho de Realengo à Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro/RJ.

2. O Município do Rio de Janeiro/RJ assinou o contrato 9/2021, com a empresa Dynatest Engenharia Ltda, que tem por objeto o estudo, o diagnóstico e a elaboração de soluções para o projeto básico da obra, no valor de R\$ 1.547.354,10, e o contrato 64/2021, com a empresa Hydra Engenharia e Saneamento Ltda, referente à execução das obras de requalificação com reforço estrutural no pavimento da avenida, no valor de R\$ 119.999.183,50, posteriormente aditado em R\$ 12.170.986,66, por meio de aditivo de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, assinado em 5/8/2022, perfazendo após o aditivo o valor de R\$ 132.170.170,16.

3. O contrato de repasse nº 903089/2020/MDR/CEF, assinado em 14/8/2020 e publicado no Diário Oficial da União-DOU de 3/9/2020, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Regional, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Município do Rio de Janeiro/RJ, tem como objeto a fresagem, o recapeamento asfáltico e melhorias físico operacionais na Avenida Brasil, trecho Deodoro-Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, e prevê a aplicação de R\$ 100.571.360,00 da União e de R\$ 4.580.901,03 de contrapartida do município, posteriormente aditada para R\$ 20.974.919,76, por meio de termo aditivo de 19/5/2022, publicado no DOU de 20/5/2022.

4. Para análise do objeto, foram aplicadas quatro questões de auditoria:

*1) A formalização e a execução do instrumento de repasse foram adequadas, com previsão orçamentária compatível com a legislação vigente?*

*2) O projeto básico foi adequado para a licitação e a execução da obra e o orçamento da obra estava devidamente detalhado, acompanhado das composições de todos os custos unitários dos serviços, com quantitativos condizentes com o projeto básico e preços compatíveis com os valores de mercado?*

*3) O procedimento licitatório foi regular?*

*4) O contrato da obra atendeu aos preceitos legais e sua execução e fiscalização foram adequadas?*

5. Em relação às três primeiras questões, a equipe de fiscalização conclui que os procedimentos de auditoria não resultaram em achados, destacando a previsão de recursos orçamentários da União amparados em Emendas do Relator (RP9) e a ausência de sobrepreço do contrato de execução das obras em relação às referências oficiais (Cap. II, do Decreto 7.983, de 8 de abril de 2013).

6. Quanto à última questão, a equipe identifica dois achados de auditoria: a) existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento (IGC); e b) cláusulas contratuais em desacordo com a Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (F/I) – previsão contratual de que ‘somente ocorrerá reajustamento do Contrato decorrido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses contados da data da sua assinatura’.

7. De antemão, esclareço que acompanharei quase que integralmente as conclusões e propostas da unidade técnica, adotando seus fundamentos como minhas razões de decidir.

8. Com respeito ao atraso das obras, a equipe registra a execução financeira de 27% do contrato até 2/6/2023, contra a previsão inicial de 47%, e informa que a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro tem atuado para a regularização do cronograma do contrato, tendo inclusive responsabilizado a

empresa contratada pelos atrasos com a aplicação de multa, e propõe determinação para que a Prefeitura apresente no prazo de 180 dias relatório circunstanciado, com ateste da Caixa, acerca do acompanhamento do cronograma físico-financeiro do contrato 64/2021.

9. Anuo às conclusões da unidade técnica e entendo adequada a proposta de encaminhamento formulada, sem prejuízo do necessário monitoramento da determinação.

10. No que se refere às cláusulas contratuais em desacordo com a Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU, a equipe conclui que a impropriedade não afetou o desfecho da licitação e informa a ocorrência de repactuação do contrato para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, preservando as condições efetivas da proposta da empresa contratada. Ao final, propõe dar ciência da impropriedade à Prefeitura e “recomendar à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro que avalie a oportunidade e conveniência de alteração do Decreto Municipal 43.612/2017 quanto ao parâmetro de reajuste dos contratos administrativos, quando forem financiados com recursos da União, baseando-os na anualidade das avenças como forma de dar maior aderência ao cenário atual do mercado com vista a mitigar possíveis riscos aos contratos firmados”.

11. O art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993, estabelece que os editais de licitação indicarão obrigatoriamente critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela.

12. No mesmo sentido, o art. 25, § 7º, da nova Lei de Licitações e Contrato Administrativos, Lei 14.133/2021, prevê que será obrigatória, independentemente do prazo de duração do contrato, a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

13. Adicionalmente, em sede de consulta formulada pelo Ministro de Estado dos Transportes, o Tribunal, por meio do Acórdão 474/2005-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, respondeu aos quesitos apresentados da seguinte forma:

9.1.1. a interpretação sistemática do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, do art. 3º, § 1º, da Lei 10.192 e do art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/93 indica que o marco inicial, a partir do qual se computa período de um ano para a aplicação de índices de reajustamento previsto em edital, é a data da apresentação da proposta ou a do orçamento a que a proposta de referir, de acordo com o previsto no edital.

9.1.2. na hipótese de vir a ocorrer o decurso de prazo superior a um ano entre a data da apresentação da proposta vencedora da licitação e a assinatura do respectivo instrumento contratual, o procedimento de reajustamento aplicável, em face do disposto no art. 28, § 1º, da Lei 9.069/95 c/c os arts. 2º e 3º da Lei 10.192/2001, consiste em firmar o contrato com os valores originais da proposta e, antes do início da execução contratual, celebrar termo aditivo reajustando os preços de acordo com a variação do índice previsto no edital relativa ao período de somente um ano, contado a partir da data da apresentação das propostas ou da data do orçamento a que ela se referir, devendo os demais reajustes ser efetuados quando se completarem períodos múltiplos de um ano, contados sempre desse marco inicial, sendo necessário que estejam devidamente caracterizados tanto o interesse público na contratação quanto a presença de condições legais para a contratação, em especial: haver autorização orçamentária (incisos II, III e IV do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93); tratar-se da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 3º da Lei 8.666/93); manutenção das condições exigidas para habilitação (art. 55, XIII, da Lei 8.666/93); interesse do licitante vencedor, manifestado formalmente, em continuar vinculado à proposta (art. 64, § 3º, da Lei 8.666/93);

9.1.3. não é cabível a correção monetária das propostas de licitação, vez que esse instituto visa a preservar o valor a ser pago por serviços que já foram prestados, considerando-se somente o

período entre o faturamento e seu efetivo pagamento, consoante o disposto nos arts. 7º, inciso 7º; 40, XIV, “c”; e 55, III, da Lei 8.666/93;

14. Nesse ponto, entendo suficiente dar ciência da impropriedade à Prefeitura, que saberá melhor avaliar a adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes nos editais de licitação e contratos deles decorrentes financiados com recursos da União.

15. Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de agosto de 2023.

ANTONIO ANASTASIA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1587/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.127/2023-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
  - 3.2. Responsável: Renata Nunes da Costa (074.664.037-43).
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades; Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro - RJ.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Lenymara Carvalho (33087/OAB-DF) e Marcela Portela Nunes Braga (29929/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de fiscalização, realizada no âmbito do Fiscobras/2023, tendo por objeto a verificação da conformidade e da economicidade dos atos relacionados à realização das obras de requalificação com reforço estrutural no pavimento e melhorias físico operacionais na Avenida Brasil, trecho de Realengo à Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro/RJ.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 41 e 43 da Lei 8.443/1992, art. 250 do Regimento Interno e art. 2º, II, da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro que, no prazo de 180 dias, contados a partir da ciência desta deliberação, encaminhe ao TCU relatório circunstanciado acerca do cumprimento do cronograma físico-financeiro do contrato 64/2021, firmado com a empresa Hydra Engenharia e Saneamento Ltda., para a execução das obras de requalificação com reforço estrutural no pavimento da avenida Brasil, na Cidade do Rio de Janeiro/RJ, indicando as ações adotadas para mitigar os atrasos verificados em fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras/2023;

9.2. dar ciência à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro de que, no âmbito do contrato 64/2021, firmado com a empresa Hydra Engenharia e Saneamento Ltda, para a execução das obras de requalificação com reforço estrutural no pavimento da avenida Brasil, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, a utilização de reajuste contratual com prazo inicial a partir da assinatura do contrato está em desacordo com o art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993 e com a jurisprudência do TCU;

9.3. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) a realizar o monitoramento da determinação contida no item 9.1 supra, nos termos do art. 35 da Resolução TCU 259/2014;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/RJ, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades, informando que o relatório e voto que o integram poderá ser obtido no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

10. Ata nº 31/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/8/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1587-31/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**ANTONIO ANASTASIA**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral