VOTO N.º 30.095/2023 - IRF

Interessado: Secretaria Municipal de Infraestrutura – SMI (antiga SMIH)
Natureza: Visitas Técnicas às obras referentes ao Contrato SMIH nº 007/2018, celebrado entre a SMIH e a empresa Santa Luzia Engenharia e Construções Ltda.
Objeto: Complementação do Bairro Maravilha Oeste no Jardim Garrido, em Guaratiba, com obras de pavimentação, drenagem e saneamento, na área da UIH/SUBI/CGO/3AGO - XXVI R.A. - AP 5.4.
Prazo: 720 dias
Valor: R$ 37.521.204,76

SUMÁRIO: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI FEDERAL Nº 8.666/93. CONTRATO. VISITA TÉCNICA. DISTÂNCIA MÉDIA DE TRANSPORTE. DETERMINAÇÃO COM PRAZO.

RELATÓRIO

Trata-se da análise do relatório referente à 2ª Visita Técnica, realizada em 16/03/2022, em continuação ao acompanhamento da execução das obras relativas ao Contrato nº 007/2018, celebrado entre a SMI - Secretaria Municipal de Infraestrutura (antiga SMIH) e a empresa Santa Luzia Engenharia e Construções Ltda., de acordo com o encaminhamento dado no Voto nº 661/2021, proferido pelo Exmo. Sr. Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, aprovado por unanimidade na 30ª Sessão Virtual, encerrada em 27/08/2021.

O objeto do contrato analisado na 2ª Visita Técnica versa sobre as obras de "Complementação do Bairro Maravilha Oeste no Jardim Garrido, em Guaratiba, com obras de pavimentação, drenagem e saneamento na área da UIH/SUBI/CGO/3AGO - XXVI R.A. - AP 5.4".

Após deliberações, por meio dos Despachos nº 476/2019 e nº 19/2020 (interno e encaminhado para a SGCE – Secretaria Geral de Controle Externo), ambos da lavra do Exmo. Sr. Conselheiro Felipe Galvão Puccioni); e análises de documentações e informações, pela 2ª IGE – Inspetoria Geral de Controle Externo, encaminhadas pela jurisdicionada, retoma-se o Voto nº 661/2021 e transcreve-se, por oportuno, para melhor entendimento da situação atual do processo, o seu dispositivo:

[...]

> Diante do exposto, com base no art. 219, IV do RITCMRJ, **voto** pelo envio de ofício em apartado, com cópia da última Instrução (peça P049) e da presente decisão, para que a Secretaria Municipal de Infraestrutura - SMI tome **Ciência** dos respectivos conteúdos, notadamente, das Recomendações propostas pela Especializada, abaixo transcritas:
>
> 1. avaliar alternativas, tecnicamente viáveis, ao se empreender obras com geração de grandes quantidades de resíduos Classe A, para reutilização do solo oriundo de escavações na própria ou em outra obra pública da Prefeitura;
> 2. reavaliar os possíveis locais de recebimento de materiais Classe A, adotando-se como DMT real, para futuras medições, a menor distância obtida entre a obra e o local efetivamente utilizado para a disposição final de resíduos; e
> 3. adotar, na planilha orçamentária, itens e composições de transporte que remunerem a forma efetiva de execução dos serviços, evitando compensações empíricas na medição das etapas.
>
> Por derradeiro, **solicita-se** que o presente processo seja tramitado de volta à 2ª IGE para que seja programada a próxima visita técnica.
> [...]

A 2ª IGE procedeu, então, à 2ª Visita Técnica relacionada ao referido contrato, resultando no Relatório que consta autuado como Peça P058. Em relação ao **objetivo e escopo** da Visita Técnica, destaca-se o seguinte trecho, pela importância:

> [...]
>
> O objetivo desta Visita Técnica é verificar se o objeto analisado se encontra em conformidade com os preceitos estabelecidos na Lei nº 8.666/1993 e suas alterações, assim como no Regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro (RGCAF).
>
> No presente relatório serão monitorados os achados colecionados até a visita anterior que continuam pendentes, ou seja, que não foram atendidos e/ou encerrados.
>
> Dentre os principais objetivos técnicos é elencado o levantamento se existe algum planejamento / intenção de retomada das obras ou se a mesma será rescindida, bem como verificar se a suspensão da referida obra em aproximadamente três anos (suspenso desde 01/04/2019 - sem frentes de trabalho) acarretou algum tipo de deterioração dos serviços já executados, incorrendo em custos para o Erário Público, tais como corrosão, furto e extravio de material, mobilizações e desmobilizações de canteiros de obras e outros.
> [...]

Destaca-se que as principais questões de auditoria, conforme detalhado na matriz de planejamento da Visita Técnica em tela, são as seguintes*: "1 – Existe algum planejamento/intenção para retomada da obra/serviço de engenharia em questão?"* (Apêndice A do relatório) e *"2 – Foram adotados procedimentos que garantam a integridade da obra e dos serviços já executados?"* (Apêndice B do relatório).

A 2ª IGE, em seu relatório, detalhou a metodologia utilizada, realizou a análise de elementos sobre a execução da obra e tratou do monitoramento dos achados da visita anterior. Sobre esse último ponto, a Especializada destacou que resta pendente um questionamento importante referente à 1ª Visita Técnica. Por essencial, reproduz-se o trecho do relatório a seguir:

[...]

3 MONITORAMENTO DOS ACHADOS DE VISITAS ANTERIORES

Resta pendente o questionamento nº 2, referente à 1ª Visita Técnica, originado na Peça Eletrônica 023, item 2.3. O quadro abaixo sintetiza a atual situação dos achados pendentes:

TCMRJ (Originado na P. Eletrônica 023, item 2.3)	***Questionamento nº 2 – "Revisar nas medições já efetuadas e corrigir nas planilhas de medições futuras a diferença de 2Km por ton., acumulada até a 4ª medição no item TC04.05.0500 (Transporte de carga de qualquer natureza)." (Peça 023 Pág. 10 e 11)*** • **2. Item TC04.05.0500:** • Justificativa da distância de transporte adotada e para medição de serviços de transporte em desacordo com a sua execução; Detalhamento do procedimento a ser adotado em relação às MTR referentes aos períodos posteriores e parcialmente faturados nas medições apresentadas. A Jurisdicionada informou que a distância adotada para o transporte referente ao item TC04.05.0500 (Transporte de carga de qualquer natureza) utiliza a média dos três locais de bota-fora mais próximos à obra. De acordo com as medições apresentadas essa distância é de 31 Km. Entretanto, conforme anexo V do Termo de Referência do 40/004.706/2013 a distância média adotada, a época do edital, para o transporte até o bota-fora é de 29 km. Desta forma, essa diferença de 2Km por ton. acumulada até a 4ª medição representaria um valor de R$ 20.260,51, devendo ser revista nas medições já efetuadas e corrigida nas planilhas de medições futuras.
	ANEXO V **TABELAS REFERÊNCIAIS - 92 - JARDIM GARRIDO** **Peso específico dos materiais "in situ"** Material / t/m3 Material de 1a. categoria 1,70 CBUQ 2,30 Concreto simples 2,40 Concreto armado 2,50 **Empolamento** Material / Empol. Pó-de-pedra 1,28 Saibro 1,25 Areia 1,17 Brita corrida 1,30 Nº de Ruas atendidas: 32 un. Área da Obra: 18,10 ha Prazo da Obra: 34 meses Distância adotada para o Bota-fora: 29,00 Km Distância adotada para o transporte de CBUQ: 24,00 Km Distância adotada para o transporte manual: 5,00 dam Tamanho da testada: 10,00 m **RELAÇÃO DAS MÉDIAS DAS DISTÂNCIAS DE USINAS DE CBUQ/BOTA-FORAS** BOTA-FORA/OBRA / 92 BF 05 22,00 Km BF 16 28,60 Km BF 17 38,50 Km Média 29,00 Km USINAS/OBRA / 92 CRAFT 22,20 Km METROPOLITANA 21,30 Km PUC 29,90 Km Média 24,00 Km Obs.: 1) Foi adotado para a distância de transporte de Bota-Fora, um estudo com os 03 locais licenciados mais próximos, com cálculo das distâncias por média aritmética verificados "Relação de Empresas Licenciadas para a destinação Ambiental de Resíduos da Construção Civil – RCC" (anexo VI), conforme cadastro na Secretaria de Meio Ambiente (SMAC). 2) Foi adotado para a distância de transporte de CBUQ, um estudo com 03 empresas fornecedoras de material betuminoso, com cálculo de distância por média aritmética verificados no anexo VII. 3) No estudo de distância foi realizada pesquisa no site "*Google Earth*" e "*Google Maps*".
Comentários da SMIHC (P. Eletrônica 040)	A Jurisdicionada não se pronunciou sobre este questionamento.
Análise dos Comentários (P. Eletrônica 042, item 2.2)	Pendente de resposta.

Comentários da SMI (P. Eletrônica 047, pág. 105)	• **Questionamento nº 2** Verificamos que havia um erro na planilha e esta diferença de 2km será descontada nas próximas medições quando o contrato for reiniciado.
Análise dos Comentários (P. Eletrônica 049)	**Pela Determinação:** A jurisdicionada informa que identificou o erro na planilha de medições. Nessa constava 31 Km de distância da obra até o local de bota-fora em desacordo com a distância média adotada à época do edital de 29 Km. Adicionalmente, informa que essa diferença será descontada quando o contrato for reiniciado, haja vista ele se encontrar suspenso desde 01/04/2019 (Siscob). Considerando o lapso temporal de suspensão e a dúvida quanto a retomada das obras opina-se por determinar que a jurisdicionada tome, de forma imediata, as providências administrativas cabíveis para elidir o dano ao erário de 6.150,92 UFIR-RJ (Resolução SEFAZ 178/2017).

Achados anteriormente encerrados e/ou atendidos estão consolidados no Apêndice C.
[...]

Por fim, a Especializada expôs a sua conclusão e a sua proposta de encaminhamento que, por oportuno, são transcritas a seguir:

[...]

4 CONCLUSÃO

Preliminarmente, destaca-se que com os elementos fornecidos durante a Visita Técnica não foi possível responder com exatidão a questão de auditoria levantada na matriz de planejamento e detalhada no Apêndice A (Existe algum planejamento / intenção para retomada da obra / serviço de engenharia em questão?). Os estudos para retomada ou não da obra estão em andamento por parte da jurisdicionada, desta forma este ponto ficará pendente e será verificado durante a próxima visita técnica, sendo objeto de requerimento de informações a ser realizado pela equipe de visita.

Considerando o lapso temporal de suspensão e a dúvida quanto a retomada das obras opina-se por determinar que a jurisdicionada tome, de forma imediata, as providências administrativas cabíveis para elidir o dano ao erário de 6.150,92 UFIR-RJ (Resolução SEFAZ 178/2017).

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

Em face do exposto, opina-se por:

Determinar, com fundamento no art. 219, inciso II, do RITCMRJ, ao destinatário indicado na tabela a seguir a adoção das providências descritas.

Destinatário	**SMI - Secretaria Municipal de Infraestrutura**
Determinação	
Determinação	Tome as providências administrativas cabíveis para elidir o dano ao erário de 6.150,92 UFIR-RJ (Resolução SEFAZ 178/2017).
Prazo	30 (trinta) dias.
Achado	Item 3, (Peça Eletrônica 023, item 2.3): Revisar nas medições já efetuadas e corrigir nas planilhas de medições futuras a diferença de 2Km por ton. acumulada até a 4ª medição no item TC04.05.0500 (Transporte de carga de qualquer natureza).” (Peça 023 Pág. 10 e 11)
Motivação	- Art. 116, 117 e 118 do RGCAF; e - § 2º do Art. 10 da IN-TCMRJ nº 04 de 2022[2]

Observa-se que a determinação tem natureza coercitiva, não cabendo ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de seu cumprimento. Caso a determinação do Tribunal seja descumprida, há

> possibilidade de aplicação da sanção pecuniária prevista pelo art. 3º, IV, da Lei n. 3.714/2003.
>
> Solicita-se, após, o retorno deste processo à 2.ª IGE, para que seja programada a 3ª visita à obra, quando da retomada dos serviços suspensos e verificação do atendimento do apontado no presente relatório.
>
> [...]

O Inspetor Setorial (Peça P061), o Inspetor Geral (Peça P062) e a SGCE (Peça P063) ratificam o posicionamento constante do Relatório de Peça P058.

Instada a se manifestar, a Procuradoria Especial, por meio de Parecer AATN nº 951/2022, proferido pelo i. Procurador Antônio Augusto Teixeira Neto (Peça P066), acompanhou em todos os seus termos a manifestação da 2ª IGE.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, esclareço que atuo no feito em substituição ao Exmo. Sr. Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, conforme convocação realizada na 32ª Sessão Ordinária do Plenário, em 05/10/2022.

O processo em comento relaciona-se à Visita Técnica efetuada na obra referente ao Contrato nº 007/2018, celebrado entre a SMI e a empresa Santa Luzia Engenharia e Construções Ltda., cujo objeto é a execução de "Complementação do Bairro Maravilha Oeste no Jardim Garrido, em Guaratiba, com obras de pavimentação, drenagem e saneamento".

Da análise do relatório da Especializada, nota-se, considerando todo o detalhamento exposto no Apêndice A do documento, que não é possível responder com exatidão à questão de auditoria nº 1 da matriz de planejamento, qual seja: ***"1 – Existe algum planejamento/intenção para retomada da obra/serviço de engenharia em questão?".*** Nesse contexto, é importante ressaltar a informação de que está em andamento a elaboração de um estudo pela jurisdicionada com a finalidade de submetê-lo ao Exmo. Sr. Prefeito a fim de se obter uma resposta concreta sobre os próximos passos relativos ao contrato em questão. Por consequência, este ponto restará pendente para verificação na próxima Visita Técnica a ser realizada oportunamente pela equipe de visita da Especializada.

Em relação ao questionamento nº 2, referente à 1ª Visita Técnica, acerca da revisão nas medições já efetuadas e da correção nas planilhas de medições futuras sobre a diferença de 2Km por tonelada, acumulada até a 4ª medição no item TC04.05.0500 (Transporte de carga de qualquer natureza), a própria jurisdicionada verificou posteriormente a existência de um erro

na planilha *"e que esta diferença será descontada nas próximas medições quando o contrato for reiniciado"*.

Entretanto, quanto ao tema, é importante ressaltar que a definição da Distância Média de Transporte (DMT) dos resíduos de um empreendimento é uma questão que permeia a análise efetuada por esta Corte de Contas de praticamente todos os Editais de Licitação de obras.

É sabido que a escolha definitiva do local destinado ao bota-fora será feita pela empresa habilitada e contratada, entretanto, cabe à Jurisdicionada, em atendimento ao Princípio da Economicidade, isto é, imbuída do critério de sempre adotar a melhor relação "custo x benefício" à Administração Pública, limitar as possibilidades existentes: se determinado serviço pode ser executado de maneira menos onerosa, não se pode permitir à contratada optar por executá-lo com maior custo.

Tal entendimento deve ser seguido não apenas na fase interna da licitação, quando da elaboração do projeto e do orçamento, mas também pela Fiscalização da obra, no decorrer do contrato.

Nessa linha, em relação aos Editais de Licitação de obras, a atuação deste Tribunal, já há muitos anos, tem sido no sentido de estabelecer, juntamente às jurisdicionadas, um critério objetivo que permita definir uma estimativa factível e com baixa margem de erro para a distância de transporte a ser adotada nos orçamentos básicos. Importante trazer à baila, devido à convergência de inúmeras decisões acerca do presente tema, a Súmula Jurisprudencial nº 009 que foi publicada com a finalidade de positivar o critério proposto e já admitido pela Administração, *in verbis*:

> Viola o princípio da economicidade a não utilização da média aritmética da distância entre o local da obra e os **3 (três) locais de descarte de materiais de obras e serviços de engenharia mais próximos**, considerando os existentes na lista das empresas licenciadas para a destinação ambiental de Resíduos de Construção Civil, para fins de estimativa da Distância Média de Transporte (DMT) **usada na formulação do preço de referência**, ressalvada a possibilidade de haver justificação técnica no processo que demonstre ser mais vantajosa a adoção de outro critério. (grifo nosso)

É determinante ressaltar que se trata de um valor estimativo, obtido por média aritmética, a ser utilizado como parâmetro nos orçamentos básicos. Não se pode olvidar, entretanto, que a escolha do local que efetivamente será destinado ao bota-fora será feita pela empresa contratada, em conjunto com a Jurisdicionada, devendo certamente atender ao Princípio da Economicidade.

Ademais, em se tratando de empreendimento licitado sob o regime de empreitada por preço unitário, o valor a ser utilizado nas medições de serviço deve corresponder à **distância real entre a obra e o bota-fora escolhido**, que pode ser maior ou menor que o valor adotado como estimativa, mas que deve ser a solução mais econômica possível efetivamente executada.

Pelo exposto, faz-se necessário que a jurisdicionada, tendo em vista o lapso temporal de suspensão do contrato (desde 01/04/2019) e a dúvida quanto à retomada das obras, **recalcule** a diferença de Km por tonelada, **correspondente à distância real entre a obra e o bota-fora escolhido,** acumulada até a 4ª medição no item TC04.05.0500 (Transporte de carga de qualquer natureza), adotando esse valor na medição do item.

Diante do exposto, com base no art. 219, II[1] do RITCMRJ, **voto** pela **Determinação com prazo** à Secretaria Municipal de Infraestrutura - SMI para que, no prazo de **30 (trinta) dias úteis:**

(i) realize o cálculo correto da distância entre o local da obra e o local que efetivamente foi destinado ao bota-fora;

(ii) adote essa distância real para as medições acumuladas até a 4ª medição no item TC04.05.0500 (Transporte de carga de qualquer natureza); e

(iii) em sendo o caso, se houver diferença, tome as providências administrativas cabíveis para elidir a existência de possível dano ao erário.

Por derradeiro, **solicita-se** que o presente processo seja tramitado de volta à 2ª IGE para que seja programada a próxima Visita Técnica, com atenção específica ao ponto pendente de verificação em relação ao planejamento/intenção para retomada da obra/serviço de engenharia em questão.

Sala das Sessões, de 2023.

IGOR DOS REIS FERNANDES
Conselheiro-Substituto

[1] Art. 219. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Tribunal:
[…]
II – determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável, ou de quem lhe haja sucedido, em prazo fixado, quando verificadas falhas ou outras impropriedades, sem prejuízo da possibilidade de aplicação de multa aos responsáveis ou do arquivamento dos autos;