

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA/GO – VERIFICAÇÃO DA
APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS À
MUNICIPALIDADE
Relatório De Auditoria**

Ministro-Relator Guilherme Palmeira

Grupo II – Classe V – Plenário

TC-003.159/2001-5

Apensos: TC-001.264/2000-3 e TC-012.738/2001-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade: Prefeitura Municipal de Goiânia/GO

Responsáveis: Darci Accorsi (ex-Prefeito), Nion Albernaz (ex-Prefeito), Pedro Wilson Guimarães (Prefeito) e outros

***EMENTA:** Relatório de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Goiânia, com o objetivo de verificar a aplicação de recursos federais transferidos à municipalidade. Convênio com prazo indeterminado. Acréscimos de serviços superiores ao permitido em lei. Aplicação de multa. Contratos que não atendem ao interesse público. Determinações para que a liberação de recursos esteja condicionada à celebração de novos contratos, escoimados das falhas indicadas. Determinações à Prefeitura Municipal de Goiânia. Encaminhamento de cópias ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Procuradoria da República em Goiás, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e aos parlamentares signatários da representação juntada ao processo. Arquivamento dos autos.*

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria efetuada, em 2001, na Prefeitura Municipal de Goiânia com o objetivo de verificar a aplicação de recursos federais transferidos à municipalidade.

Segundo consta dos autos, os trabalhos de fiscalização foram realizados por amostragem, tendo sido selecionados os seguintes instrumentos:

Instrumento	Objeto
Convênio nº 96CV00103	Recuperação da bacia hidrográfica do Rio Meia Ponte
Convênio nº 120/97	Erradicação do Aeds Aegypti
Convênio nº PG 100/92	Restauração, duplicação e ampliação da Av. Contorno Norte de Goiânia
Convênio nº 2.550/98	Construção da Maternidade do Jardim Curitiba
Convênio nº 2.492/99	Conclusão das obras da Maternidade do Jardim Curitiba

Instrumento	Objeto
Convênio 95.457/99	Programa de adequação de prédios escolares – PAPE
Convênio nº 124/99-MI	Canalização dos Córregos Botafogo e Capim Puba
Convênio nº 723/99-MI	Canalização do Córrego Cascavel
Convênio nº 907/2000	Prevenção de AIDS E DST, e assistência a pessoas com HIV
Contrato de Repasse nº CR00144/95	Conclusão do projeto de implantação do esgoto sanitário de Goiânia

Em virtude de ocorrências apontadas pela equipe encarregada dos trabalhos, este Relator determinou a audiência dos responsáveis, sendo que os fatos apontados nos autos, as justificativas apresentadas pelos respectivos responsáveis, bem como a análise procedida pela SECEX/GO, estão sucintamente apresentados a seguir:

RESPONSÁVEIS: Sr. Darci Accorsi, ex-Prefeito, e Sr. Nelson de Salles Guerra Guzzo, ex-Diretor-Geral do Departamento de Estradas de Rodagem do Município – DERMU

OCORRÊNCIA: Acréscimos de serviços superiores ao estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93 na obra de reurbanização dos Córregos Botafogo e Capim Puba.

JUSTIFICATIVAS: O Decreto-Lei nº 2.300/86, estava em vigor à época da publicação do Edital da Concorrência nº 01/89, sendo que em seu art. 55, § 4º, eram admitidos, no caso de obras, aditamentos contratuais que ultrapassassem os limites previstos no § 1º do mesmo artigo, desde que não houvesse alteração do objeto do contrato.

A Lei nº 8.666/93, editada posteriormente em substituição ao referido decreto-lei, prevê em seu art. 121 que “o disposto nesta lei não se aplica às licitações instauradas e aos contratos assinados anteriormente à sua vigência, ressalvado o disposto no art. 57, nos §§ 1º, 2º e 8º do art. 65...”

O art. 65 manteve a redação anterior do art. 55 do decreto-lei, alterando o cálculo do percentual de 25% que passou a incidir sobre o valor inicial contratual atualizado (§ 1º) e estabelecendo, em seu § 2º, que “nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior”. Dessa forma, a nova Lei não revogou o § 4º do art. 55 do Decreto-Lei nº 2.300/86.

“Ao excepcionar, o legislador permitiu que, em ocorrendo situação necessária para conclusão do objeto licitado, o Administrador poderia aditar o contrato até almejar a finalidade contratual”.

A situação prevista no art. 55, § 4º, ocorreu, no presente caso, uma vez que os quantitativos previstos inicialmente se tornaram insuficientes para a conclusão da obra licitada.

O Contrato nº 002/90, está até hoje sob a égide do Decreto-lei nº 2.300/86, no qual a definição de Projeto Básico diverge da estabelecida na Lei nº 8.666/93. Segundo o decreto-lei, em seu art. 5º, inciso VII, “projeto básico é o conjunto de elementos

que defina a obra ou serviço ou o complexo de obras ou serviços objeto da licitação, e que possibilite a estimativa de seu custo final e prazo de execução”.

“O Projeto Básico que instruiu o Edital previa prazo de execução de 360 dias, em conformidade com o cronograma financeiro, que não foi cumprido, trazendo, em consequência, alteração no prazo da obra. Os quantitativos de serviços apresentados no Projeto Básico estimavam o custo final da obra, tendo sido subdimensionados.

Como se sabe, o projeto básico não possui a mesma precisão de um projeto executivo quanto à fixação dos quantitativos e volume de serviços requeridos.

Os argumentos do TCU de que ‘as modificações introduzidas no projeto básico foram tantas que desfiguraram o objeto contratual’, e ainda, ‘era outro completamente diferente daquele atualmente em execução’, não encontraram respaldo na realidade dos fatos. (...)

De uma simples leitura dos aditamentos pode-se verificar que eles não alteraram o objeto licitado e os serviços acrescidos o foram aos valores licitados. (...)

O próprio Relatório menciona – fl. 18, Vol. Principal – que ‘a discussão sobre os limites para alteração contratual estabelecidos na Lei nº 8.666/93, sempre teve um caráter polêmico. Somente com o advento da Decisão nº 215/99 – Plenário disciplinou esta Corte o entendimento sobre a matéria’.

Observe-se que todos os aditivos questionados foram celebrados em data anterior a 1999. Como poderia a Diretoria, ante os fatos técnicos detectados, prever que no futuro o TCU teria entendimento contrário ao dominante à época em que firmou os Termos Aditivos?(...)

A licitação deflagrada na modalidade Concorrência nº 01/89, que originou o Contrato nº 002/90, bem como os aditivos contratuais, foram submetidos ao crivo da análise a priori do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, vale dizer, antes da Diretoria do DERMU dar efetividade jurídica aos atos administrativos, estes foram registrados junto ao Tribunal, que emitiu Resolução conclusiva, manifestando, em todos, pela legalidade dos atos.(...)

Como se depreende, o entendimento legal respaldou a ação da Diretoria que agiu em conformidade com o TCM. Não comporta agora ser rechaçada por entendimento de outra Corte de Contas que, no decorrer dos anos, modificou seu entendimento sobre a matéria em data muito posterior a efetivação dos atos administrativos sob análise.

A prosperar este posicionamento, o Administrador Público estará sempre sob julgamento de atos já apreciados, trazendo uma instabilidade jurídica na órbita administrativa, tão combatida por nosso ordenamento constitucional. (...)

Os Termos Aditivos XI e XII foram celebrados para incluir no orçamento da obra serviços não constantes do Projeto Básico inicial, cuja execução se mostrou necessária pela fiscalização.

Para tanto, as partes elaboraram Planilha de Composição de Custo Unitário dos serviços, que perfizeram o equivalente a 4,75% do valor inicial contratado.

O Termo Aditivo XIV foi celebrado contemplando acréscimo de quantitativo de serviços já previstos originalmente para conclusão da Canalização do Córrego Bota-

fogo, que perfizeram o equivalente a 75,31% do valor inicial contratado, e não sobre o valor contratual atualizado. Esclarecemos que o percentual levantado na auditoria concluiu equivocadamente por um aumento de 78,96%.(...)

As alterações contratuais ocorridas estão mais ligadas às inconsistências do Projeto Básico do que as modificações decorrentes de aprimoramentos técnicos do projeto.

Nesse entendimento, o TCM considerou legal o Termo Aditivo XIV, aprovando-o.

O Termo Aditivo XVII foi celebrado objetivando acrescer a quantidade de serviços já previstas no Projeto Básico para conclusão da canalização do Córrego Capim Puba, objeto da licitação originária, no trecho compreendido entre a Rua 301 no Setor Norte Ferroviário até a Av. República do Líbano com Av. Independência no Setor Aeroporto”.

ANÁLISE: “Tem-se que o mérito da questão está relacionado ao Contrato nº 002/90, (fls. 217/232 – Vol. I), assinado em 08.05.90 com a empresa Construtora OAS Ltda., que previa o valor total da obra em Cr\$ 97.117.482,85, com um prazo de execução de 360 dias contados a partir da Ordem de Serviço (fls. 235/238 – Vol. 1).

As justificativas dos responsáveis se fundamentam no Decreto-Lei nº 2.300/86, que à época admitia majorações ao contrato superiores a 25%. Contudo o Estatuto das Licitações vigente veda expressamente este artifício, como bem esclarece o seu art. 121. Esta Corte, em decisões recentes, ao ter em vista situações análogas (Acórdão nº 124/2000 – Plenário – abaixo transcrito – e Decisão nº 136/99 – Plenário), entendeu que o art. 121 da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 8.883, de 08.06.94, estende o limite de reajuste contratual de 25% para os contratos celebrados anteriormente. Todos os termos aditivos de majoração de valor foram posteriores a esta data – ver instrução de fls. 09, 13 e 14. (...)

Sendo assim, a Lei nº 8.666/93, com as alterações da Lei nº 8.883/94, não recepcionou o Decreto-Lei nº 2.300/86, no que concerne a acréscimos superiores a 25% do valor originalmente pactuado. Rebatemos, portanto, os argumentos apresentados, mantendo o entendimento de que houve infringência à lei das licitações, razão pela qual mantemos in totum o entendimento firmado pela equipe de auditoria”.

RESPONSÁVEL: Sr. José de Arimatéia Santiago, ex-Diretor-Presidente do Saneamento de Goiás S/A – SANEAGO

OCORRÊNCIA: Não-identificação do destino dado aos recursos provenientes do Contrato de Repasse nº CR00144/95, uma vez que a documentação apresentada pela SANEAGO refere-se ao Convênio nº 191/SS/94.

JUSTIFICATIVAS: O Convênio nº 191/SS/94, celebrado entre a União, por intermédio do extinto Ministério do Bem-Estar Social, e o Estado de Goiás, por meio da SANEAGO – Saneamento de Goiás S/A, oriundo do Processo nº 0771-9371, objetivou promover a melhoria das condições de vida da população de Goiânia, mediante a execução do projeto de Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário, que integrou o Programa de Ação Social em Saneamento Básico – PROSEGE.

Em razão desse convênio, o Município de Goiânia, firmou o Contrato de Repasse com o Banco do Brasil, no qual a SANEAGO figurou como interveniente, buscando estabelecer tratativas para o repasse dos recursos destinados àquele fim.

Sendo a SANEAGO concessionária dos sistemas de água e esgotos sanitários do Município de Goiânia e detentora de know how na área, coube-lhe a realização das obras, fazendo-se necessária a consecução de instrumento legal que permitisse ao Município de Goiânia e a SANEAGO o cumprimento das metas estabelecidas, tanto no Convênio nº 191/SS/94, quanto no Contrato de Repasse firmado com o Banco do Brasil.

Em consequência, foi firmado o Convênio nº 427, de 26.10.95, por meio do qual foram estabelecidos os instrumentos administrativos, para o cumprimento do mencionado Contrato de Repasse, culminando na transferência dos recursos para a SANEAGO.

Conforme restou pactuado no Convênio nº 427/95, Cláusula Quarta, a SANEAGO assumiu todas as obrigações e competências atinentes ao Município de Goiânia, inclusive no tocante ao aporte de contrapartida.

Dessa forma, a prestação de contas sobre a aplicação dos recursos na implantação do sistema de esgotamento sanitário de Goiânia, embora tenha feito referência ao Convênio nº 191/SS/94, por orientação dos técnicos do então Ministério do Bem-Estar Social, que se ocupavam do PROSEGE, tratou dos recursos transferidos ao Município de Goiânia, via Contrato de Repasse.

Como pode ser constatado da cópia do Convênio nº 191/SS/94 e do Contrato de Repasse, nos respectivos rodapés, ambos os documentos têm como base o Processo nº 28000-000771-9371, também mencionado no Convênio nº 427/95 – Cláusula Segunda.

Os números inseridos na aludida prestação de contas, aprovada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, dizem respeito aos recursos objeto do Contrato de Repasse.

Sobre os valores pactuados no Contrato de Repasse, restou estabelecido, na Cláusula Segunda, que o Banco do Brasil repassaria ao beneficiário, no caso o Município de Goiânia, o montante de até US\$ 1,896,374.61, dentro de um custo total orçado em US\$ 2,597,773.44, tendo o beneficiário a obrigação de aportar, a título de contrapartida, 27%. O quadro demonstrativo anexado aos autos espelha “com *fidedignidade*” os valores de cada parcela, os reajustes havidos, os montantes repassados pela União e a contrapartida, dentro do percentual previsto no Contrato de Repasse.

ANÁLISE: A prestação de contas não comprova a aplicação dos recursos transferidos mediante o Contrato de Repasse.

RESPONSÁVEL: Sr. Nion Albernaz, ex-Prefeito

OCORRÊNCIA: Acréscimos de serviços superiores ao estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, na obra da Av. Contorno Norte de Goiânia.

JUSTIFICATIVAS: Não há nos autos respectivos nenhuma autorização do signatário para a efetivação de tais acréscimos.

“Além disto, cabe evidenciar que os Termos Aditivos VII – FGR e VIII – OAS foram celebrados à vista de Parecer Jurídico convincente (fotocópia anexa), além de

atenderem inegável interesse público: 'o de evitar a paralisação das obras e serviços em pleno andamento e a própria perda de sua finalidade se mantida a execução nos moldes inicialmente projetados. A eventual rescisão do ajuste, para se proceder a nova licitação, com a necessária indenização à então contratada pelos prejuízos daí decorrentes implicaria em maiores ônus para a Administração, a qual, por outro lado, não sofreu prejuízo financeiro posto que mantidas as condições pactuadas originariamente, já que os novos serviços a serem então realizados já estavam previstos nas planilhas contratuais. De outra parte, inexistiu violação do princípio de isonomia: a empresa executora da obra estava, inegavelmente, em condições melhores que as de qualquer outra para atender ao interesse público, seja porque se evitaria a quebra da responsabilidade técnica pela solidez e segurança do empreendimento, seja porque já se encontrava instalada no local', conforme esclareceu mencionado parecer.

Mais relevante, porém, merecendo especial atenção dessa Egrégia Corte é o fato de ter a Equipe de Auditoria calculado o percentual do acréscimo ao contrato da obra do Contorno Norte de Goiânia, efetivado em 1998, sobre o 'valor original do contrato', quando o próprio § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, dispõe ser a base de cálculo do limite de acréscimo que estabelece o 'valor inicial atualizado do contrato'.

Desta forma, considerando o lapso de tempo entre a celebração do referido Contrato e a assinatura do aditivo de acréscimo, 07 anos, tem-se como absolutamente certa a atualização do valor inicial do mencionado Contrato de forma a absorver, com folga, o percentual mínimo que estaria além do limite legal".

Além disso, segundo ensinamento de Marçal Justen Filho, expresso no parecer publicado pelo periódico especializado ILC Nº 42, de agosto de 1997, "ter-se-ia, caso o acréscimo tivesse efetivamente rompido o limite de 25% (vinte e cinco por cento), a disposição do § 4º do art. 55 do Decreto-Lei nº 2.300/86, para ancorá-lo".

Concluindo, há de evidenciar que, em qualquer caso, socorre o acréscimo à obra em questão, realizado em 1998, a Decisão nº 215/99, do Plenário desse ínclito Tribunal, uma vez que inegavelmente atende, referido acréscimo, a todos os pressupostos elencados nos oito incisos da alínea b do item 8.1 da referida Decisão.

ANÁLISE: A Lei nº 8.666/93, aplica-se perfeitamente ao contrato em tela, permanecendo inalterado o disposto em seu art. 121, verbis:

"Art. 121. O disposto nesta lei não se aplica às licitações instauradas e aos contratos assinados anteriormente a sua vigência, ressalvado o disposto no art. 57, nos §§ 1º, 2º e 8º do art. 65, inciso IV do art. 78, bem assim o disposto no caput do art. 5º, com relação ao pagamento das obrigações na ordem cronológica, podendo esta ser observada, no prazo de noventa dias contados da vigência desta lei, separadamente para as obrigações relativas aos contratos regidos por legislação anterior à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (...)

Assim sendo, não procedem os argumentos do responsável ora em análise, no sentido de não se poder admitir a inovação da Lei nº 8.883/94, em seu art. 121, uma vez que este artigo manteve in totum o que determina o artigo 65 da Lei nº 8.666/93, e não há outra hermenêutica a não ser esta. (...) Assim sendo, a defesa apresentada em

audiência não elidiu a impropriedade constante de fl. 33, item c, razão pela qual deve ser rejeitada no tocante a esta irregularidade”.

OCORRÊNCIA: Ausência de licença ambiental da obra do Contorno Norte de Goiânia, contrariando o disposto na Resolução CONAMA nº 237/97 e no art. 10 da Lei nº 6.988/81.

JUSTIFICATIVAS: *“Como é do conhecimento de Vossa Excelência, a licitação que antecedeu ao contrato para execução da obra do Contorno Norte de Goiânia realizou-se em 1990, tendo o mesmo sido celebrado em 1991, fora, portanto, do alcance da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.*

Por outro lado, conforme prova anexa, a Lei nº 6.988, que é 13 de abril de 1982, e não de 81 como afirmado no Ofício 502/SCE/TCU, não dispõe sobre a matéria enfocada em referido expediente.

No entanto, providenciou o DERMU, da Prefeitura Municipal de Goiânia, completo Plano de Controle Ambiental – PCA, sob os cuidados legais, para a obra da Avenida do Contorno Norte de Goiânia, conforme exemplar anexo, de forma a preservar a qualidade ambiental em toda a área alcançada pela referida obra”.

ANÁLISE: A Unidade Técnica acolheu as justificativas apresentadas.

OCORRÊNCIA: Celebração de Termo Aditivo ao Convênio PG-100/92 – Contorno Norte de Goiânia que alterou seu prazo de vigência para “até a consecução dos objetivos propostos”, contrariando o disposto no art. 116, § 1º, inciso VI, da Lei nº 8.666/93.

JUSTIFICATIVAS: Todos os instrumentos do Convênio PG-100/92, bem como de seus Termos Aditivos, foram elaborados pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, havendo, assim, presunção de legalidade dos mesmos, uma vez lavrados por órgão da Administração Pública Federal, sob o crivo da Procuradoria-Geral.

Milita, ainda, em favor do responsável, a prática continuada de celebração de convênios com vigência por prazo indeterminado, por parte do DNER, evidenciada no Acórdão nº 53/99 – Plenário.

ANÁLISE: Houve infringência ao art. 116, § 1º, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, devendo, portanto, serem rejeitadas as justificativas oferecidas pelo responsável, exarando-se, em consequência, determinação ao DNER para que, doravante, não celebre convênios por prazo indeterminado, conforme determina o Estatuto das Licitações.

OCORRÊNCIA: Parcelamento de despesas na obra de construção da Maternidade Jardim Curitiba, descumprindo o disposto no § 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

JUSTIFICATIVAS: Foram adotadas, como suas, as justificativas oferecidas pelo Dr. Elias Rassi Neto, ex-Secretário Municipal de Saúde de Goiânia, *“aduzindo, em acréscimo, a certeza de que, dos procedimentos realizados não restou para o erário qualquer dano”.*

ANÁLISE: Efetuada a seguir, juntamente com a análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Elias Rassi Neto.

RESPONSÁVEL: Sr. Geraldo Ferreira Félix de Sousa, ex-Diretor-Geral do Departamento de Estradas de Rodagem do Município de Goiânia – DERMU

OCORRÊNCIA: Acréscimos de serviços superiores ao estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, na obra da Av. Contorno Norte de Goiânia.

JUSTIFICATIVAS: O DERMU, autarquia municipal, realizou no ano de 1990 licitação na modalidade de Concorrência para execução dos serviços de pavimentação asfáltica, terraplenagem, obras complementares, drenagem, galerias de águas pluviais e serviços complementares na Avenida Contorno Norte, com o objetivo de interligar a via GO-060 com a BR-153. Para execução da obra foram utilizados recursos municipais e federais.

Os aditamentos ocorridos estavam em estrita conformidade com o Decreto-Lei nº 2.300/86, vigente à época da celebração do Contrato nº 006/91, decorrente da mencionada Concorrência, entre o DERMU e a Construtora OAS Ltda. (que posteriormente sub-rogou 50% do objeto contratual à FGR Construtora S/A).

Todos os Termos Aditivos foram fiscalizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, que os aprovou.

ANÁLISE: A competência, por imposição constitucional, para aprovar a regular aplicação de recursos federais é do Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, considerando que os argumentos apresentados não elidiram a irregularidade apontada, restou configurada a infringência ao art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, na obra da Av. Contorno Norte de Goiânia.

RESPONSÁVEL: Sr. ELIAS RASSI NETO, ex-Secretário Municipal de Saúde de Goiânia

OCORRÊNCIA: Parcelamento de despesas na obra de construção da Maternidade Jardim Curitiba, em descumprimento ao disposto no § 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

JUSTIFICATIVAS: A situação, relacionada com os Convites nºs 097/2000 e 085/2000, que ensejou a celebração dos Contratos nºs 31/00 e 16/00, não configura parcelamento de despesa, mas, sim, uma reformulação e complementação na obra, tendo em vista a conclusão a que chegaram os engenheiros, arquitetos e profissionais de saúde. Ao tempo em que eram planejados os equipamentos, verificando-se inclusive os disponíveis no mercado nacional, também era definido o perfil adequado dos profissionais. Além disso, outras linhas de ação corriam em paralelo e era importante que apresentassem coerência temporal.

No campo específico citado pela auditoria, as ações, embora semelhantes (construção civil) e no mesmo local, foram fruto de diagnósticos diferentes. Nos serviços de pavimentação da área externa, com grandes espaços e praticamente artesanal, optou-se pelo uso de “bloquetes”, que acumulam menor calor e apresentam permeabilidade. Já os serviços internos exigiam especialidades específicas, tendo em vista as instalações elétricas, as redes de gases medicinais, a hidráulica, o tratamento de lixo, etc.

As necessidades apareceram em momentos diferentes, tendo as decisões sido adotadas distintamente, de forma a não retardar o início de funcionamento da Maternidade.

Além disso, o fato de os auditores concluírem que a obra poderia ser classificada como excelente, evidencia a boa e regular aplicação dos recursos referentes aos Convênios nºs 2.550/98 e 2.492/99, celebrados entre o Fundo Nacional de Saúde e o Município de Goiânia, e a ausência de dano ao Erário.

“Assim, nenhum intuito de afrontar a lei motivou as decisões tomadas. Foram elas adotadas no interesse do serviço, na busca de agilidade e, conclusivamente, como medida capaz de ensejar pronto e imediato funcionamento de tão necessária maternidade. No atendimento, então, do interesse público.”

ANÁLISE: “Estas justificativas, também válidas para o Sr. Nion Albernaz, podem, em parte, ser acatadas, uma vez que as complementações havidas na obra não representaram mudança no objeto, mas, como ficou demonstrado, adequações ao sistema já implantado na construção, que trariam benefício à coletividade. Além disso, está robusto nos autos não haver dano ao erário. Deve, entretanto, ser dirigida determinação à Prefeitura Municipal de Goiânia, no sentido de que obedeça as disposições contidas no § 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, no que concerne ao fracionamento das despesas.”

RESPONSÁVEL: Sr. Maurício Hasenclever Borges, ex-Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER

OCORRÊNCIAS: Acréscimos de serviços superiores ao estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, na obra da Av. Contorno Norte de Goiânia; ausência de licença ambiental da obra do Contorno Norte de Goiânia, contrariando o disposto na Resolução CONAMA nº 237/97 e art. 10 da Lei nº 6.988/81; celebração de Termo Aditivo ao Convênio PG-100/92 – Contorno Norte de Goiânia, que alterou seu prazo de vigência para “até a consecução dos objetivos propostos”, contrariando o disposto no art. 116, § 1º, inciso VI, da Lei nº 8.666/93.

JUSTIFICATIVAS: Toda a parte licitatória fora feita sob a égide do Decreto-Lei nº 2.300/86, haja vista que o Convênio foi celebrado em 1992, aplicando-se somente no que coubesse as disposições da Lei nº 8.666/93.

“Observe-se que a cláusula primeira do termo aditivo mencionado, ao dar nova redação no tocante ao prazo de duração do convênio, faz menção aos anexos VI das atas nºs 32/81 e 62/83, ambas desta Corte.

Assim, ao elaborar citado instrumento de aditamento, a douta Procuradoria-Geral do DNER inseriu a referência às atas citadas, com o que o justificante entendeu correto, jurídica e legalmente, a nova redação, projetando o prazo de sua duração ‘até a consecução dos objetivos propostos’”.

Com relação à licença ambiental, o convênio de delegação PG-100/92 transferiu ao Município de Goiânia a responsabilidade pela execução de obras na rodovia BR-060/GO, como prova o termo aditivo anexado aos autos.

“Assim, incumbia à entidade delegada, para efeito da execução de tais obras, a adoção dos procedimentos indispensáveis à sua boa realização, mas relevantes entre estes, as contratações mediante licitação e a observância das questões ambientais.

Além dessa incumbência que se transferiu ao Município, a fiscalização quanto à execução do projeto e respectivas etapas de trabalho ficaram a cargo do 12º Distri-

to Rodoviário Federal, em cuja circunscrição situa-se o trecho da BR-060/GO incluído no objeto do convênio.

Em resumo, arrimado nos suportes técnicos e jurídicos fornecidos no âmbito do DNER, acolheu-se à proposta do ente Municipal, passando a execução das obras ao Município de Goiânia, sob fiscalização direta do 12º Distrito Rodoviário Federal e supervisão da Diretoria de Engenharia do DNER, sendo que tais obras também estavam sob a responsabilidade do DER/GO.

É oportuno referir-se o justificante a dois fatos, o primeiro a uma advertência, de nº 2114, expedida pela Fundação Estadual do Meio Ambiente do Estado de Goiás, às Construtoras OAS e FGR Ltda., alertando para falta de licenciamento ambiental para duplicação da 'Perimetral Norte', estando tal documento datado de 09.08.95.

Em 06.08.2001, o ofício 01453/01 – ST. Constr. noticia a auditoria interna do DNER de pedido da licença ambiental para a Construção do Contorno Norte de Goiânia, formulado pelo engenheiro-chefe do 12º DRF/DNER ao Sr. Pedro Wilson, Prefeito Municipal de Goiânia, vindo aos autos do processo nº 51100.008219/01-59 os documentos referidos e mais o plano de controle ambiental – PCA, elaborado em 1995 pela entidade executiva do referido Município DR-UM, não constando, todavia, a dita licença ambiental.

Ora, se o justificante não tinha informações sobre tais elementos, entende-se que cabem ao Município de Goiânia e ao DRF, bem como à Diretoria de Engenharia do DNER, os esclarecimentos e as justificativas pertinentes, posto que, tanto no DNER quanto na entidade delegada, estão bem definidas as atribuições regimentais, não sendo possível ao dirigente máximo da Autarquia, que tem representação em todos os Estados de Federação, inteirar-se pessoalmente dos detalhes das execuções de centenas e centenas de obras delegadas ou não.”

ANÁLISE: “Não foi trazido nenhum fato distinto dos já apresentados pelo Sr. Nion Albernaz. Todavia, em virtude da delegação da execução da obra à Prefeitura Municipal de Goiânia, a quem competia a gerência do contrato da obra da Av. Contorno Norte, não é cabível a proposição de multa ao responsável, devendo, tão-somente, ser exarada determinação ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, no sentido de evitar a celebração de convênios com vigência por prazo indeterminado, como feito no Convênio PG-100/92, em oposição ao disposto no art. 116, § 1º, inciso VI da Lei nº 8.666/93, e abster-se de reajustar contratos em percentual superior ao permitido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93.”

Constam da instrução, ainda, as seguintes observações:

“Quanto a denúncia ofertada pelos Srs. Deputados Luiz Bittencourt e José Nelto, sobre possíveis irregularidades acerca da qualidade das obras de construção da via urbana denominada Avenida Marginal Botafogo, no Município de Goiânia, autuada nesta Secex-GO – TC 001.264/2000-3 (apensado a estes autos), temos a informar que esta obra já foi objeto de análise em auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Goiânia, de que trata o presente processo, no período de 12 a 28.03.2001, concluindo a equipe por ouvir em audiência os responsáveis acerca dos fatos levantados.

Insta registrar que o processo de Representação TC-012.738/2001-7, apenso a estes autos, oriundo da Procuradoria da República em Goiás foi objeto de análise por parte desta Corte que prolatou a Decisão nº 839/2001 – Plenário, autorizando a SECEX-GO a encaminhar cópia da auditoria realizada pelo Tribunal nas obras relativas à canalização e recuperação dos córregos Botafogo e Capim Puba, com a ressalva de que o referido trabalho ainda não recebeu apreciação de mérito pelo TCU, e que, tão logo isso ocorra, seja dado conhecimento dos resultados alcançados ao Dr. Hélio Telho Corrêa Filho, Procurador da República.”

Concluindo, propôs a Unidade Técnica, em pareceres uniformes:

“a) rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Nion Albernaz e Darci Accorsi, ex-Prefeitos Municipais, e, em consequência, multá-los, nos termos do art. 58, II, por infração aos arts. 3º, 7º e 65, § 1º, todos da Lei nº 8.666/93 e ao inciso V do art. 8º da IN/STN nº 01/97;

b) rejeitar as alegações de defesa do Sr. Geraldo Ferreira Félix de Sousa, e, em consequência, multá-lo, nos termos do art. 58, II, por infração ao art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

c) determinar a realização de auditoria específica nas obras de Canalização dos Córregos Botafogo/Capim Puba para se verificar possível superfaturamento ou outras irregularidades praticadas pelos responsáveis pela condução do contrato;

d) determinar à Caixa Econômica Federal – CEF (sic) que verifique a correta aplicação dos recursos repassados por meio do Contrato de Repasse nº CR00144/95, dando ciência dos resultados a esta Corte, tendo em vista que o objeto licitado refere-se a diversos municípios, não havendo a SANEAGO comprovado a utilização desses recursos;

e) seja determinado à Prefeitura Municipal de Goiânia que:

1 – nos procedimentos licitatórios obedeça as disposições do art. 37, da C.F. e art. 3º da Lei nº 8.666/93, no que concerne ao caráter competitivo da licitação, de modo a não restringi-lo ou frustrá-lo, como ocorrido nas Concorrências nºs 001/89 (Canalização dos Córregos Botafogo e Capim Puba) e 001/90 (Contorno Norte de Goiânia);

2 – abstenha-se de utilizar projetos básicos imprecisos em desacordo com o disposto no art. 7º da Lei nº 8.666/93, de forma a evitar o ocorrido na execução das obras de Canalização dos Córregos Botafogo/Capim Puba, Cascavel e no Contorno Norte de Goiânia;

3 – abstenha-se de aplicar recursos provenientes de convênio fora de seu prazo de vigência, contrariando o disposto no inciso V do art. 8º da IN/STN nº 01, de 15/01/97;

4 – rescinda os contratos nº 006/91, assinado com a empresa Construtora OAS Ltda., e parcialmente sub-rogado à empresa FGR Engenharia Ltda; nº 002/90, assinado com a empresa Construtora OAS Ltda., e nº 003/91, assinado com a empresa Companhia Brasileira de Projetos e Obras – CBPO, posteriormente sub-rogado às empresas Fuad Rassi – Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., e CCB – Construtora

Central do Brasil Ltda; e efetue nova licitação, com os respectivos projetos executivos elaborados, para:

4.1. os serviços ainda a executar no Contorno Norte de Goiânia visando corrigir o vício ocorrido na licitação e impedir o pagamento de reajustes de preços desde 1993;

4.2. as obras de reurbanização dos Córregos Botafogo/Capim Puba, no trecho compreendido entre a Av. Goiás Norte e Av. República do Líbano;

4.3. as obras de Reurbanização do Córrego Cascavel para os trechos fora da área compreendida entre a Av. T-2 e Av. Castelo Branco, uma vez que pelo princípio da economicidade achamos por bem a continuidade da obra entre as referidas Avenidas T-2 e Castelo Branco;

5 – solicite a reparação, pela empresa contratada para a obra do Contorno Norte de Goiânia, Construtora O.A.S. Ltda., dos defeitos encontrados na pavimentação do trecho compreendido entre a ponte do Córrego João Leite e o 42º BIM;

6 – abstenha-se de reajustar contratos em percentual superior ao permitido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, conforme ocorrido nos Contratos das obras:

– restauração, duplicação e ampliação da Av. Contorno Norte de Goiânia;

– reurbanização dos Córregos Botafogo e Capim Puba;

7 – obedeça às disposições contidas no § 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, no que concerne ao fracionamento das despesas, como ocorrido nos procedimentos licitatórios para a construção da Maternidade Jardim Curitiba;

8 – envide esforços no sentido de entregar ao tráfego o trecho executado da Marginal Cascavel próximo à Av. T-63, no intuito de se evitar a perda dos serviços realizados e pagos;

9 – revise as ações de combate ao Aedes aegypti, tendo em vista a informação do Serviço de Epidemiologia da Secretaria Municipal de Saúde sobre a ineficácia dos métodos atuais de combate, envidando esforços no sentido de integrar estas ações com as dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Goiânia;

f) seja determinado ao DNER que:

– evite a celebração de convênios com vigência por prazo indeterminado, como feito no Convênio PG-100/92, em oposição ao disposto no art. 116, § 1º, inciso VI, da Lei nº 8.666/93;

– abstenha-se de reajustar contratos em percentual superior ao permitido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, conforme ocorrido no Contrato nº 006/91 da empresa Construtora OAS Ltda., para as obras do Contorno Norte de Goiânia;

g) dar ciência às empresas Construtora OAS Ltda, FGR Engenharia Ltda, Companhia Brasileira de Projetos e Obras – CBPO, Fuad Rassi – Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., e CCB – Construtora Central do Brasil Ltda., das determinações contidas no subitem 4 desta Conclusão, para que tenham a oportunidade de, querendo, manifestar-se e produzir ou requerer a produção de provas.”

É o Relatório.

VOTO

Apreciam-se, nesta oportunidade, o resultado da auditoria eferuada na Prefeitura Municipal de Goiânia, bem como as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, em resposta à audiência promovida por este Tribunal acerca de ocorrências apontadas pela equipe de auditoria.

A primeira questão refere-se ao Contrato nº 002/90, celebrado em 8-5-90 entre o Departamento de Estradas de Rodagem do Município de Goiânia – DERMU, autarquia municipal, e a Construtora OAS Ltda., cujos acréscimos de serviços teriam ultrapassado os limites percentuais fixados no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

Cabe observar que o aludido contrato, que tem por objeto a reurbanização dos vales dos Córregos Botafogo e Capim Puba, previa, inicialmente, um custo total da obra de Cr\$97.117.482,85, com prazo de duração de 360 dias, tendo sido a mesma iniciada em 5-6-90, paralisada, no entanto, em 1-10-96 e reiniciada em 20-5-97. Segundo consta dos autos, foram firmados vários aditivos com o intuito de prorrogar prazos e acrescentar serviços, tendo tais acréscimos, conforme a Unidade Técnica, atingido 114,60%, percentual bem superior ao limite fixado na Lei nº 8.666/93 (25%).

Destaque-se que a obra, além de recursos municipais, recebeu recursos federais de várias fontes, dentre eles os provenientes do Convênio nº 124/99 – SEPRE/PR, firmado entre a Secretaria Especial de Políticas Regionais/PR e a Prefeitura de Goiânia, examinado pela equipe de auditoria.

Alegam os responsáveis que o Contrato nº 002/90 estava sob a égide do Decreto-Lei nº 2.300/86, que, em seu art. 55, § 4º, admitia, desde que não houvesse alteração do objeto licitado, reajustes superiores a 25%.

Primeiramente, para melhor esclarecimento da matéria, faz-se oportuno reproduzir o *caput* do art. 121 da Lei nº 8.666/93, *verbis*:

*“Art. 121. O disposto nesta lei não se aplica às licitações instauradas e aos contratos assinados anteriormente a sua vigência, **ressalvado o disposto no art. 57, nos parágrafos 1º, 2º e 8º do art. 65, no inciso XV do art. 78, bem assim o disposto no caput do art. 5º, com relação ao pagamento das obrigações na ordem cronológica podendo esta ser observada no prazo de noventa dias contados da vigência desta lei, separadamente para as obrigações relativas aos contratos regidos por legislação anterior à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.**” (Grifei).*

Por sua vez, estabelecem os §§ 1º e 2º do art. 65 da mesma lei:

*“§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os **acrécimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.***

*§ 2º **Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior.**” (Grifei).*

Como se pode depreender do texto da lei, as limitações insertas no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, alcançaram os contratos celebrados anteriormente à sua vi-

gência. É importante observar que a redação do art. 121, fazendo referência ao art. 65, foi introduzida pela Lei nº 8.883, de 08.06.94.

No caso em exame, todos os reajustes ocorreram após a publicação da mencionada Lei nº 8.883/94, e, indubitavelmente, deveriam obedecer ao limite de 25% estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Não há, pois, como acolher o argumento de que tais reajustes estavam sob o amparo do art. 55, § 4º, do Decreto-Lei nº 2.300/86.

Também não assiste razão aos responsáveis quanto ao argumento de que somente em 12.05.99 este Tribunal, mediante a Decisão Plenária nº 215/99, firmou entendimento sobre a limitação de reajuste imposta pela Lei nº 8.666/93.

A mencionada Decisão, proferida quando da apreciação do TC-930.039/98-0, que tratava de consulta formulada pelo Ministério do Meio Ambiente, assim dispôs:

“a) tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto –, quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I – não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II – não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III – decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV – não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V – ser necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI – demonstrar-se – na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea a, supra – que as conseqüências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência.”

Como se vê, a Decisão nº 215/99 – Plenário não trouxe nenhum entendimento novo acerca da sujeição dos contratos aos limites estabelecidos para alterações, constantes dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

A possibilidade de ultrapassar esses limites foi admitida em condições, como o próprio texto diz, excepcionabilíssimas, desde que satisfeitos cumulativamente os pressupostos ali definidos, não presentes, a propósito, no caso em exame.

Com efeito, não restou demonstrado, por exemplo, que os aditivos foram necessários à completa execução do objeto original do contrato. A uma, porque a obra ainda não foi concluída. A duas, porque o objeto original foi substancialmente alterado, como se pode depreender dos elementos constantes dos autos.

Nesse particular, o Requerimento nº 0001/96 da Procuradoria-Geral de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO (fls. 304/310 do vol. 1), quando se manifesta acerca do Termo Aditivo XIV, bem caracteriza a natureza das alterações promovidas no projeto original, *verbis*:

“1. Ao tratar da possibilidade de alteração de suas cláusulas, o Contrato nº 002/90 previu o acréscimo ou supressão de serviços em até 25% (vinte e cinco por cento) do seu valor inicial, ‘Serviços estes não previstos no projeto executivo e/ou especificações, necessários à execução da obra’ (sub-cláusula 2.2.2);

A Lei 8.666/93, aplicável in casu, em razão da ressalva adotada no seu art. 121, menciona a viabilidade da alteração antedita, em idêntico percentual, consoante norma insculpida em seu art. 65, § 1º, sequenciado pela vedação expressa no § 2º do mesmo dispositivo, segundo o qual ‘nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior’. (...)

2. É certo que se pode encontrar na Doutrina interpretações no sentido da permissibilidade de se alterar o avençado contratualmente, acima do limite estabelecido na legislação, no entanto é de se ressaltar que essa permissibilidade se acha calcada basicamente no princípio da imprevisão, que tem o sentido de imprevisibilidade, ou seja, da impossibilidade de se prever o fato, e não da simples ausência de sua previsão. (...)

3. Apreciado o instrumento Aditivo subanálise (...) constata-se, em primeiro plano, falha severa, tanto da Administração quanto da contratada, relativamente à ausência de previsão ou previsões absolutamente inaceitáveis de itens da obra, o que se manifesta de todo injustificável, senão vejamos, ilustrativamente:

a) previsão zero de bueiros celulares, o que, em obra de natureza da contratada, teriam de ser substituídos pela construção de uma ponte (também imprevista), que redundaria em gastos maiores que o da utilização daqueles;

b) previsão apenas de gabiões tipo ‘caixa’, quando se sabe que, em se tratando de canalização de córrego, é tecnicamente indicado o ‘colchão reno’;

c) estimativas totalmente distanciadas da realidade em relação a espalhamento e compactação de aterros – 19.489,00m³ (previstos) x 541.931,14m³ (realizados + a realizar), descarga e espalhamento de material resultante da escavação do canal – 82.930m³ (previsto) x 1.046.150,44m³ (realizado + a realizar), escavação e carga de solo mole – 25.637,00m³ (previstos) x 582.670,03m³ (realizados até a 46ª medição).

Ora, as falhas determinadoras da celebração do presente aditivo (...) trazem-nos à ilação de que, para o completo adimplemento contratual, ter-se-ia que aditá-lo em mais de 100% do seu quantitativo inicial.

Isto significa que não foi feita a sondagem do terreno, medida indispensável à previsão, o mais aproximadamente possível, dos itens de serviço e seus respectivos quantitativos.

4. Causa estranheza o fato de não terem sido denunciadas, logo na execução das primeiras etapas da obra, as situações de anormalidade em relação aos projetos e especificações, bem assim à necessidade de providências com vistas às alterações necessárias, consoante obrigação das partes (...) estabelecida nos itens 4 e 5 (1 e 2) da sub-cláusula 2.4.1 do contrato.

5. Igualmente causa espécie o fato de que a iniciativa (retardada) do presente aditamento tenha se dado por parte da contratada, e não da contratante, colocando em relevo mais uma omissão de sua parte, e fortalecendo a dívida acerca da presença de real 'interesse coletivo primário' na extensão ora pretendida.

Ex positis, REQUER

Seja o presente Aditivo julgado legal apenas até o montante de 20,25% dos acréscimos de serviços, já abatidos os percentuais acrescidos mediante os aditivos XI e XII, devendo ser impugnadas eventuais despesas alusivas a serviços excedentes a referido percentual. (...)"

Cumpre esclarecer que os bueiros celulares, consoante demonstrado pelos responsáveis, já integravam os itens das planilhas de quantidades e preços. Nada obstante, não há inconsistências de projetos que possam justificar variações quantitativas da ordem das que foram observadas e inclusão posterior de importante item (gabião tipo colchão reno) para a consecução dos serviços. Caracterizada está, a meu ver, a alteração do objeto contratual.

A propósito, a equipe de auditoria consignou que não lhe foi apresentado o projeto básico, mas tão-somente planilhas de serviços com os respectivos quantitativos.

As características das alterações ocorridas em relação ao previsto originalmente levam a acreditar que, de fato, não houve uma definição precisa do objeto, a partir de um projeto básico que delineasse os serviços a serem executados.

Com relação ao real percentual dos reajustes, observo que, mesmo tomando por base o valor inicial atualizado, como requer um dos responsáveis, somente o Aditivo XIV promoveu um acréscimo de serviços da ordem de 70%.

A situação até aqui evidenciada se agrava com a constatação de que a obra até esta data não foi concluída.

No tocante à justificativa de que o TCM/GO já havia procedido à fiscalização nos atos relativos à obra, entendo que essa atuação é legítima, tendo em vista a constatação de que foram destinados recursos municipais para a mesma. Nada obstante, não pode o Tribunal de Contas da União se omitir de sua competência de fiscalizar a aplicação de recursos federais, a ele conferida pelo art. 71, inciso VI, da Constituição Federal.

Diante desses fatos, manifesto-me favoravelmente à proposição da Unidade Técnica no sentido de se aplicar multa aos responsáveis.