

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE  
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio do Grupo de Atuação Especializada em Combate à Corrupção (“GAECC”), no exercício de suas atribuições constitucionais e legais previstas no art. 129, item III, Constituição da República Federativa do Brasil; art. 173, item III, Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 25, item IV, Lei nº 8.625/93; art. 34, item VI, alínea “a”; Lei 8.429/92; Lei Complementar nº 106/03 e art. 5º da Lei nº 7347/85, vem propor a presente

**ACÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM RESSARCIMENTO AO  
ERÁRIO E PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA DE NATUREZA ANTECIPADA**

em face de:

1. **SÉRGIO DE OLIVEIRA CABRAL SANTOS FILHO**, brasileiro, casado, portador da Carteira de Identidade nº 06385734-6, inscrito no CPF sob o nº 744.636.597-87, residente e domiciliado na Rua Aristides Espínola, nº 27, apartamento nº 401, Leblon, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 22440-050, atualmente custodiado no Complexo Penitenciário de Gericinó (Cadeia Pública Pedrolino Werling de Oliveira – Bangu 8), **em cumprimento de prisão preventiva, decretada no âmbito da Operação Lava Jato;**

2. **SEBASTIÃO RODRIGUES PINTO NETO**, brasileiro, solteiro, portador da Carteira de Identidade nº 78587912, inscrito no CPF sob o nº 012.697.647-30, residente e domiciliado na Rua Alvares de Castro, nº 694, Centro, Maricá, RJ, CEP 24900-880;
3. **TATIANA VAZ CARIUS**, brasileira, solteira, portadora da Carteira de Identidade nº 12419264-2, inscrita no CPF sob o nº 088.712.537-95, portadora do Título de Eleitor nº 01.074.118.903-02, residente e domiciliada na Rua Bernardo Coutinho, nº 5.803, Araras, na Cidade de Petrópolis, Estado do Rio de Janeiro, CEP 25725-022;
4. **BENTO JOSÉ DE LIMA**, brasileiro, casado, portador da carteira de identidade nº 10896827-2 IFP, inscrito sob o CPF nº 065.253.500-34, residente e domiciliado na Rua Dona Isabel, nº 736, apartamento nº 303, Bonsucesso, Rio de Janeiro, RJ, CEP 21.032-060, Brasil;
5. **HEITOR LOPES DE SOUSA JÚNIOR**, brasileiro, divorciado, portador da Carteira de Identidade nº 3.514.838, inscrito no CPF sob o nº 510.540.517-04, portador do Título de Eleitor nº 00.177.599.503-10, residente e domiciliado na Rua Baronesa de Poconé, nº 141, bloco 2, apto 603, Lagoa, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, **preso preventivamente, no âmbito da operação Tolypeutes, da Operação Lava-Jato**;
6. **FRANCISCO DE ASSIS TORRES**, brasileiro, portador da Carteira de Identidade nº 2065163, expedida pelo IFP, inscrito no CPF sob o nº 238.074.747-49, residente e domiciliado na Rua José Higino, nº 214, apartamento 304, Tijuca, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 20520-200, Engenheiro Civil III e Coordenador de Controle Técnico da Companhia de Transporte sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (“Riotrilhos”), Matrícula nº 0437-4;
7. **MARCO ANTÔNIO LIMA ROCHA**, brasileiro, portador da Carteira de Identidade nº M-149814-MG, inscrito no CPF sob o nº 344.686.927-15, residente e domiciliado na Rua Alfredo Chaves, nº 6, apartamento 801, Botafogo, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 22260-160, Engenheiro Civil III da Companhia de Transporte sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (“Riotrilhos”), Matrícula nº 1178-3;

8. **LUIZ REIS PINTO MOREIRA**, brasileiro, casado, portador da Carteira de Identidade nº 2179229-6, inscrito no CPF sob o nº 246.476.597-04, portador do Título de Eleitor nº 00.686.104.303-29, residente e domiciliado na Av. Praia de Icaraí, nº 341, apartamento nº 602, Bloco B, Icaraí, na Cidade de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, CEP 24230-005;
9. **EDUARDO PEIXOTO D'AGUIAR**, brasileiro, casado, portador da Carteira de Identidade nº 2038934-2, inscrito no CPF sob o nº 098.961.717-34, portador do Título de Eleitor nº 00.050.358.503-61, residente e domiciliado na Av. Nossa Senhora de Copacabana, nº 400, apartamento nº 303, Copacabana, na Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 22020-001;
10. **JOÃO BATISTA DE PAULA JUNIOR**, brasileiro, portador da Carteira de Identidade nº 04100983-8, expedida pelo IFP, inscrito no CPF sob o nº 497.171.467-72, residente e domiciliado à Rua Cesar Lattes, 1000/906, bloco 5, Barra da Tijuca, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 22793-329, Engenheiro Civil I Chefe da Divisão de Fiscalização de Obras ("DIFOB") Companhia de Transporte sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro ("Riotrilhos"), Matrícula nº 0437-4;
11. **AIR FERREIRA**, brasileiro, portador da Carteira de Identidade nº 3068737, expedida pelo IFP, inscrito no CPF sob o nº 401.131.597-49, residente e domiciliado na Rua Nazaré da Mata, nº 65, CA 1, Anil, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 22753-525, Engenheiro Eletricista III da Companhia de Transporte sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro ("Riotrilhos"), Matrícula nº 5069-0, Gerente do Departamento de Controle Técnico da Riotrilhos;
12. **NELSON DE PAULA FERREIRA JUNIOR**, brasileiro, casado, portador da Carteira de Identidade nº 808861504, inscrito sob o nº 344.948.557-15, residente e domiciliado na Rua São Clemente, nº 272, bloco 01, apto. 1008, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22260-000;
13. **CBPO ENGENHARIA LTDA.**, sociedade anônima, inscrita no CNPJ sob o nº 61.156.410/0002-00, situada à Rua Professor Álvaro Rodrigues, nº 321, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22280-040.

**EM VIRTUDE DOS FATOS E FUNDAMENTOS** que serão narrados a seguir, conforme o breve sumário abaixo.

<b>I – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>I.1 BREVE HISTÓRICO ACERCA DA INTEGRAÇÃO DA LINHA 4 COM A LINHA 1 DO METRÔ .....</b>	<b>6</b>
<b>I.2 - OBJETO DA DEMANDA .....</b>	<b>10</b>
<b>I.3 – PERTINÊNCIA SUBJETIVA: O PAPEL DE CADA UM DOS RÉUS .....</b>	<b>15</b>
I.3.1 ELEMENTO SUBJETIVO NA CONDUTA: INEQUÍVOCO DOLO – A SONEGAÇÃO DE DOCUMENTOS E O EXTRAVIO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	15
I.3.2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:.....	17
I.3.2. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSARAM LESÃO AO ERÁRIO: .....	18
I.3.2.1. Reparação integral do erário em caráter solidário:.....	18
I.3.2.1.1. Dano ao Erário: dever de reparação integral pelas autoridades da Administração Pública Superior e da Riotrilhos responsáveis pelas alterações contratuais ilegais .....	18
I.3.2.1.2. Dano ao Erário: dever de reparação integral pela sociedade empresária beneficiária das alterações contratuais ilegais .....	29
I.3.2.2. Reparação do erário, na proporção da conduta e participação: .....	31
I.3.2.2.1. Dano ao Erário: dever de reparação, na medida de suas condutas e participações, pelos servidores e Fiscais do Contrato responsáveis pelas medições .....	31
<b>II – OS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS .....</b>	<b>32</b>
<b>II.1 – O CONTRATO ORIGINAL E AS ALTERAÇÕES POR TERMOS ADITIVOS.....</b>	<b>32</b>
II.1.1 – Breve histórico dos contratos originais e suas alterações.....	34
II.1.1.a – Contrato L4/98.....	38
II.1.1.b – 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº L4/98.....	40
II.1.1.c – Contrato nº 1.028/87 .....	41
II.1.1.d – 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87 .....	44
II.1.1.e – 15º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87 .....	47
II.1.1.f – 16º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87 .....	52
II.1.2 – Breves Considerações acerca da natureza jurídica do Contrato nº 1.028/87 e do regime jurídico a ele aplicável .....	56
II.1.3 – Alterações contratuais: as ilegalidades contidas e geradas pelos termos aditivos .....	57
II.1.3.a – Alterações contratuais realizadas em contrato já extinto .....	57
II.1.3.b – Alterações contratuais estranhas ao objeto originalmente contratado .....	62
II.1.3.c – motivação inconsistente para o aditamento contratual.....	64
II.1.3.d – Menor onerosidade de nova licitação frente aos Termos Aditivos: sobrepreço global frente ao mercado.....	70
II.1.3.e – Extrapolação do limite legal previsto no art. 65, Lei 8.666/93 .....	75
<b>II.2 – IRREGULARIDADES RELATIVAS ÀS MEDIÇÕES (ACHADOS 1, 2 E 3) .....</b>	<b>80</b>
II.2.1. 1º Achado: medições de quantidade superior à efetivamente executada .....	81
II.2.1.1. Situação 1. Fornecimento e aplicação de concreto projetado medido em duplicidade .....	81
II.2.1.1.a) Valor do dano referente à Situação 1 .....	87
II.2.1.1.b) Responsáveis pela Situação 1 .....	87
II.2.2. 2º Achado: medição de serviços em desconformidade com as especificações contratadas .....	88
II.2.2.1. Situação 2. Espelhamento e compactação do material escavado no local do bota-fora. ....	88
II.2.2.1.a) Valor do dano referente à Situação 2 .....	89
II.2.2.1.b) Responsáveis pela Situação 2 .....	90

II.2.2.2. Situação 3. Medição indevida do transporte até o bota-fora .....	90
<b>II.2.2.2.a) Valor do dano referente à Situação 3</b> .....	92
<b>II.2.2.2.b) Responsáveis pela Situação 3</b> .....	93
II.2.3. 3º Achado: medição de serviço sem cobertura contratual.....	94
II.2.3.1. Situação 4. Execução e medição de serviços sem a respectiva formalização de aditivo contratual (itens medidos com quantitativos superiores ao previsto na planilha contratada ou sem nenhuma previsão contratual). .....	94
<b>II.2.3.1.a) Valor do dano referente à Situação 4</b> .....	98
<b>II.2.3.1.b) Responsáveis pela Situação 4</b> .....	101
<b>II.3 – PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO: A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O RELATÓRIO DA CIDH DE 2018</b> .....	<b>101</b>
<b>II.4 - CARACTERIZAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>105</b>
II.4.1 – A Tipologia dos Atos de Improbidade Administrativa .....	105
II.4.2 – Proibição do enriquecimento ilícito em decorrência do superfaturamento e do sobrepreço no pagamento de serviços não executados/medidos em duplicidade com obrigação de restituição dos valores gastos.....	106
II.4.3 – Os atos de improbidade que causam lesão ao erário.....	109
II.4.4 – Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública .....	113
<b>III - PREQUESTIONAMENTO</b> .....	<b>118</b>
<b>IV – DANOS MORAIS COLETIVOS</b> .....	<b>119</b>
<b>IV.1 – QUANTIFICAÇÃO DOS DANOS MORAIS</b> .....	<b>135</b>
<b>V – PEDIDOS</b> .....	<b>137</b>
<b>V.1 – PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPADA E CAUTELAR: FUNDAMENTOS</b> .....	<b>137</b>
V.1.1 – Da indisponibilidade de bens.....	137
<b>V.2 – PEDIDOS FINAIS</b> .....	<b>143</b>
<b>ROL DE TESTEMUNHAS:</b> .....	<b>149</b>

## I – INTRODUÇÃO

### **I.1 BREVE HISTÓRICO ACERCA DA INTEGRAÇÃO DA LINHA 4 COM A LINHA 1 DO METRÔ**

A Linha 4 do Metrô liga as regiões da Zona Oeste e Zona Sul, através de sistema de alta capacidade, ligando o bairro da Barra da Tijuca, na Zona Oeste a Ipanema, na Zona Sul, onde se integra à Linha 1.

A origem da linha 4 remonta à licitação PED/ERJ/Nº02/98 — METRÔ (Proc. TCE-RJ nº 109.582-7/98), para a **Concessão dos Serviços de Transporte Metroviário de Passageiros do Rio de Janeiro, precedidos de obras** de implantação da Linha 4 e de integração da Linha 4 com a Linha 1, a qual foi realizada em 11 de novembro de **1998**, dando ensejo ao Contrato de Concessão nº L4/98, para a Exploração dos Serviços Públicos de Transporte Metroviário de Passageiros da Linha 4, firmado em 21 de dezembro de 1998, com a Concessionária Rio Barra S/A, à época composta pela Construtora Queiroz Galvão S/A, Constran S/A Construções e Comércio e pela Trans Sistemas de Transportes S/A.

Entretanto, as obras da Linha 4 do Metrô tiveram início somente 12 anos depois, quando no ano de **2010**, ao argumento de urgência na implantação da Linha 4 do Metrô, para atender aos eventos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, o Governo do Estado lançou mão do Contrato de Concessão nº L4/98, nele introduzindo profundas modificações, por meio termos aditivos, e inserindo a Linha 4 no Plano de Políticas Públicas – Legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016<sup>1</sup>.

O conjunto desses termos aditivos ao Contrato L4/98 transfigurou o objeto licitado e, dentre outras alterações, modificou o traçado da linha 4 drasticamente, na forma seguinte.

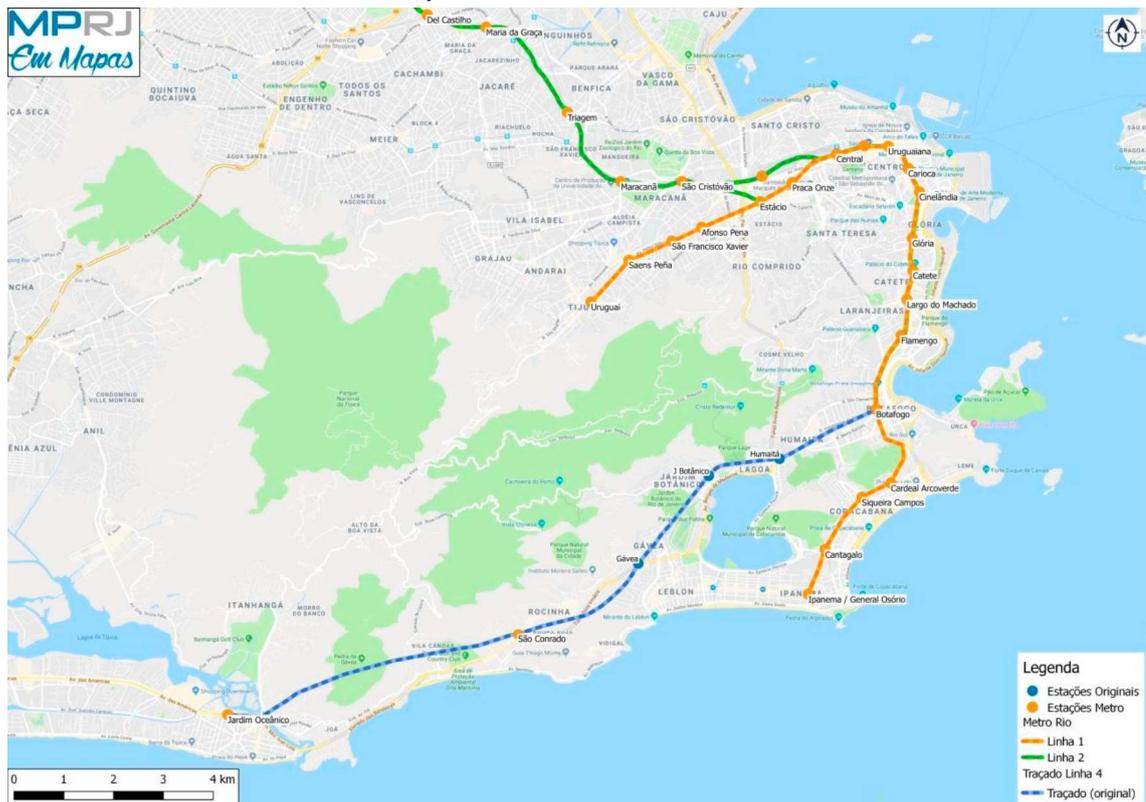
---

<sup>1</sup> Retirado de <<http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/plano-de-politicas-publicas>>. Acesso em 30.11.2018 às 16:50h.

**ESTAÇÕES – traçado da Linha 4**

<i>ORIGINAL - CONTRATO L4/98</i>	<i>APÓS O 1º TERMO ADITIVO CONTRATO L4/98</i>
Jardim Oceânico	Jardim Oceânico
São Conrado	São Conrado
Gávea	Gávea
Humaitá	Antero de Quental
Botafogo – integração com a Linha 1	Jardim de Alah
	Nossa Senhora da Paz
	término na Estação General Osório – integração com a Linha 1

**TRAÇADO ORIGINAL DA LINHA 4 –  
CONTRATO L4/98 ANTES DOS TERMOS ADITIVOS**



Como se vê acima, o contrato original previa a integração da Linha 4 à Linha 1 em Botafogo. No entanto, ao ser retomado, através do 1º Termo Aditivo, foi inteiramente alterado o traçado contratado, definindo-se que a integração entre

ambas as linhas se daria em Ipanema<sup>2</sup>, o que fez a Linha 4 passar a ter o desenho abaixo.

### TRAÇADO FINAL DA LINHA 4 - CONTRATO L4/98 APÓS OS TERMOS ADITIVOS



Outra das modificações introduzidas no âmbito do Contrato de Concessão nº L4/98 se referem justamente às **obras necessárias à integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô, as quais compunham, inicialmente, o objeto do referido instrumento contratual, tendo sido suprimidas deste por meio de termo aditivo.**

Excluído tal escopo do Contrato nº L4/98 original, **as obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô, foram incorporadas ao objeto de outro contrato, o de nº 1.028/87, por meio do Termo Aditivo nº 14, firmado em 2011.**

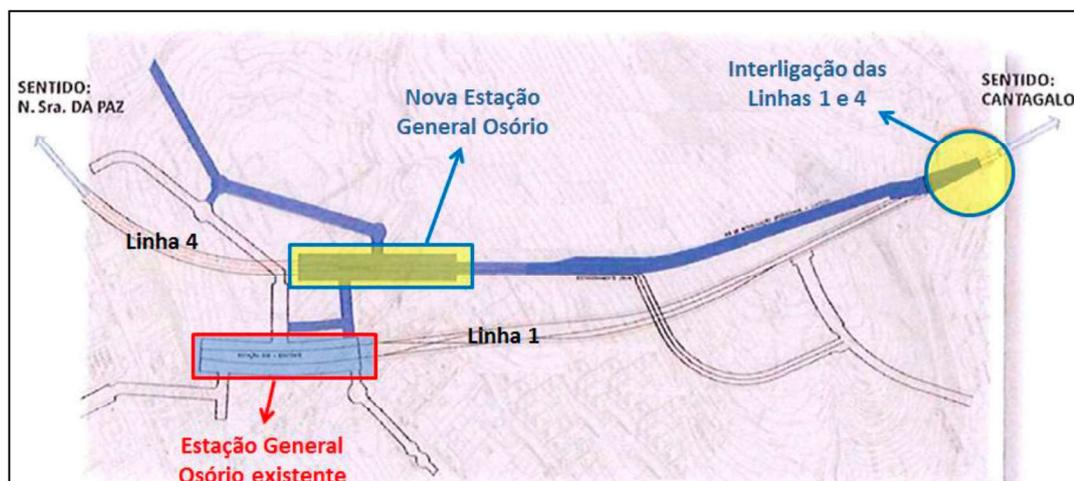
<sup>2</sup> Definindo-se como escopo das obras da Linha 4 do Metrô, a construção de 06 (seis) estações metroviárias e, conseqüentemente, das vias necessárias à sua interligação e operação.

*O Contrato nº 1.028/87 foi originariamente celebrado, com a sociedade empresária CBPO Engenharia Ltda., para a execução das obras de expansão da Linha 1 do Metrô de Copacabana (Estação Cantagalo) a Ipanema (Estação General Osório), escopo esse concluído em dezembro de 2009.*

Assim, em resumo, além das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 serem completamente estranhas ao escopo do Contrato nº 1.028/87 (o qual, como já dito, voltava-se à expansão da Linha 1 no trecho Copacabana <-> Ipanema), a ele foram incorporadas através de aditivamente de contrato já findo.

Por meio de tais alterações contratuais, foram incorporadas ao Contrato nº 1.028/87 as obras de construção de:

- (a) uma nova Estação, a Estação General Osório 2;
- (b) um túnel de aproximadamente 400 metros de extensão, localizado no trecho entre as Estações Cantagalo e General Osório, próprio à interligação das referidas linhas;
- (c) um túnel para manobra e estacionamento dos trens;
- (d) diversos túneis de serviço;
- (e) um túnel para trânsito entre as Estações General Osório 1 e General Osório 2; e
- (f) um acesso para a Estação General Osório 2 na Av. Epitácio Pessoa (Lagoa Rodrigo de Freitas).



Desse modo, as alterações promovidas no bojo do Contrato nº 1.028/87, a partir do Termo Aditivo nº 14, seguidas por outras introduzidas pelos Termos Aditivos nº 15 e nº 16, são inconstitucionais e ilegais, caracterizando inclusive

contratação direta do serviço, com grande impacto financeiro para os cofres públicos, que custearam a íntegra das obras (R\$ 1.182.404.364,60, valor atualizado em UFIR-RJ/2018<sup>3</sup>), as quais por sua vez restaram marcadas pelas mais diversas situações de superfaturamento e sobrepreço, dando ensejo à concretização de dano ao erário estadual em montante de **R\$ 394.460.009,06** (trezentos e noventa e quatro milhões quatrocentos e sessenta mil e nove reais e seis centavos - sendo R\$ 349.573.388,69 atualizado em UFIR-RJ/2018 e R\$ 44.886.620,37 em valores históricos de jun/11)<sup>4</sup>, fatos esses sobre os quais trata a presente demanda.

Finalizando esta introdução, importa dizer que em relação às modificações perpetradas no bojo do Contrato nº L4/98, tem-se que estas deram ensejo a execução contratual excessivamente onerosa para os cofres públicos, com dano ao erário, resultante de superfaturamento e sobrepreço na execução, que soma mais de 3 bilhões e 170 milhões de reais (em valores atualizados), cujo o ressarcimento e a responsabilização dos envolvidos já vêm sendo perquiridos através da Ação Civil Pública nº 0102232-92.2017.8.19.0001, em curso perante à 6ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital.

Por fim, esclarece a este Juízo que os fatos narrados na presente ação já foram remetidos ao órgão de execução com atribuição para perquiri-los na esfera criminal, conforme MPRJ nº 2018.01256129.

### **I.2 - OBJETO DA DEMANDA**

A presente Ação Civil Pública tem sua gênese no Inquérito Civil MPRJ nº 2017.00249183, inicialmente instaurado junto à 4ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital **para apurar a regularidade das obras e respectivos negócios jurídicos (Contrato nº 1.028/87 e aditivos) relacionados à ligação entre as Linhas 1 e 4 do Metrô do Rio de Janeiro**, tendo sido, posteriormente submetido ao auxílio do Grupo de Atuação Especializada no Combate à Corrupção - GAECC deste *Parquet*, devido à relevância de sua matéria.

Após manifestação favorável do Procurador-Geral de Justiça, em virtude da pertinência institucional do auxílio solicitado e da sua adequação no âmbito das atribuições desse Grupo Especializado, descritas na Resolução GPGJ nº

<sup>3</sup> Vide fl. 04 da Informação Técnica GATE nº 817/2017.

<sup>4</sup> Vide fl. 11 da Informação Técnica GATE nº 817/2017 e fl. 3 da Informação Técnica GATE nº 1.056/2018.

2.074/2016<sup>5</sup>, foi publicado o ato de auxílio no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 11/04/2018 (fls. 308 do IC MPRJ nº 2017.00249183)<sup>6</sup>.

Assim, a atribuição originária para atuar no presente feito foi transferida da 4ª Promotoria de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital para o referido grupo de atuação especializado. Diante disso, o Ministério Público requer **sejam as futuras intimações direcionadas para o GAECC, sob pena de nulidade.**

Compondo o conjunto de elementos probatórios colacionados nos autos do inquérito civil MPRJ nº 2017.00249183, que ora instrui a presente demanda, tem-se os autos do Processo TCE/RJ n. 105.002-1/2016, com seus respectivos anexos, especialmente o Relatório de Auditoria Governamental, elaborado pelo Corpo Técnico Instrutivo daquela Corte de Contas; bem como os autos dos Processos TCE/RJ nos 103.971-2/2016; 102.203-6/16; e 100.711-7/15; além de informações técnicas produzidas pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado deste Parquet (Informações Técnicas GATE nos 817/2017; 382/2017 e 1.056/2018); cópias de processos administrativos e instrumentos contratuais.

Dentre os referidos elementos probatórios, sobreleva-se o Relatório de Auditoria Governamental - Auditoria de Conformidade - Ordinária, elaborado, pela Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ (Corpo Técnico Instrutivo do TCE/RJ), nos autos do **Processo TCE/RJ n. 105.002-1/2016**, ainda em curso na referida Corte de Contas.

O supramencionado Relatório de Auditoria identifica e individualiza as inúmeras irregularidades cometidas, no período de março de 2015 a outubro de

---

<sup>5</sup> “Art. 2º - O GAECC tem por finalidade prestar auxílio aos órgãos de execução do Ministério Público incumbidos da prevenção e repressão aos ilícitos penais e civis praticados em detrimento do patrimônio público ou que atentem contra a probidade administrativa, atribuídos a agentes vinculados à Administração Pública direta ou indireta, estadual ou municipal, ou a entidades privadas que sejam destinatárias de recursos públicos, em especial nas seguintes hipóteses:

[...]

V - **atos de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992), particularmente os previstos nos arts. 9º e 10 da referida lei;**

VIII - **procedimentos, medidas e ações relacionados à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à Administração Pública** (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013).

Parágrafo único - **Os atos ilícitos referidos neste artigo podem ter origem em qualquer esfera de atuação estatal**, excetuada a área segurança pública, que permanece regida pelas disposições da Resolução GPGJ nº 2.021, de 30 de dezembro de 2015”. (não grifado no original).

<sup>6</sup> Cf. Procedimento MPRJ nº 2018.00126150.

2015, na ampliação da Estação General Osório para a interligação da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô do Rio de Janeiro. Ademais, elenca os responsáveis pelos atos que geraram, **ao Estado do Rio de Janeiro, um dano patrimonial no montante, em UFIR-RJ, de 106.127.504,99<sup>7</sup>.**

Para além do referido Relatório de Auditoria, destaca-se ainda as Informações Técnicas nº 817/2017 e nº 1.056/2018, produzidas pelo **Grupo de Apoio Técnico e Especializado deste Parquet - GATE/MPRJ** e anexas à presente inicial, que corroboram os itens de desconformidade identificados pelo Corpo Técnico do TCE/RJ e apresentam conclusões próprias quanto à existência de situações de superfaturamento e sobrepreço no âmbito do Contrato nº 1.028/87, que juntas totalizam um dano ao erário no valor de **R\$ 394.460.009,06** (trezentos e noventa e quatro milhões quatrocentos e sessenta mil nove reais e seis centavos - sendo R\$ 349.573.388,69 atualizado em UFIR-RJ/2018 e R\$ 44.886.620,37 em valores históricos de jun/11)<sup>8</sup>.

Desse modo, foi constatada no bojo do procedimento MPRJ 2017.00249183, a presença de irregularidades nas obras de interligação da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô e respectivos negócios jurídicos, havendo elementos probatórios suficientes a quantificar o dano sofrido e a identificar os agentes responsáveis.

Assim, a presente demanda tem **por objeto o ressarcimento dos danos causados ao erário estadual**, que tiveram ensejo a partir das alterações contratuais concretizadas através da celebração dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 ao Contrato nº 1.028/87, as quais viabilizaram as irregularidades verificadas na execução das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô, bem como **a condenação pela prática de atos de improbidade dos agentes públicos responsáveis e da sociedade empresária beneficiária dos atos ímprobos praticados.**

Saliente-se que o objeto desta demanda abrange apenas as situações fático-jurídicas originadas a partir da celebração dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 do Contrato nº 1.028/87, afastando-se, portanto, de seu escopo, qualquer análise relativa à celebração do Contrato nº 1.028/87 em si e demais termos aditivos anteriores.

<sup>7</sup> Vide fl. 11 da Informação Técnica GATE nº 817/2017.

<sup>8</sup> Vide fl. 11 da Informação Técnica GATE nº 817/2017 e fl. 3 da Informação Técnica GATE nº 1.056/2018.

Do mesmo modo, o objeto da presente demanda não se confunde com o objeto da Ação Civil Pública nº 0102232-92.2017.8.19.0001, que cuida da responsabilização e reparação ao erário pertinente aos atos de improbidade com dano ao erário praticados no âmbito da execução do Contrato de Concessão nº L4/98 e respectivos aditivos.

A fim de melhor ilustrar o objeto desta demanda, apresenta-se o esquema abaixo<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> Para uma melhor visualização do esquema, acessar o link a seguir:  
<[http://apps.mprj.mp.br/sistema/mpmapas\\_estatico/GAECC/ACP\\_info\\_anexo.jpg](http://apps.mprj.mp.br/sistema/mpmapas_estatico/GAECC/ACP_info_anexo.jpg)> .

**LINHA 4 - Metrô. Integração da Linha 4 com Linha 1 - Aditivos Contrato nº 1.028/87**

**AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM REPARAÇÃO AO ERÁRIO**



**IC MPRJ 2017. 00249183**

Instaurado para apurar a regularidade das obras e respectivos negócios jurídicos (contrato nº 1.028/87 e 14º, 15º e 16º TA) relacionados à ligação entre Linhas 1 e 4 do metrô.

Termos aditivos contratuais inconstitucionais e ilegais ao Contrato 1.028/87. Sobrepreço e superfaturamento na execução das obras em **R\$ 394.460.009,06**.



**PEÇAS IMPORTANTES**

Relatório de auditoria governamental desenvolvido pelo corpo instrutivo do TCE/RJ nos autos do **Processo TCE/RJ nº 105.002-1/2016**.

Informações técnicas produzidas pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado do MPRJ (**Informações Técnicas nº 817/2017; 382/2017 e 1.056/2018**)



**ACHADOS**

**IRREGULARIDADES PERCEBIDAS NO ADITAMENTO CONTRATUAL: 14º, 15º E 16º TA AO CONTRATO Nº 1.028/87**

- Alterações contratuais realizadas em contrato já extinto.
- Alterações contratuais estranhas ao objeto originalmente contratado.
- Motivação inconsistente ao aditamento contratual.
- Menor onerosidade de nova licitação frente aos termos aditivos: ocorrência de sobrepreço global frente ao mercado no valor de: **R\$ 216.204.509,97**
- Extrapolação do percentual de 25% previsto no **art. 65 da Lei 8666/93**.

**IRREGULARIDADES PERCEBIDAS NA MEDIÇÃO DAS OBRAS DE INTEGRAÇÃO DA LINHA 4 COM A LINHA 1**

- Medição de quantidade superior à efetivamente executadas no montante de **R\$ 42.922.788,86**
- Medição de serviços em desconformidade com as especificações contratadas no montante de **R\$ 90.446.089,86**
- Medição de serviços sem cobertura contratual no montante de **R\$ 44.886.620,37**

**(!) Sobrepreço e superfaturamento no valor total de R\$ 394.460.009,06**



**RÉUS**

**ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR**

Sérgio Cabral Filho (ex-Governador)

**NÚCLEO DA DIRETORIA DA RIOTRILHOS**

Sebastião Rodrigues Pinto Neto (ex-Diretor Presidente)  
Tatiana Vaz Carius (Diretora Presidente)  
Bento José de Lima (ex-Diretor de Engenharia)  
Heitor Lopes de Sousa (ex-Diretor de Engenharia)  
Nelson de Paula Ferreira Júnior (ex-Chefe da DIPLAC)  
Air Ferreira (ex-Gerente do Departamento de Controle Técnico)

**SOCIEDADE EMPRESÁRIA**

CBPO Engenharia Ltda.

**NÚCLEO DE FISCAIS DA OBRA**

Luiz Reis Pinto Moreira  
João Batista de Paula Júnior  
Eduardo Peixoto d'Aguilar  
Marco Antônio Lima Rocha  
Francisco Torres



**PEDIDOS**

**ACP - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
COM REPARAÇÃO AO ERÁRIO**

- Pedido liminar de decreto da indisponibilidade dos bens dos réus.
- Condenação por atos de improbidade administrativa.
- Perda dos direitos políticos.
- Perda do direito de contratar com o poder público.
- Multa pessoal.
- Outras sanções do artigo 12, da **Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92)**.
- Restituição de **R\$ 394.460.009,06** aos cofres do Estado.
- Condenação por danos morais coletivos em **R\$ 39.446.00,90**, pelos prejuízos, sensação de revolta e descrença causados à sociedade fluminense

### **I.3 – PERTINÊNCIA SUBJETIVA: O PAPEL DE CADA UM DOS RÉUS**

#### **I.3.1 ELEMENTO SUBJETIVO NA CONDUTA: INEQUÍVOCO DOLO – A SONEGAÇÃO DE DOCUMENTOS E O EXTRAVIO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Por ocasião da Auditoria Governamental, realizada pelo corpo instrutivo do TCE/RJ para examinar a legalidade, a legitimidade e a economicidade do Contrato nº 1.028/87 referente aos projetos, obras e serviços de engenharia para atender à Linha 4 do metrô, diversos documentos solicitados à Riotrilhos não foram entregues à equipe técnica da Corte de Contas.

A fiscalização foi realizada na Riotrilhos de 29.06.2015 a 04.12.2015, tendo sido, neste período, expedidos **06 (seis) Termos de Solicitação de Informações/Documentos à referida Companhia.**

Ocorre que, embora tenha sido concedido prazo razoável à apresentação dos documentos, foi necessário que o corpo instrutivo do TCE/RJ expedisse 07 Termos de Reiteração de Solicitação de Documentos, a fim de obter a documentação pendente, que se apresentava imprescindível à devida conclusão dos trabalhos de auditoria.

Contudo, embora as solicitações fossem recorrentemente reiteradas, houvesse sido concedida, por vezes a dilação de prazo e ainda tivesse sido dada ciência quanto à possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 63, VI<sup>10</sup>, Lei Complementar Estadual - LCE nº 63/90 na hipótese de sonegação de documentos e informações, mesmo **após o 7º termo de solicitação de documentos, a Riotrilhos não entregou os seguintes documentos e informações solicitados:**

- todos os projetos executivos em DWG e diversos projetos executivos em pdf;
- relatórios periódicos do Controle Tecnológico;
- planilha nomeada “planilha de manifesto”;

---

<sup>10</sup> Art. 63. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até cem vezes o maior piso salarial estadual aos responsáveis por: [VI] – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal.

- processo administrativo mãe, relativo ao Contrato nº 1.028/87 (Proc. Adm. nº E-10/800.087/1987).

A não apresentação dos documentos pela Riotrilhos configura sonegação de documentos por parte da Administração Pública e prejudicou o trabalho de auditoria realizado pelo corpo instrutivo do TCE/RJ quanto à verificação de vários serviços, como o de concreto para a Estação General Osório e o de transporte de resíduos para o bota-fora.

Além disso, o **processo administrativo** que originou a licitação que redundou no Contrato nº 1.028/87 (Proc. Adm. nº E-10/800.087/1987), também não foi apresentado pela Riotrilhos, que alegou que o mesmo havia sido **extraviado** e que, por isso, não poderia realizar a sua entrega no momento da supramencionada auditoria.

*Ocorre que, não se pode simplesmente acolher a justificativa de extravio de toda a documentação que originou a celebração do Contrato nº 1.028/87, uma vez que, no momento do aditamento contratual, o qual ocorreu mais de uma década após a pactuação original, tais documentos seriam essenciais ao conhecimento de todas as condições norteadoras da licitação e da contratação, servindo, inclusive, a direcionar o atuar administrativo.*

O artigo 40 da LCE nº 63/90 prevê que nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal de Contas em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto. No entanto, foi essa a conduta adotada pela Riotrilhos no âmbito da auditoria realizada pelo TCE/RJ quanto às obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 do metrô.

**Tal proceder corrobora o elemento subjetivo do dolo presente nas condutas ímprobas que serão narradas ao longo desta inicial.**

De qualquer modo, ainda que assim não fosse, sabe-se que a Lei responsabiliza civil, administrativa e politicamente os agentes públicos que praticam atos atentatórios contra os princípios da Administração Pública, que causam prejuízo ao Erário, **inclusive independentemente de dolo** na conduta, além dos particulares beneficiários dos atos praticados.

Para melhor apresentação da participação de cada um dos réus nos fatos que serão a seguir narrados, vale a consulta ao quadro abaixo.

Núcleo	Nome
Administração Superior	Sérgio Cabral Filho (ex-Governador)
Núcleo da Diretoria da RIOTRILHOS	Sebastião Rodrigues Pinto Neto (ex-Diretor Presidente)
	Tatiana Vaz Carius (Diretora Presidente)
	Bento José de Lima (ex-Diretor de Engenharia)
	Heitor Lopes de Sousa (ex-Diretor de Engenharia)
	Nelson de Paula Ferreira Júnior (ex-Chefe da DIPLAC)
	Air Ferreira (ex-Gerente do Departamento de Controle Técnico da Riotrilhos)
Sociedade empresária	CBPO Engenharia Ltda.
Núcleo de Fiscais da Obra	Luiz Reis Pinto Moreira
	João Batista de Paula Júnior
	Eduardo Peixoto d'Aguiar
	Marco Antônio Lima Rocha
	Francisco Torres

### **I.3.2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**

***Todos os réus são responsáveis e/ou beneficiários dos atos de improbidade administrativa praticados em ofensa aos princípios da administração pública, notadamente aos princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da impessoalidade, da eficiência e da indisponibilidade do interesse público, na medida em que obraram em flagrante transgressão aos deveres de boa administração, em detrimento do interesse público e do bem comum, favorecendo, em lugar, os seus interesses particulares.***

Além disso, incidem os réus em atos de improbidade também com lesão ao erário da seguinte forma.

### **I.3.2. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSARAM LESÃO AO ERÁRIO:**

Como será adiante melhor detalhado, os réus que incidiram em atos de improbidade que causaram lesão ao erário podem ser agrupados da seguinte forma.

#### **I.3.2.1. Reparação integral do erário em caráter solidário:**

Como já dito, não só a celebração dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 é ilegal, como também, a partir destes, foram geradas à Administração Pública situações de superfaturamento e de sobrepreço, as quais restaram identificadas pelo corpo técnico do TCE/RJ em auditoria desenvolvida no âmbito do processo administrativo TCE/RJ nº 105.002-1/2016.

Assim, o conjunto de aditamentos contratuais é causa originária das lesões sofridas pelo cofre estadual.

Desse modo, devem responder solidariamente pela reparação integral dos danos provocados ao Erário todos aqueles envolvidos na pactuação dos supramencionados Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 ao Contrato nº 1.028/87.

##### *I.3.2.1.1. Dano ao Erário: dever de reparação integral pelas autoridades da Administração Pública Superior e da Riotrilhos responsáveis pelas alterações contratuais ilegais*

A incorporação das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 ao escopo do Contrato nº 1.028/87, decorreu de deliberações administrativas ilegais, que acabaram por aditar contrato já tido por extinto, acrescentando-lhe objeto totalmente estranho ao seu escopo original e, ainda, ultrapassando em muito os limites legais quantitativos para qualquer modificação contratual, com forte impacto para as finanças públicas estaduais.

As alterações introduzidas em contrato findo violaram princípios basilares do direito administrativo pátrio, acarretando prejuízos a postulados de moralidade que a Constituição consagra expressamente, além de criar as condições para a

ocorrência das situações de superfaturamento e sobrepreço, na fase de execução da obra.

Assim, os agentes públicos envolvidos em tais pactuações respondem solidariamente pela reparação integral do dano causado ao erário.

A sucessão de alterações contratuais ilegais se iniciou pelo Termo Aditivo nº 14, que inseriu no objeto do Contrato nº 1.028/87 as obras de interligação da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô.

O termo aditivo em referência foi celebrado em 10 de junho de 2011, vinte e 24 anos depois da pactuação original, servindo à prorrogação de prazo contratual já há muito dissipado, e, ainda, ao acréscimo de objeto totalmente estranho ao escopo original do referido contrato, qual fosse, a execução das obras de expansão da Linha 1 no trecho **Copacabana ↔ Ipanema**, o qual já havia sido dado por concluído em dezembro de 2009.

O Termo Aditivo nº 14 resultou, ainda, no acréscimo de mais de 370 milhões de reais (data base: jun/2011) ao valor do contrato, superando em muito o limite legal de alteração previsto no artigo 65, §1º, da Lei 8.666/93.

SÃO RESPONSÁVEIS PELO 14º TERMO ADITIVO:

*O então Governador **Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho**, quem autorizou a sua celebração; e a Riotrilhos, esta representada por **Sebastião Rodrigues Pinto Neto** (Diretor Presidente) e **Bento José de Lima** (Diretor de Engenharia), figurando ainda como interveniente a sociedade empresária CBPO Engenharia Ltda..*

Posteriormente, foi celebrado o Termo Aditivo nº 15, o qual serviu à efetivação de mais uma prorrogação do prazo do Contrato nº 1.028/87, bem como, à alteração, sem acréscimo de valores, do projeto das obras previstas e acrescidas pelo Termo Aditivo nº 14.

SÃO RESPONSÁVEIS PELO 15º TERMO ADITIVO:

*O então Governador **Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho**, quem autorizou a sua celebração; e a Riotrilhos, esta representada por **Tatiana Vaz Carius** (Diretora*

*Presidente) e **Heitor Lopes de Sousa** (Diretor de Engenharia), figurando ainda como interveniente a sociedade empresária CBPO Engenharia Ltda..*

Por fim, celebrou-se, ainda, o 16º Termo Aditivo, através do qual novamente efetuou-se a prorrogação do prazo do Contrato nº 1.028/87, assim como, acresceu-se ao valor deste o montante de R\$ 370.068.476,25 (data base: jun/2014), a fim de que fosse efetivada a 2ª Etapa das Obras de Expansão da Estação General Osório.

SÃO RESPONSÁVEIS PELO 16º TERMO ADITIVO:

*A Riotrilhos, esta representada por **Tatiana Vaz Carius** (Diretora Presidente) e **Heitor Lopes de Sousa** (Diretor de Engenharia), figurando ainda como interveniente a sociedade empresária CBPO Engenharia Ltda..*

Os agentes públicos acima identificados, inclusive o então ocupante do cargo de cúpula do Poder Executivo Estadual, e dos mais altos cargos da Riotrilhos – *Sérgio Cabral de Oliveira Santos Filho, Sebastião Rodrigues Pinto Neto, Tatiana Vaz Carius, Bento José de Lima, Heitor Lopes de Sousa* – **são os responsáveis, portanto, pelas alterações contratuais, eivadas de diversas ilegalidades**, que serão adiante pormenorizadas.

Tal conjunto de termos aditivos, ao crescerem ou corroborarem a execução de objeto totalmente estranho ao escopo do Contrato nº 1.028/87, o qual, inclusive, já se apresentava extinto, consubstanciam em verdade a contratação direta do serviço, o que constitui ofensa ao princípio licitatório, insculpido no art. 175 da Constituição e no art. 14 da Lei nº 8.987/95, além de violação aos princípios da Administração Pública, consagrados no art. 37 da Lei Maior, notadamente aos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da indisponibilidade do interesse público e da eficiência.

Mais do que isso, a **sucessão de alterações contratuais**, através dos termos aditivos firmados pelos réus acima, **possibilitou a ocorrência de situações de superfaturamento e sobrepreço, consistindo, portanto, em causa primária da lesão sofrida pelo Erário**, uma vez que foi responsável pelo desencadeamento dos atos ímprobos que resultaram em dano aos cofres públicos.

Trata-se, portanto, de verdadeira teia de atos ímprobos, tecida a partir da sucessão de alterações contratuais ilegais, que resultou no sangramento dos cofres públicos do Estado em benefício de particulares<sup>11</sup>.

Assim, resta evidenciado que **os supramencionados réus, ao autorizarem e subscreverem os termos aditivos em questão, na qualidade de agentes públicos ocupantes dos mais altos cargos da administração estadual**, atuaram de maneira decisiva para o prejuízo descrito nesta ação, em benefício da sociedade empresária contratada, também ré, cuja responsabilização igualmente se persegue.

A lei exige dos agentes públicos, sobretudo dos ocupantes dos mais altos cargos da Administração, rigor no controle da juridicidade e da economicidade dos atos que praticam. A despeito disto, os réus ora nominados, de forma grosseira, deixaram de exigir e analisar elementos básicos para a legitimidade das obrigações assumidas.

As modificações ilegais do contrato original, para além de terem preterido indispensável licitação, criaram condições para a efetivação de uma série de medições lesivas, identificadas pelo Corpo Instrutivo do TCE-RJ e corroboradas pelo GATE/MPRJ, as quais serviram tão somente ao benefício da sociedade empresária corré.

O Chefe do Poder Executivo estadual, bem como a Diretoria da Riotrilhos não só concorreram diretamente para o dano, ao autorizar e assinar os termos aditivos com inúmeras irregularidades, **como também ao se omitirem em relação ao seu dever de controle e fiscalização** – já que tinham o dever de realizar o controle finalístico e de legalidade, evitando, assim, a ocorrência de lesão ao Erário.

Com efeito, quanto a legitimidade passiva dos referidos agentes de cúpula, além de praticar diretamente os atos, inclusive com a assinatura de termos aditivos, possuem responsabilidade também na qualidade de agentes titulares de Poder Hierárquico. Como se sabe, é o Poder Hierárquico, um dos poderes-deveres

---

<sup>11</sup> Em atuação paralela às aditivamente conduzidas no âmbito do Contrato L4/98, que do mesmo modo, ao desfigurar o objeto licitado, alterar o traçado da linha, metodologia de escavação, entre outras modificações sem os necessários estudos de viabilidade técnica e financeira, terminaram por impactar o custo total da obra da linha 4 em 675%, além de dar ensejo às diversas desconformidades na execução da obra, que caracterizam situações de superfaturamento e sobrepreço.

do gestor público, que permite à Administração Pública que esta se organize, internamente, através de relações de hierarquia e subordinação entre seus órgãos e agentes.

Quanto aos seus efeitos, Matheus Carvalho leciona que *“dentro de uma estrutura hierarquizada surgem atribuições (poderes-deveres), como o dever de fiscalizar, o dever de obediência às ordens dadas pelos superiores, o controle sobre a atividade dos órgãos inferiores para verificar a legalidade de seus atos, podendo anular os ilegais e, além mesmo, revogar os inoportunos ou inconvenientes, bem como as atribuições de delegar e avocar competência, nos moldes autorizados por lei”*<sup>12</sup>.

Dessa forma, quanto à Riotrilhos, tendo em vista que os fiscais da obra não compõem a última instância hierárquica da referida entidade, estão seus atos sujeitos à fiscalização e controle de seus Diretores e Presidente.

No caso em tela, os atos irregulares dos fiscais da obra não foram, em qualquer momento, impugnados pelos seus superiores hierárquicos, os quais detinham poder-dever para tal. Desse modo, tem-se que os superiores hierárquicos da Riotrilhos, quais sejam, seu Diretores, bem como o Chefe do Poder Executivo, ao não fiscalizarem e controlarem atos irregulares de seus subordinados, não exerceram atribuição que lhes era imputada e, portanto, respondem solidariamente pelos danos causados.

Além do dever de efetuar o controle e a fiscalização no momento da execução contratual, tais agentes públicos tinham também o dever de determinar as medidas necessárias ao imediato e eficaz resguardo do dinheiro público, com a glosa de pagamentos indevidos, regularização de medições incorretas e promoção célere das medidas necessárias à recomposição do Erário. Contudo, nenhuma dessas providências foi adotada.

Assim, para além da conduta ativamente dirigida para a produção do resultado danoso ao patrimônio estadual, resulta evidenciado o nexo de causalidade entre as condutas omissivas desses réus – que tinham o dever de agir e evitar o dano - e os atos lesivos praticados pelos demais responsáveis.

<sup>12</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 124.

É livre de dúvidas, portanto, a concorrência dos agentes da Administração Superior e da Riotrilhos para o resultado lesivo ao Erário, motivo pelo qual são responsáveis pela reparação do dano causado ao patrimônio público estadual, inclusive em caráter solidário, conforme fartamente decidido pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESSALVA QUANTO À POSSIBILIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE CADA ENVOLVIDO EM SEDE DE LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. PRECEDENTES DO STJ.

- 1. A orientação jurisprudencial consolidada nesta Corte Superior é no sentido de que é solidária a responsabilidade pelo ressarcimento ao erário, ressaltando-se a possibilidade de discussão a esse respeito em fase de liquidação de sentença.**
2. No caso em questão o acórdão recorrido afirma expressamente que não é possível determinar desde já a efetiva participação de cada um dos envolvidos na prática do ato de improbidade administrativa.
3. Assim, deve ser mantida a responsabilidade é solidária até, ao menos, a instrução final do feito, em que se poderá delimitar a quota de responsabilidade de cada agente para o ressarcimento.
4. Agravo interno não provido (**AgInt no REsp 1.687.567/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/3/2018**).

RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. LIMITE DA CONSTRIÇÃO. QUANTUM SUFICIENTE AO INTEGRAL RESSARCIMENTO DO DANO. RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO

1. O Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar o art. 7º da Lei 8.429/1992, tem decidido que, por ser medida de caráter assecuratório, a decretação de indisponibilidade de bens,

incluído o bloqueio de ativos financeiros, deve incidir sobre quantos bens se façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em conta, ainda, o potencial valor de multa civil, excluindo-se os bens impenhoráveis.

2. A Corte local determinou a limitação da indisponibilidade de bens a 1/30 do valor do alegado prejuízo a cada um dos réus da Ação de Improbidade, com base no decidido no julgamento do REsp 1.119.458/RO (Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 29/4/2010).

Com efeito, no referido acórdão, o STJ defendeu a compatibilidade entre a solidariedade passiva e as obrigações divisíveis para determinar que a constrição incidisse sobre cada patrimônio na medida da responsabilidade de cada agente.

3. Contudo, tal procedimento apenas pode se dar em casos em que a responsabilidade de cada um dos agentes é clara e indubitavelmente determinada, o que não ocorre no caso dos autos.

**4. O entendimento dominante neste Superior Tribunal é o de que a responsabilidade é solidária até, ao menos, a instrução final do feito, em que se poderá delimitar a quota de responsabilidade de cada agente para o ressarcimento. Precedentes: REsp 1637831/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2016; AgRg no AREsp 698.259/CE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 04/12/2015; EDcl no AgRg no REsp 1351825/BA, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 14/10/2015 Precedentes: MC 15.207/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 10/02/2012; MC 9.675/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 03/08/2011). Com efeito, se a responsabilidade é solidária em relação à obrigação principal, não pode deixar de ser no que tange à obrigação acessória.**

5. No caso, não foi ainda apurado o grau de participação de cada agente nas condutas tidas por ímprobadas, razão pela qual é inviável, no presente momento, permitir a limitação da indisponibilidade dos bens ao resultado da divisão de tal

valor com os demais réus da ação. A propósito: REsp 1.438.344/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 09/10/2014; MC 9.675/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 03/08/2011.

RECURSO ESPECIAL DE MARCELO DE OLIVEIRA GUIMARÃES

6. A Primeira Seção do STJ, no julgamento do REsp 1.366.721/BA, sob a sistemática dos recursos repetitivos (art. 1.036 do Novo Código de Processo Civil), consolidou o entendimento de que o decreto de indisponibilidade de bens em Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa constitui tutela de evidência e dispensa a comprovação de dilapidação iminente ou efetiva do patrimônio do legitimado passivo, uma vez que o periculum in mora está implícito no art. 7º da Lei 8.429/1992 (LIA).

7. Ademais, a análise das pretensões do recorrente, com o objetivo de que o Superior Tribunal de Justiça reveja a ótica do Tribunal a quo, demanda e reexame fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7 do STJ.

CONCLUSÃO

8. Recurso Especial da União provido. Recurso Especial do particular não provido.

**(REsp 1610169/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/05/2017, DJe 12/05/2017)**

Ainda no que tange aos Diretores-Presidentes da Riotrilhos **Sebastião Rodrigues Pinto Neto** e **Tatiana Vaz Carius** e os Diretores de Engenharia **Heitor Lopes de Sousa** e **Bento José de Lima**, tem-se que estes participaram da celebração dos Termos Aditivos, tendo os subscrito.

Ademais, os Diretores de Engenharia **Heitor Lopes de Sousa** e **Bento José de Lima**, além de haverem chancelado contrato eivado de inconstitucionalidades e ilegalidades, que tinham a obrigação de identificar em virtude do cargo ocupado e de suas formações técnicas, são responsáveis, ainda, pelas medições reputadas lesivas no relatório do Corpo Instrutivo do TCE-RJ, de que tratam os próximos tópicos desta petição.

Não bastassem os fatos narrados, no início de 2017, eclodiram, nas mais diversas mídias, notícias apontando o conluio de Heitor Lopes de Sousa, ora Réu e integrante da cúpula da Administração estadual, com a sociedade empresária que integra o polo passivo desta ação.

Tais constatações teriam sido alcançadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, levando à deflagração da Operação Tolypeutes, a qual esteve voltada aos desdobramentos das fraudes existentes no âmbito das obras metroviárias do Rio de Janeiro e que resultou, à época, na prisão preventiva do referido Réu.

## **PF prende subsecretário de Turismo do Rio e diretor de Engenharia da RioTrilhos**

Operação Tolypeutes mira em fraude no metrô Rio; obra da Linha 4 saltou de R\$ 880 mi para R\$ 9,6 bi, aponta Lava Jato

Constança Rezende, O Estado de S. Paulo  
14 Março 2017 | 14h03

A Polícia Federal prendeu preventivamente na Operação Tolypeutes nessa terça-feira, 14, o subsecretário de Turismo do Rio Luiz Carlos Velloso e o diretor de Engenharia da estatal RioTrilhos, Heitor Lopes de Sousa Júnior. As acusações são de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Segundo o Ministério Público Federal (MPF), os dois teriam recebido propina na construção da Linha 4 do Metrô do Rio, entre a zona sul e a Barra da Tijuca. Eles teriam viabilizado aditivos que multiplicaram por dez o valor originalmente orçado para a obra, feita em sua maior parte no governo Sérgio Cabral Filho (PMDB).

(...)

**Já Heitor Lopes, de acordo com o MPF, “teria recebido vultosos valores de propina em diversas ocasiões descritas a partir dos depoimentos de ex-funcionários da Carioca Engenharia”.**

“As declarações de Luciana Salles Parente trouxeram à baila importantes informações acerca do local, forma e frequência dos pagamentos de propinas ao requerido, além de fornecer o número de seu telefone

peçoal, que permitiu aprofundamento das investigações”, escreveu o juiz Marcelo Bretas, da 7ª Vara Federal Criminal, na decisão em que determinou as prisões.

Heitor Lopes também teria recebido propinas por meio de suas empresas, acusa o MPF. Ele é sócio da Arqline Arquitetura e Consultoria e é acusado de ser sócio oculto da Arqmetro Arquitetura, localizadas no mesmo endereço. As duas foram contratadas para prestar serviços nas obras de construção da RioTrilhos, onde Heitor é diretor.

**Segundo o MPF, de janeiro de 2010 a março de 2013, Heitor Lopes recebeu vantagem indevida da empresa CBPO Engenharia, do Grupo Odebrecht, ao menos quatro vezes, por meio da Arquile. Em pelo menos outras vinte e sete oportunidades Lopes recebeu dinheiro da empresa MC Link Engenharia, em um total de R\$ 5,4 milhões, segundo acusam os procuradores que investigam o caso.**

De abril de 2012 a outubro de 2016, Heitor teria recebido mais de R\$ 10 milhões em transferências bancárias da Arqmetro. De acordo com as notas fiscais emitidas, a empresa faturou mais de R\$ 30 milhões no período. Supostamente, prestava serviços a duas outras empresas envolvidas na obra da Linha 4 do Metrô, a CBPO Engenharia e a Promon Engenharia.

**De acordo com a denúncia, em 2013, Heitor participou ativamente das tratativas para celebração de termo aditivo pactuado entre a Riotrilhos e a CBPO Engenharia. O valor foi R\$ 268 milhões, em operação relativa às obras de expansão da estação General Osório do Metrô.**

A Justiça também aprovou o bloqueio dos bens de Heitor Lopes. A Polícia Federal encontrou na casa do diretor da RioTrilhos, na zona sul do Rio, cerca de 50 relógios de marcas como Cartier e Rolex, canetas Mont Blanc e joias. De acordo com os investigadores, o acusado e sua mulher, Luciana Cavalcanti Maia, alvo de condução coercitiva, tentavam obter

cidadania portuguesa. O objetivo seria deixar o Brasil definitivamente<sup>13</sup>.  
(grifos nossos)  
(...)

---

## **Propinas da gestão Cabral também no metrô**

Operação da PF e do MPF revela esquema de corrupção na secretaria de Transportes e na Riotrilhos

Chico Otavio, Juliana Castro e Marco Grillo, O GLOBO  
Quinta-feira, 15.03.2017  
(...)

### **SUBCONTRATAÇÃO LUCRATIVA**

Além dos valores pagos diretamente, o esquema também funcionava por meio de contratações em camadas, até que o dinheiro chegasse aos beneficiários finais. O consórcio, pago pelo governo estadual, contratava empresas de engenharia para tarefas específicas da obra, que, por sua vez, assinavam contratos com firmas ligadas aos acusados.

**Para exemplificar o método, os procuradores mostram que Lopes recebeu, via Arqline Arquitetura e Consultoria, da qual é sócio, R\$ 5,4 milhões em supostos pagamentos ilícitos das empresas CBPO Engenharia, que pertence ao Grupo Odebrecht, e MC Link Engenharia. Após ser contratada pelo consórcio para realizar o projeto executivo de um trecho da obra, a MC Link subcontratou, por R\$ 5,3 milhões, a Arqline. Os pagamentos aconteceram entre 2010 e 2013. Os investigadores sustentam ainda que Lopes influenciou as negociações para a assinatura de um aditivo de R\$ 268 milhões ao**

---

<sup>13</sup> Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,linha-4-do-metro-do-rio-saltou-de-r-880-mi-para-r-r-9-6-bi-aponta-lava-jato,70001698891>>. Acesso em 20/08/2018.

**contrato entre a Riotrilhos e a CBPO para a expansão da estação General Osório, em Ipanema.**

“Além de ser responsável por manter, durante anos, um esquema criminoso de desvio de verbas públicas, inclusive federais, a investigação perfilou que a organização criminosa capitaneada por Sérgio Cabral continua em plena atividade, possuindo ramificação dentro da Riotrilhos na pessoa de Heitor Lopes de Sousa Júnior”, escreveram os procuradores<sup>14</sup>.

(...)

---

Portanto, ainda que não sejam necessárias para a configuração do dever dos Réus de ressarcir o tesouro estadual dos danos que provocaram, não há dúvidas de que existência de imputações em curso na esfera criminal, mesmo que pendentes de julgamento, reforçam a verossimilhança das alegações *supra* e tornam ainda mais insofismável o dever de indenizar os **prejuízos que causaram ao Estado do Rio de Janeiro, hoje em grave colapso financeiro, que decorre, em considerável parte, dos fatos ora tratados.**

**1.3.2.1.2. Dano ao Erário: dever de reparação integral pela sociedade empresária beneficiária das alterações contratuais ilegais**

A **entidade empresarial** integrante do polo passivo foi beneficiária dos atos ímprobos praticados, tendo se locupletado a partir da **pactuação dos termos aditivos ilegais**, que lhe favoreceram diretamente, em franca violação ao princípio constitucional da licitação pública.

Como se não bastasse, também se beneficiou da execução da obra avançada com superfaturamento e sobrepreço, enriquecendo ilicitamente, motivo pelo qual **do mesmo modo responde pelo ressarcimento integral ao erário dos valores a ela pagos indevidamente.**

---

<sup>14</sup> Vide matéria do Jornal O Globo anexa, veiculada no dia 15.03.2017.

Como já dito, após a celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº L4/98, as obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 foram retiradas do escopo do referido instrumento contratual, sendo acrescentadas ao objeto do Contrato nº 1.028/87.

Para isso, a Riotrilhos se certificou com a CBPO Engenharia Ltda., sociedade empresária responsável pela execução do objeto do Contrato nº 1.028/87 e ora Ré, do seu interesse na efetivação das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 do metrô no âmbito do referido instrumento contratual.

Constatado o interesse da CBPO Engenharia, foi celebrado o Termo Aditivo nº 14, o qual, como já mencionado, cuidou da inclusão das obras de integração das Linhas 4 e 1 do metrô, bem como das obras de expansão da Estação General Osório ao escopo do Contrato nº 1.028/87.

Com a sociedade empresária Ré, foram celebrados ainda os Termos Aditivos nºs 15 e 16.

A celebração dos referidos termos aditivos, como já se sabe, além de se mostrarem irregulares, deram ensejo à concretização de situações de superfaturamento e sobrepreço, em benefício exclusivo da sociedade empresária Ré, pelo que responde pelos valores que lhe foram pagos indevidamente em detrimento do erário estadual.

Sendo a sociedade empresária Ré responsável pela implementação dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16, cuja execução restou marcada por situações de superfaturamento e sobrepreço em seu benefício exclusivo, é óbvio e inquestionável que responde pela totalidade dos prejuízos causados ao erário.

Por derradeiro, tendo em vista a presença de diversos agentes ímprobos no polo passivo da presente demanda, importante que se consigne, desde logo, o entendimento jurisprudencial emanado do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, em demanda que se combate a prática de improbidade administrativa causadora de danos ao Erário, deve ser reconhecida a **responsabilidade solidária de todos os envolvidos** para que se busque a

restituição do patrimônio público e a indenização pelos danos causados<sup>15</sup>. Desse modo, a sociedade empresária Ré responde de forma solidária com os agentes da administração superior pelos danos causados ao erário estadual.

### **I.3.2.2. Reparação do erário, na proporção da conduta e participação:**

Além disso, os **servidores fiscais da obra**, que efetuaram e validaram as medições incorretas detalhadas nos tópicos posteriores desta ação, incluindo os **Diretores da Riotrilhos** que subscreveram os atos impugnados e autorizaram pagamentos indevidos, deixando ainda de adotar medidas para pronta reparação dos prejuízos causados; **são também responsáveis pela REPARAÇÃO DOS DANOS PROVOCADOS AO ERÁRIO, NA PROPORÇÃO DE SUA CONDUTA E PARTICIPAÇÃO.**

#### I.3.2.2.1. Dano ao Erário: dever de reparação, na medida de suas condutas e participações, pelos servidores e Fiscais do Contrato responsáveis pelas medições

Os servidores que atestaram as medições e fiscais do contrato devem responder pelas, já anteriormente mencionadas, situações de superfaturamento e sobrepreço, de acordo com o seguinte.

Os Réus **Luiz Reis Pinto Moreira, João Batista de Paula Junior, Eduardo Peixoto Aguiar e Marco Antônio Lima Rocha**, todos na qualidade de responsáveis pela atestação das medições e fiscais do contrato, **e Francisco Torres**, na qualidade de responsável pela atestação das medições, são igualmente responsáveis pelas quatro situações de medição irregular encontradas no âmbito dos Termos Aditivos nos 14, 15 e 16, quais sejam, medições viciadas das perdas de concreto (Situação 1), do espalhamento e compactação para o bota-fora (Situação 2), do transporte do material escavado com caminhões distintos dos previstos (Situação 3) e do pagamento de serviços sem valor estimado contratualmente (Situação 4).

As referidas medições irregulares totalizam um prejuízo ao Erário de **R\$ 178.255.499,09** (cento e setenta e oito milhões duzentos e cinquenta e cinco mil

<sup>15</sup> Nesse sentido, cf. o seguinte julgado do STJ: AgInt no REsp 1.687.567/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Dje 2/3/2018; REsp 1610169/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/05/2017, Dje 12/05/2017; REsp 678.599/MG, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/10/2006, DJ 15/05/2007, p. 260.

quatrocentos e noventa e nove reais e nove centavos - sendo R\$ 133.368.878,72 atualizado em UFIR-RJ/2018 e R\$ 44.886.620,37 em valores históricos de jun/2011)<sup>16</sup> e, sendo responsáveis, por estas, todos os réus acima listados, os mesmos respondem solidariamente pelo dano causado.

A responsabilização dos fiscais de contrato, solidária a dos outros réus, cinge-se às situações de medição irregular (Situações 1, 2, 3 e 4), conforme será detalhado ao longo da presente petição.

Em relação à situação de sobrepreço, identificou-se como responsáveis, além das autoridades signatárias dos termos aditivos, também *os servidores responsáveis pela elaboração e aprovação de pesquisa de mercado inconsistente*.

Desse modo, são ainda responsáveis pela situação de sobrepreço os réus **Nelson de Paula Ferreira Junior** e **Air Ferreira**, devendo responder solidariamente pelo dano de **R\$ 216.204.509,97 (UFIR-RJ/2018)**<sup>17</sup>, apurado em razão do preço global excessivo percebido no bojo dos Termos Aditivos n<sup>os</sup> 14, 15 e 16 frente ao mercado.

Ressalte-se, novamente, que a responsabilização destes, solidária com os outros réus, cinge-se à situação de sobrepreço, conforme será detalhado ao longo da presente petição.

## **II – OS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **II.1 – O CONTRATO ORIGINAL E AS ALTERAÇÕES POR TERMOS ADITIVOS**

Antes dos detalhamentos que se seguirão a seguir, para o melhor entendimento do histórico da implementação da Linha 4, ações judiciais, processos do TCE/RJ e inquéritos civis, apresenta-se o infográfico abaixo.

<sup>16</sup> Vide fl. 11 da Informação Técnica GATE n<sup>o</sup> 817/2017 e fl. 3 da Informação Técnica GATE n<sup>o</sup> 1.056/2018.

<sup>17</sup> Vide fl. 11 da Informação Técnica GATE n<sup>o</sup> 817/2017.

**HISTÓRICO DA LINHA 4 DO METRÔ**



ANO	CONTRATO Nº	CONTEÚDO	PROCESSO TCE/RJ Nº	AÇÕES CIVIS PÚBLICAS
1987	CONTRATO Nº 1.028/87	<b>Projeto Metrô Copacabana</b> Expansão da Linha 1 com construção das estações Cantagalo e General Osório.		
1998	CONTRATO Nº L4/98	<b>Concessão precedida de Obra Pública - Implementação da Linha 4 do Metrô</b> Inclusão das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1.		
2009	INAUGURAÇÃO GENERAL OSÓRIO	<b>Fim do Contrato nº 1.028/87</b> Com a Inauguração da estação General Osório o contrato de 87 cumpriu o seu objeto - contrato de escopo.		
2011	14º TA (1.028/87)	<b>Alteração da metodologia de escavação (Tatução)</b> Alteração da metodologia executiva de escavação sem estudo de viabilidade técnico-econômica.	PROCESSO TCE/RJ Nº 108.762-2/2015	
2012	2º TA (L4/98)	<b>Alteração da metodologia de escavação (Tatução)</b> Alteração da metodologia executiva de escavação sem estudo de viabilidade técnico-econômica.	PROCESSO TCE/RJ Nº 105.002-1/2016	
2012	3º TA (L4/98)	<b>Acréscimo de R\$ 6.442.770.916,73</b> Estabelecimento do traçado R\$ 6.442.770.916,73. Apresentação, pela primeira vez, uma planilha orçamentária com preços unitários e quantidades de todos os serviços que envolvem as obras.	PROCESSO TCE/RJ Nº 103.971-2/2016	
2012	1º TA (L4/98)	<b>Alteração drástica do contrato original</b> Alteração do traçado original. Mudança da estação de integração com a Linha 4. Supressão da obra de integração da Linha 4 com a Linha 1 do escopo contratual. (*) Sem fundamentação técnica nem estudo de viabilidade econômico-financeira.	PROCESSO TCE/RJ Nº 103.971-2/2016	
2013	15º TA (1.028/87)	<b>Prorrogação do prazo contratual</b> Nova prorrogação do prazo e alteração, sem acréscimo de valores, do projeto das obras.		dezembro/2018
2014	16º TA (1.028/87)	<b>Alterações qualitativas e quantitativas às obras de integração</b> Acrescimento de R\$ 305.798.894,79* ao valor do contrato original, destinados à 2ª etapa das obras de integração das Linhas 4 e Linha 1.		janeiro/2018
2015	4º TA (L4/98)	<b>Despesas sem respectivo empenho</b> Auditoria de conformidade verifica a realização de despesas, no valor de R\$ 671.548.624,54*, sem respectivo empenho pela Riotrôh no âmbito da obra da Linha 4 no ano de 2014. (IC MPRJ nº 2018.00932933)		março/2017
2015	Novo acréscimo de valores	Acrescimento ao valor do contrato no montante de R\$ 852.814.691,37* a ser suportado INTEGRALMENTE pelo Estado. Alteração do cronograma das obras, prorrogando o prazo da construção da estação Gávea para 2018.		
2015	Desenho contratual da distribuição de aportes na implementação da Linha 4	Desenho final da efetiva distribuição de aportes na implementação da Linha 4 - Instituto da concessão descaracterizado no Contrato L4/98 Os TJs de investimentos que cabiam a concessionária Rio de Janeiro Metrô foram repassados para o Estado, sendo a concessionária da Linha 1 repassada a Concessionária da Linha 1 (MetrôRio) por meio de contratos particulares (IC MPRJ nº 2017.00245188 - apura legalidade da subconcessão).		
2016	PROCESSO TCE/RJ Nº 103.971-2/2016	<b>Superfaturamento de R\$ 2.334.302.759,85* nas obras da Linha 4 e Paralisação dos Pagamentos</b> Inauguração de Tomada de Contas Ex Offício, decidido determinando renúncia aos créditos passivos e formação de Tomada de Contas de Barra S/A, resultando na paralisação das obras da Estação Gávea.		
2016	PROCESSO TCE/RJ Nº 105.002-1/2016	<b>Superfaturamento de R\$ 201.746.154,60* nas obras de integração da Linha 4 com a Linha 1</b> Inauguração de Tomada de Contas Ex Offício.		
2016	PROCESSO TCE/RJ Nº 103.971-2/2016	<b>Superfaturamento de R\$ 2.334.302.759,85* nas obras da Linha 4 e Paralisação dos Pagamentos</b> Inauguração de Tomada de Contas Ex Offício, decidido determinando renúncia aos créditos passivos e formação de Tomada de Contas de Barra S/A, resultando na paralisação das obras da Estação Gávea.		
2017	PROCESSO TCE/RJ Nº 103.971-2/2016	<b>Superfaturamento de R\$ 2.334.302.759,85* nas obras da Linha 4 e Paralisação dos Pagamentos</b> Inauguração de Tomada de Contas Ex Offício, decidido determinando renúncia aos créditos passivos e formação de Tomada de Contas de Barra S/A, resultando na paralisação das obras da Estação Gávea.		
2018	PROCESSO TCE/RJ Nº 103.971-2/2016	<b>Superfaturamento de R\$ 2.334.302.759,85* nas obras da Linha 4 e Paralisação dos Pagamentos</b> Inauguração de Tomada de Contas Ex Offício, decidido determinando renúncia aos créditos passivos e formação de Tomada de Contas de Barra S/A, resultando na paralisação das obras da Estação Gávea.		

(\*) Valores históricos  
(\*) Sonegação de documentos ao TCE/RJ por parte da Riotrôh  
(\*) Extravio do Processo Administrativo nº E-10/800.087/87 que gerou a licitação do contrato nº 1028/87.  
(\*) Extravio do Processo Administrativo nº E-04/005.171/98 que gerou a licitação do contrato L4/98.

### **II.1.1 - Breve histórico dos contratos originais e suas alterações**

Além das irregularidades observadas na execução das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô, e em sua respectiva fiscalização, as quais serão expostas no tópico seguinte, há que se analisar as circunstâncias e efeitos da celebração dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 ao Contrato nº 1.028/87, uma vez que são estes os responsáveis pela introdução das referidas obras no escopo do referido instrumento contratual, dando a este nova forma e acrescentando-lhe valores.

Sabidamente, a mutabilidade dos contratos administrativos encontra previsão legal e não é por si só fator que desafie a ordem jurídica. Para seguir atendendo aos parâmetros da legalidade, no entanto, “devem ter motivação específica e ser amparadas nas normas que as autorizam, com a observância dos limites fixados na lei, para impedir a desnaturação do objeto ou, mesmo, a violação ao princípio da licitação”<sup>18</sup>.

No presente caso, porém, o que se observa, pelo conjunto probatório colhido ao longo do inquérito civil anexo, é que, em síntese, *as alterações contratuais foram utilizadas como instrumento para o direcionamento da contratação e para o superfaturamento da execução contratual*, em prejuízo do erário público, e introduzindo, por termos aditivos, modificações ora externas ao objeto contratado, ora de grande porte, tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo.

A planilha abaixo, contendo informações extraídas do Relatório de Auditoria do TCE-RJ, resume os objetos de cada termo aditivo e aponta os respectivos processos existentes no âmbito daquela Corte de Contas.

Nº	DATA	PROCESSO TCE-RJ Nº	OBJETO
<b>14</b>	25.02.2010	130.981-2/11	<b>Obras civis + itens adicionais/Sistemas.</b>

<sup>18</sup> Flavio Amaral Garcia, **Licitações e Contratos Administrativos**. Casos e Polêmicas, Ed. Malheiros, 4ª Ed, 2016, pag. 342.

15	30.12.2013	102.556-9/15	Prorrogação do prazo de vigência contratual até 31.07.2014; e alteração da planilha contratada, sem acréscimo de valor.
16	22.07.2014	108.717-5/14	Alteração da planilha do TA nº 14, com acréscimo de valor; prorrogação do prazo de vigência contratual para 31.12.2016; e inclusão de índice de reajustamento de preços de alguns Sistemas.

Assim, através dos três termos aditivos acima pontuados foi que se incorporou ao objeto do Contrato nº 1.028/87 a execução das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô, o qual tinha por escopo original a execução das obras de expansão da Linha 1 de Copacabana a Ipanema, com a construção das estações Cantagalo e General Osório.

Resta evidente, portanto que os aditivos acima inseriram no Contrato 1.028/87 a efetivação de obras e serviços que lhe eram inteiramente estranhos. Assim, não se está diante propriamente de transfiguração do objeto contratual mas sim do acréscimo de novo objeto a ele inteiramente alheio. Sendo as obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 completamente estranhas ao escopo original do Contrato, configuram, em verdade, novo objeto contratual.

Portanto, deveria ter sido submetido a procedimento licitatório próprio, em respeito ao Princípio da Impessoalidade, asseverado pela Constituição Federal em seu artigo 37, *caput*.

Ao alterar o Contrato nº 1.028/87, acrescentando-lhe a execução das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô, os réus **Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho**, **Sebastião Rodrigues Pinto Neto** e **Bento José de Lima** procederam, na realidade, à contratação direta do referido objeto junto à beneficiária **CBPO Engenharia Ltda**, sem que, como será demonstrado, houvesse qualquer razão legal que a autorizasse.

Na imagem esquematizada abaixo se pode visualizar o vasto objeto das obras realizadas sem licitação.



Ademais, não bastasse a inserção, no Contrato nº 1.028/87, de objeto totalmente estranho ao seu escopo original, o **Contrato nº 1.028/87 estava cumprido à época da celebração dos Termos Aditivos nº 14 e seguintes**, sendo, assim, impossível que fosse alvo de alterações, o que corrobora a realização de **contratação direta**.

Além disso, mesmo que os Termos Aditivos nº 14 e seguintes fossem puramente instrumentos de alteração contratual – e não, em verdade, um novo contrato – as modificações por estes introduzidas também superaram, em muito, o limite legal de 25% do valor contratual original, conforme tabela<sup>19</sup> abaixo.

<sup>19</sup> Vide fl. 69 do Relatório de Auditoria TCE-RJ no bojo do Processo nº 105.002-1/2016.

Termo Aditivo	Aditivos de Rerratificação							
	Itens Acrescidos		Itens Reduzidos		Itens Novos		Valor Atualizado	
	%	Total (R\$) (jun/08)	%	Total (R\$) (jun/08)	%	Total (R\$) (jun/08)	%	Total (R\$) (jun/08)
TA nº 01 (02/09/1988)	-	-	-	-	-	-	-	373.328.805,80
TA nº 02 (28/09/1989)	-	-	-	-	-	-	-	373.328.805,80
TA nº 03 (26/09/1990)	-	-	-	-	-	-	-	373.328.805,80
TA nº 04 (26/09/1990)	-	-	-	-	-	-	-	373.328.805,80
TA nº 05 (12/10/1990)	-	-	-	-	-	-	-	373.328.805,80
TA nº 06 (01/03/1991)	-	-	-	-	-	-	-	373.328.805,80
TA nº 07 (10/07/1992)	-	-	-	-	-	-	-	373.328.805,80
TA nº 08 (20/02/2004)	31,13 %	116.235.723,82	-	-	-	-	31,13%	489.564.529,62
TA nº 10 (29/12/2006)	49,04 %	183.095.470,63	22,34 %	83.392.260,34	2,05 %	7.647.799,36	59,89%	596.915.539,27
TA nº 11 (23/09/2008)	39,81 %	148.637.947,88	0,00 %	-	30,99 %	115.710.000,00	130,70%	861.263.487,15
TA nº 12 (23/11/2009)	14,59 %	54.464.053,82	0,00 %	-	0,00 %	-	145,29%	915.727.540,97
TA nº 14 (10/06/2011)	93,65 %	349.604.696,36	0,00 %	-	0,00 %	-	238,93%	1.265.332.237,34
TA nº 15 (30/12/2013)	26,80 %	100.043.038,19	26,31 %	98.216.526,46	0,00 %	-	239,42%	1.267.158.749,06
TA nº 16 (22/07/2014)	81,42 %	303.972.383,07	0,00 %	-	0,00 %	-	320,84%	1.571.131.132,13
Total	336,45 %		48,65 %		33,04 %		320,84%	

**Notas:**

\* Os valores totais dos termos aditivos consideram o somatório das obras civis e sistemas.

\* Os preços unitários (jun/1994) das obras civis foram reajustados para jun/2008 adotando-se o coeficiente de reajustamento (2,933951), conforme 11º termo aditivo.

A partir da leitura da tabela, é fácil ver que os referidos aditivos extrapolaram, e muito, o supramencionado percentual de 25%, estando, assim, em desacordo com o previsto no art. 65, §§1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, sem que estivessem presentes os requisitos necessários à comprovação de sua excepcionalidade, como será explicitado mais a frente.

Feito o breve introito, passa-se ao relato de como tais alterações foram realizadas, no que releva à presente ação.

II.1.1.a – Contrato L4/98

O Contrato de Concessão da Linha 4 foi assinado em 21.12.1998, trazendo uma definição para a Linha 4 da rede metroviária logo no §1º de sua Cláusula Primeira:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO DO CONTRATO**

O objeto do presente CONTRATO é a exploração, precedida de obra pública, pela CONCESSIONÁRIA, em caráter exclusivo dos serviços públicos de transporte metroviário de passageiros da Linha 4, doravante denominados SERVIÇOS, cuja concessão, doravante denominada CONCESSÃO, lhe foi outorgada pelo Decreto nº ....., de ...../...../....., publicado no Diário Oficial do Estado, Parte ....., página ....., Edição de .....

§1º- Os SERVIÇOS serão prestados com a utilização da Linha 4 da rede metroviária, assim entendida a Linha desde o trecho que se inicia na Estação Morro de São João, passa nas estações intermediárias Humaitá, Jóquei, no bairro da Gávea, São Conrado e termina na estação Jardim Oceânico, compreendendo este trecho extensão de aproximadamente 16,3 km

A cláusula segunda do instrumento tratou da “Execução de Obras”, destacando-se as previsões no sentido da responsabilidade não só pela execução das obras como também pela aquisição dos bens necessários à operação da Linha 4, e de repartição dos aportes financeiros entre Estado e Concessionária, tendo por base o orçamento constante no Projeto Básico.

**CLÁUSULA SEGUNDA – EXECUÇÃO DE OBRAS**

Precedendo a exploração dos SERVIÇOS objeto do presente CONTRATO, conforme disposto na Cláusula Primeira, a CONCESSIONÁRIA deverá executar as obras de implementação de toda a estrutura da Linha 4 (quatro), tudo conforme descrito no Projeto Básico modificado pelo traçado alternativa aprovado pelo METRÔ que constitui o Anexo IV, do presente CONTRATO e de

acordo com o Projeto Executivo a ser elaborado pela CONCESSIONÁRIA e submetido à prévia aprovação do METRÔ.

§1º - Além de executar as obras mencionadas no caput desta Cláusula, a CONCESSIONÁRIA deverá adquirir todos os bens necessários à operação total da Linha 4, constantes do Projeto Básico modificado pelo traçado alternativo aprovado pelo METRÔ e seus Anexos.

§2º - O orçamento constante do Projeto Básico modificado pelo traçado alternativo aprovado pelo METRÔ para a execução das obras e da aquisição dos bens mencionados no caput e no §1º desta Cláusula é de R\$ 880.079.295,18 (oitocentos e oitenta milhões, setenta e nove mil, duzentos e noventa e cinco reais e dezoito centavos), assim dividido:

- a) O custo total de implantação da Linha 4, **incluindo a ligação com a linha 1**, do Centro de Manutenção e Centro de Controle Operacional, do Projeto Executivo e Instalação e Manutenção de Canteiros será de R\$ 728.879.295,18 (setecentos e vinte e oito milhões, oitocentos e Setenta e Nove Mil e Duzentos e Noventa e Cinco Reais e Dezoito centavos).
- b) Custo de aquisição de Material Rodante para a Linha 4: R\$ 151.200.000,00 (cento e cinquenta e um milhões e duzentos mil reais)

§3º - Do custo total mencionado no §2º desta cláusula, o ESTADO aportará R\$ 392.091.923,26 (trezentos e noventa e dois milhões, noventa e um mil, novecentos e vinte e três reais e vinte e seis centavos), e a CONCESSIONÁRIA R\$ 336.787.371,92 (trezentos e trinta e seis milhões, setecentos e oitenta e sete mil, trezentos e setenta e um reais e noventa e dois centavos), para a execução da obra, além de R\$ 151.200.000,00 (cento e cinquenta e um milhões e duzentos mil reais) a serem aportadas também pela CONCESSIONÁRIA, referentes à aquisição do material rodante, obedecido o Valor do Fator de Economicidade (VFE) integrante do Valor da Oferta (VO) do Leilão.

Contudo, após a celebração do Contrato nº L4/98 (21.12.1998), não foi adotada qualquer providência referente à concessão<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Tendo a RIOTRILHOS declarado o seguinte quando questionada acerca da não emissão da Ordem de Início pelo Estado Conforme fl. 85 do Relatório de Auditoria do TCE-RJ no bojo do Processo nº 103.971-2/2016:

A Licitação, prévia à Concessão da Linha 4, foi concluída em 1998, no final do Governo do Marcelo Alencar. Porém, tal Concessão não se tornou prioridade do programa de Governo do ser sucessor (Anthony Garotinho), que apenas priorizou a obra da Estação Siqueira Campos, inaugurada em 2002.

Assim, apesar de a Concessão ter sido em 1998, o Contrato ficou paralisado por um longo período, retornado o seu curso, tão-somente, no ano de 2010, com assinatura do Primeiro Termo Aditivo, em

O longo período de inércia vigorou até fevereiro de 2010, quando foi celebrado o 1º Termo Aditivo ao Contrato L4/98 (25.02.2010).

*II.1.1.b – 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº L4/98*

Em 2009, foram iniciadas, no bojo do Processo Administrativo E- 10/775/2009, as tratativas entre a Secretaria de Transportes e a concessionária Consórcio Rio-Barra para celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº L4/98, sendo que com a celebração do referido termo aditivo é que se iniciou, efetivamente, a execução do Contrato de Concessão nº L4/98, mediante a alteração do traçado da Linha 4 e o seu ponto de interligação com a Linha 1.

**Dessa maneira, a integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô, deixou de ser realizada na Estação São João, em Botafogo, passando a ocorrer na Estação General Osório, em Ipanema.**

Nada obstante, não foi localizada qualquer fundamentação técnica para a alteração do traçado nos autos do Processo Administrativo E-10/775/2009.

Questionada acerca do documento técnico que dera azo à celebração do 1º Termo Aditivo<sup>21</sup>, a Diretoria de Engenharia da Riotrilhos reportou-se ao Relatório “Razões Técnicas para a Alteração do Traçado da Linha 4 do Metrô do Rio de Janeiro”, produto do Contrato nº 08/2010 celebrado entre a Secretaria de Estado da Casa Civil e a Fundação Getúlio Vargas em 22.07.2010.

Não bastasse a intempestividade – o 1º Termo Aditivo data de 21.02.2010, tendo sido, portanto, anterior ao Relatório da FGV que supostamente o fundamenta –, o estudo apresentado não contém, em suas 17 (dezessete) páginas e cinco anexos, elementos essenciais ao Estudo de Alternativa de Traçado<sup>22</sup> e ao

---

25/02/2010. Tanto é assim, que a primeira Autorização de Serviço só foi emitida em 19/03/2010, e a VDO nº 1-0007/10 data de 23/03/2010, conforme cópias em anexo.

<sup>21</sup> Conforme fl. 90 do Relatório de Auditoria TCE-RJ no Processo nº 103.971-2/2016, o requerimento se deu por meio do Termo de Solicitação de Informações e Documentos nº 04 de 02.10.2015 e visava ao “documento técnico que fundamentou a alteração do trajeto pelo 1º Termo Aditivo, demonstrando projeções de maior mobilidade, racionalização do sistema de transporte, atingimento de metas ambientais, ordenação do tráfego, conforme mencionado no Parecer Jurídico emitido em 23/12/2009 pela Assejur/Setrans”.

<sup>22</sup> Relatório/memória justificativa; lay-out esquemático da alternativa; planta e perfil da alternativa; indicação de terraplanagem, drenagem e obras de contenção (esboço); identificação

Projeto Básico<sup>23</sup> conforme explanação às fls. 90/95 do Relatório de Auditoria do TCE-RJ no bojo do processo administrativo TCE/RJ nº 103.971-2/2016 (documento anexo).

Conclui-se, portanto, que inexistia, à época da celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº L4/98, estudo técnico a justificar as alterações contratuais promovidas pelo mesmo e que repercutiriam nos demais ajustes que lhe sucederam.

As obras foram iniciadas em março de 2010, mas, como se sabe, não foram concluídas para a Copa do Mundo de 2014 e foram apenas parcialmente concluídas às vésperas dos Jogos Olímpicos de 2016.

Contudo, como anteriormente salientado, as irregularidades constatadas no âmbito do Contrato de Concessão nº L4/98 já figuram como protagonistas na ação civil pública por ato de improbidade administrativa com ressarcimento ao erário nº 0102232-92.2017.8.19.0001, não fazendo parte do objeto da presente demanda.

Assim, o que importa de tal narrativa para esta inicial é que, ***com a celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº L4/98, a integração da Linha 4 com a Linha 1 foi transferida para a Estação General Osório, bem como, teve a execução de suas obras retirada do escopo do referido instrumento contratual, as quais foram, posteriormente, incorporadas ao objeto do Contrato nº 1.028/87, a partir de seu Termo Aditivo nº 14.***

#### II.1.1.c – Contrato nº 1.028/87

No ano de **1987** foi instaurado, no âmbito da, então existente, Companhia do Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro – Metrô/RJ, o processo

---

das possíveis interferências; quantitativos, preços unitários e orçamento estimados para a implantação das obras de via permanente; entre outros.

<sup>23</sup> Memória descritiva e justificativa com explanação sobre a geometria proposta para o eixo do projeto, estudos e cálculos realizados, procedimentos adotados, etc; conjunto de desenhos contendo planta, perfil longitudinal, seções transversais e demais desenhos elucidativos a geometria proposta para o eixo do projeto; tanto o texto como os desenhos serão partes integrantes, respectivamente, do volume de memória descritiva e justificativa e dos volumes de desenhos dos estudos e projetos.

administrativo E-10/800.087/197, a fim de que fossem adotados os procedimentos necessários à efetivação do Projeto Metrô-Copacabana.

Assim, através da Licitação nº 013/87 – Edital de Concorrência nº 006/87, foram escolhidas, para a execução das obras civis do Projeto Metrô-Copacabana, as sociedades empresárias Construtora Andrade Gutierrez S/A e CBPO Engenharia Ltda. - CBPO.

À CBPO coube a execução das obras relativas ao LOTE 2 do Projeto Metrô-Copacabana, celebrando, para tanto, em 16 de outubro de 1987, o Contrato nº 1.028/87, no valor, atualizado em junho de 2008, de R\$ 373.328.805,80 (trezentos e setenta e três milhões, trezentos e vinte e oito mil, oitocentos e cinco reais e oitenta centavos).

O objeto do Contrato nº 1.028/87 foi trazido em sua Cláusula Primeira, item 1.1, dispondo:

1.1 – É objeto deste Contrato a construção pelo CONSTRUTOR das obras civis do lote nº 2 (dois) do PROJETO COPACABANA do METRO do Rio de Janeiro, que se iniciam no Km 9,3 + 78,00 e terminam no Km 11,3 + 50,00, de conformidade com os desenhos e demais documentos que integram o presente contrato.

Desse modo, tinha-se, portanto, como objeto do Contrato nº 1.028/87, a execução das obras de expansão da Linha 1 do Metrô de Copacabana a Ipanema, com a construção das estações Cantagalo e General Osório.

Quanto ao prazo, determinava sua Cláusula Nona, item 9.1 que:

9.1 – O prazo total estabelecido para o término de todos os serviços a serem executados nos termos do presente Contrato é de 912 (novecentos e doze) dias corridos, contados a partir da 1ª Autorização de Serviço (AS) expedida pelo METRÔ.

Contudo, à justificativa de que houve atraso no repasse de verbas públicas, ocasionando a paralisação das obras, em 01 de março de 1991, foi celebrado o 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87, prorrogando seu prazo por 732 (setecentos e trinta e dois) dias corridos.

Pelos mesmos motivos, celebrou-se, em 10 de julho de 1992, o Termo Aditivo nº 07, prorrogando o prazo do Contrato nº 1.028/87 para 19 de maio de 1993. Ato contínuo, o referido prazo foi ainda prorrogado pelos Termos Aditivos nos 08, 09, 12 e 13, alcançando a data de 31 de dezembro de 2011.

*Em **21 de dezembro de 2009** foi inaugurada a última estação do Projeto Metrô-Copacabana, qual seja, a Estação General Osório, encerrando-se, assim, as obras de expansão da Linha 1 cobertas pelo Contrato nº 1.028/87.*

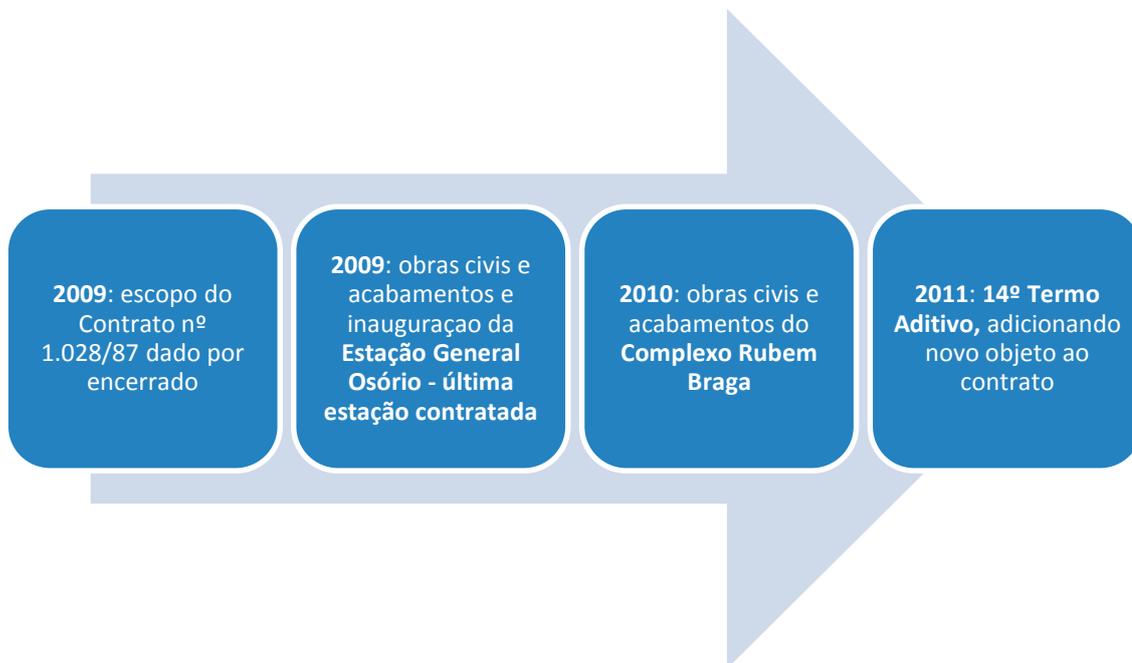
Desse modo, **foi emitido, em 27 de julho de 2011, o termo de recebimento definitivo** de eventos com a seguinte redação.

*A **RIOTRILHOS** – Companhia de Transportes Sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro, através desta comissão, emite o **TERMO DE RECEBIMENTO DAS OBRAS CIVIS E DE ACABAMENTOS**, em conformidade com a **CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA**, do Contrato **1028/87 – Lote 02 – do Projeto do Metrô Copacabana/RJ**, celebrados com a **CBPO ENGENHARIA LTDA**, conforme especificado abaixo:*

- 1) Conclusão das obras civis e de acabamentos da **Estação General Osório**, incluindo os acessos pela Rua Sá Ferreira, Rua Jangadeiros e da Praça General Osório e a entrega para a operação dos mesmos em **22 de dezembro de 2009**.*
- 2) Conclusão das obras civis e de acabamentos do **Complexo Rubem Braga**, compreendendo o Acesso pela Rua Teixeira de Melo, Posto de Ventilação e de Exaustão, Prédio Administrativo Torre I, Passarelas de interligações 1 e 2 e a Torre II, e entrega para a operação dos mesmos em **30 de junho de 2010**.*
- 3) Existência de pendências financeiras – fls.08 do Processo E-10/400.328/11 -, relativas aos Aditivos 11 e 12 do contrato citado, para serviços executados na medição 22 (NF# 21) e medição 23 (NF# 22), nos valores de R\$ 324.273,86 e R\$ 339.380,89, respectivamente.*

No entanto, embora o escopo do Contrato nº 1.028/87 já tivesse sido tido por encerrado (*obras civis e acabamentos da **Estação General Osório em 2009** e obras civis e de acabamentos do **Complexo Rubem Braga em 2010***), tendo sido a *estação última estação prevista no contrato inaugurada em **2009***, celebrou-se, em **10 de junho de 2011**, o seu 14º Termo Aditivo, o qual serviu à inserção de

diversos acréscimos no escopo do referido instrumento contratual, bem como, à prorrogação de seu prazo que em verdade já tinha se esgotado.



#### II.1.1.d – 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87

O 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87 foi gestado no bojo do processo administrativo nº E-10/400233/11, este instaurado no âmbito da Companhia de Transporte sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro – RIOTRILHOS para a adoção das medidas cabíveis à interligação da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô na Estação General Osório.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro solicitou à Fundação Getúlio Vargas – FGV que fosse desenvolvido estudo próprio a indicar as possibilidades para as obras de integração entre essas linhas do Metrô.

Assim, a FGV apresentou, três opções, optando os Réus **Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho**, **Sebastião Rodrigues Pinto Neto** e **Bento José de Lima** pela construção de uma nova Estação General Osório, realizando a integração entre as mesmas sem o transbordo de passageiros.

Tal escolha terminou por transformar a Linha 4 em mero prolongamento da Linha 1, retirando seu caráter autônomo e, ainda, criando as condições para a

operação do serviço pela Metrô Rio, concessionária das Linhas 1 e 2, o que efetivamente ocorreu, sem que houvesse sido realizado o devido procedimento licitatório para tanto. Contudo, **não tem esta inicial o intento de discutir tal ponto, ressaltando-se apenas que este já figura como objeto do IC MPRJ 2017.00249188.**

Assim, tendo sido feita a escolha, dedicaram-se, a Diretoria de Engenharia e os técnicos da Riotrilhos, no bojo do processo administrativo nº E-10/400233/11, à elaboração do Projeto Básico de Escavações da Interligação da Linha 4 com a Linha 1, bem como, do orçamento para a realização das obras de expansão da Estação General Osório e de escavação dos túneis entre a estações Cantagalo e General Osório, o qual restou totalizado em R\$ 377.540.074,44 (trezentos e setenta e sete milhões, quinhentos e quarenta mil, setenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), em valores de março de 2011<sup>24</sup>.

Prontos os referidos projeto e orçamento, a Diretoria de Engenharia da Riotrilhos encaminhou à sociedade empresária CBPO Engenharia Ltda., em 30.03.2011, a Carta DE - 011/11, a fim de consultar seu interesse na realização das supramencionadas obras através do Contrato nº 1.028/87.

Ocorre que, como já se sabe, o Contrato nº 1.028/87 tinha por objeto a expansão da Linha 1 do Metrô entre as Estações Siqueira Campos e General Osório, escopo esse concluído com a inauguração da Estação General Osório em 21 de dezembro de 2009.

**Dessa forma, as obras de interligação da Linha 4 com a Linha 1, além de serem completamente estranhas ao objeto do Contrato nº 1.028/87, jamais poderiam ensejar o aditamento de contrato já tido como encerrado.**

Contudo, deu-se a consulta à CBPO, que anuiu com o interesse na execução, através do Contrato nº 1.028/87, das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô<sup>25</sup>.

Assim, buscando a alteração do Contrato nº 1.028/87, a fim de incluir neste a execução das referidas obras de interligação, a Diretoria de Engenharia da

<sup>24</sup> Conforme fls. 51/53 do Processo Administrativo RIOTRILHOS nº E-20/400233/2011.

<sup>25</sup> Conforme Carta CBPO/RIOTRILHOS - 022/2011, de 08.04.2011 (à fl. 62 do Processo Administrativo RIOTRILHOS nº E-20/400233/2011).

RIOTRILHOS formulou a Proposta de Resolução de Diretoria nº DE – 02/11, a qual cuidou da apresentação da questão. Dentre as modificações apontadas, destaca-se:

- a) o acréscimo contratual no valor, atualizado em março de 2011, de R\$ 366.772.076,75 (trezentos e sessenta e seis milhões, setecentos e setenta e dois mil setenta e seis reais e setenta e cinco centavos) para a realização das obras de expansão da Estação General Osório;
- b) o acréscimo contratual no valor, atualizado em março de 2011, de R\$ 10.767.997,69 (dez milhões, setecentos e sessenta e sete mil, novecentos e noventa e sete reais e sessenta e nove centavos) para a execução de serviços de fornecimento, desmontagem e montagem da via permanente, no trecho de interligação da Linha 1 com a Linha 4;
- c) a prorrogação do prazo contratual até 31.12.2013.

A Diretoria Executiva da Riotrilhos decidiu, através da Resolução de Diretoria nº 297-01/11, por aprovar, em 24.05.2011, a celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87, a fim de que fossem, a partir deste, incorporadas, no bojo do Contrato nº 1.028/87, as supramencionadas alterações, viabilizando, assim, a execução, através deste, das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1.

A Diretoria Executiva da Riotrilhos submeteu, então, sua decisão à aprovação do Governador do Estado do Rio de Janeiro. Ato contínuo, em 06.06.2011, **foi autorizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro a celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87**<sup>26</sup>.

Assim, em 10.06.2011, celebra-se, entre a RIOTRILHOS e a sociedade empresária CBPO, o 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87. Quanto aos acréscimos contratuais, a Cláusula Primeira do referido termo aditivo dispôs:

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO**

- 1.1** Fica acrescido o valor de R\$ 86.281.467,14 (oitenta e seis milhões, duzentos e oitenta e um mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e quatorze centavos) referido ao I<sub>0</sub> (junho de 1994), para a execução dos serviços de Obras Civas, relativos às obras de expansão da estação General Osório, que correspondem a R\$ 36.772.076,75 (trezentos e sessenta e seis milhões, setecentos e sessenta e dois " setenta e seis reais e setenta e cinco centavos) atualizados para março de 2011.

<sup>26</sup> Conforme fl. 429 do Processo Administrativo RIOTRILHOS nº E-20/400233/2011.

- 1.2** Fica acrescido o valor de R\$ 10.177.605,00 (dez milhões, cento e setenta e sete mil, seiscentos e cinco reais) referido ao I<sub>0</sub> (junho de 2008), para a execução dos serviços de Fornecimento, Desmontagem e Montagem da Via Permanente, no trecho da Interligação da Linha 1 com a Linha 4, correspondendo em março de 2011, o valor de R\$ 10.767.997,69 (dez milhões, setecentos e sessenta e sete mil, novecentos e noventa e sete reais e sessenta e nove centavos).
- 1.3** 1.3 O valor a ser aditado para as obras de expansão da estação General Osório e de Interligação entre as Linhas 1 e 4, atualizados para março de 2011, perfazem o valor total de R\$ 377.540.074,44 (trezentos e setenta e sete milhões, quinhentos e quarenta mil, setenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos).

Em relação à prorrogação do prazo contratual, determinou a Cláusula Quarta:

**CLÁUSULA QUARTA: DA ALTERAÇÃO DO PRAZO CONTRATUAL**

- 4.1** Fica prorrogado o prazo contratual para o dia 31 de dezembro de 2013, com fundamento no artigo 57, inciso I, parágrafo primeiro, da Lei 8666/93.

Tem-se, assim, que o 14º Termo Aditivo foi, então, responsável pelo aditamento de contrato já extinto, incluindo neste objeto totalmente estranho ao seu escopo original e, ainda, alterando-o em montante superior ao limite legal de 25%, sem que restasse comprovado o requisito de sua excepcionalidade, como será mais bem exposto em um próximo tópico.

No entanto, não bastassem as irregularidades percebidas na celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87, o referido instrumento de alteração contratual ensejou, ainda, a pactuação de outros dois termos aditivos, que, somados àquele, deram juntos margem, como será mais a frente demonstrado, à concretização de situações de superfaturamento e sobrepreço.

*II.1.1.e – 15º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87*

Em 29.11.2013, a CBPO enviou à Riotrilhos a carta CBPO/RIO – 101/2013, solicitando a prorrogação do prazo do Contrato nº 1.028/87 para julho de 2014, já que só assim seria possível concluir a execução do objeto do 14º Termo Aditivo.

Dessa maneira, instaurou-se, em 12.12.2013, no âmbito da Secretaria de Estado de Transportes, o processo administrativo nº E-10/002/339/2013, a fim de articular o termo aditivo necessário à efetivação da supramencionada prorrogação contratual.

A Diretoria de Engenharia da Riotrilhos elaborou, então, a Proposta Para Resolução da Diretoria – PRD nº DE 010/2013, objetivando a celebração do 15º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87, o qual serviria à:

- a) prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº 1.028/87 para 31 de julho de 2014;
- b) bem como, à alteração qualitativa do objeto do Termo Aditivo nº 14 ao Contrato nº 1.028/87, sem acréscimo de valor, para incluir as obras previstas na Rerratificação (constante do processo administrativo nº E-10/400.425/2012), já aprovada pela ASJUR/Transportes através do Visto nº 125/2013 – RCC. A citada alteração consiste em: substituição do túnel de ventilação e saída de emergência Nascimento Silva por um túnel de acesso em direção à Lagoa com a função de ventilação e de futuro acesso de passageiros para a expansão da Estação General Osório pela Av. Epitácio Pessoa na Lagoa Rodrigues de Freitas; construção de um túnel provisório de serviço com saída no túnel Sá Freire Alvim, para permitir a entrada da tuneladora; e construção do túnel de serviço da Subestação Auxiliar – SSA.

A referida proposta foi então encaminhada à ASEJUR/Transportes, que concluiu pela possibilidade de alteração qualitativa do objeto do Termo Aditivo nº 14, conforme manifestação favorável anteriormente exprimida no bojo do processo administrativo nº E-10/400.425/2012; **sem, no entanto, concordar com a supracitada prorrogação de prazo contratual, uma vez que não haveria qualquer justificativa técnica à efetivação da mesma**<sup>27</sup>.

Assim, a PRD nº DE 010/2013 foi devolvida à Diretoria de Engenharia da Riotrilhos para que fosse complementada, a fim de que apresentasse robusta justificativa à necessidade de prorrogação de prazo.

<sup>27</sup> Conforme manifestação às fls. 27/28 do Processo Administrativo RIOTRILHOS nº E-10/002339/2013.

A Diretoria de Engenharia expôs, então, que os motivos para a supradita prorrogação contratual seriam a necessidade de diminuição do ritmo das escavações e do número de detonações dentro do túnel, visando impedir a ocorrência de vibrações no maciço rochoso, localizado no Morro do Cantagalo; bem como, a necessidade, após a queda de uma pedra, da execução de obras de contenção da referida encosta, o que levou à temporária paralisação das obras de expansão da Estação General Osório<sup>28</sup>.

Ato contínuo, a PRD nº DE 010/2013 foi, novamente, encaminhada à apreciação da ASEJUR/Transportes, que concluiu, frente às justificativas apresentadas, pela viabilidade da prorrogação do prazo do Contrato nº 1.028/87 para 31 de julho de 2014, salientando, no entanto, que:

*“[...] por se tratar de um pacto ordinariamente celebrado em 1987, tendo sido já objeto de inúmeros aditivos, recomenda-se que, salvo ocorrências absolutamente extraordinárias, após a expiração do prazo, em julho de 2014, seja este contrato ultimado definitivamente”<sup>29</sup>.*

Em seguida, a PRD nº DE 010/2013 foi submetida ao juízo da Diretoria Executiva da RIOTRILHOS, que decidiu, em 30.12.2013, através da Resolução de Diretoria Executiva - RDE nº 381.04/2013, pela aprovação da mesma, determinando sua remessa ao Governador do Estado do Rio de Janeiro para a devida apreciação.

**Em 14.01.2014, a Secretaria de Estado da Casa Civil submeteu a referida proposta ao Governador do Estado do Rio de Janeiro, que a autorizou em 15.01.2014, ou seja, quinze dias após o término do prazo contratual (31.12.2013), o que deveria ter impedido sua renovação.**

<sup>28</sup> Conforme fls. 45/48 do Processo Administrativo RIOTRILHOS nº E-10/002339/2013.

<sup>29</sup> Conforme fl. 88 do Processo Administrativo RIOTRILHOS nº E-10/002339/2013.

10/002/339/2013

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL  
PROCESSO 110/00485/12  
Data: 18/12/12 fls. 222  
Rubrica: 5000320

Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado da Casa Civil

Senhor Governador,

Trata-se de pedido encaminhado pela Secretaria de Estado de Transportes, de prorrogação do prazo do Contrato nº 1028/87.

O aditivo foi objeto de parecer da assessoria jurídica da Secretaria de Estado de Transportes, bem como autorizado pelo Conselho Diretor da RJOTRILHOS.

É o que submeto à consideração de Vossa Excelência.

Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 2014.

**REGIS FICHTNER**  
Secretário de Estado - Chefe da Casa Civil

**AUTORIZO.**

Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 2014.

**SERGIO CABRAL**  
Governador do Estado

Remetido despacho para publicação  
no Diário Oficial de 16/01/14.  
EM 16/01/14.

Lucia Maria Carriello de Oliveira  
Assessoria  
Biv. Doc. Protocolo e Arquivo  
CASACIVIL  
0 22000000

s/1

Ocorre que, nas folhas seguintes, o referido documento foi reapresentado com data diversa.



SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL  
PROCESSO E-10/002/339/2013  
Data: 12/12/13 fls. 322  
Rubrica: [assinatura] 5000236-0



E-10/400425/12  
SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL  
PROCESSO E-10/002/339/2013  
Data: 12/12/13 fls. 323  
Rubrica: [assinatura] 5000236-0

Senhor Governador,

Trata-se de pedido encaminhado pela Secretaria de Estado de Transportes, de prorrogação do prazo e reatificação de parte do objeto sem acréscimo de valor ao Contrato nº 1028/87.

O aditivo foi objeto de parecer da assessoria jurídica da Secretaria de Estado de Transportes, bem como autorizado pelo Conselho Diretor da RIOTRILHOS.

É o que submeto à consideração de Vossa Excelência.

Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 2013.

REGIS FICHTNER  
Secretário de Estado Chefe da Casa Civil

*Dep. 030  
crip. 30 de dez.  
\* Proc. Nº E-10/400425/2012*

AUTORIZO.

Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 2013.

*\* Republizando por ter saído com  
impressão em*

SERGIO CABRAL  
Governador do Estado

*DO de 16/01/2014*

*102.125/87*

Senhor Governador,

Trata-se de pedido encaminhado pela Secretaria de Estado de Transportes, de prorrogação do prazo e reatificação de parte do objeto sem acréscimo de valor ao Contrato nº 1028/87.

O aditivo foi objeto de parecer da assessoria jurídica da Secretaria de Estado de Transportes, bem como autorizado pelo Conselho Diretor da RIOTRILHOS.

É o que submeto à consideração de Vossa Excelência.

Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 2013.

REGIS FICHTNER  
Secretário de Estado Chefe da Casa Civil

AUTORIZO.

Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 2013.

SERGIO CABRAL  
Governador do Estado

*pedido despacho para publicação*

*Diário Oficial de 24/01/14.*

*24/01/14.*

Dessa forma, **a autorização do Governador do Estado do Rio de Janeiro restou datada de 30.12.2013, período anterior ao término do prazo contratual, de forma a viabilizar a sua renovação.**

Assim, em 30.12.2013, se celebrou o 15º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87, o qual teve por objeto, conforme sua Cláusula Primeira:

### CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO

1.1 – Constitui objeto do presente Termo Aditivo o seguinte:

(i) a prorrogação do prazo de vigência contratual até **31 de julho de 2014.**

(ii) a alteração do Contrato nº 1.028/87, sem acréscimo de valor, para incluir as obras previstas na Rerratificação (Processo Administrativo nº E-10/400.425/2012), consistentes em: (a) substituição do túnel de ventilação e saída de emergência Nascimento Silva por um túnel de

acesso em direção à Lagoa, com a função de ventilação e de futuro acesso de passageiros para a Expansão da Estação General Osório, pela Av. Epitácio Pessoa, na Lagoa Rodrigues de Freitas; (b) a construção de um túnel provisório de serviço com saída no túnel Sá Freire Alvim, para permitir a entrada da Tuneladora; e (c) o túnel de serviço da Subestação Auxiliar – SSA.

Tem-se, então, que o 15º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87 serviu à alteração do projeto básico das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1, bem como, à prorrogação do prazo contratual.

*II.1.1.f – 16º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87*

Sob a justificativa de imprescindibilidade na adequação do Contrato nº 1.028/87, a CBPO enviou à RIOTRILHOS, em 14.05.2014, a Carta CBPO/RIOTRILHOS – 041/2014, alegando, em síntese, que a viabilização do início da operação comercial integrada da Linha 1 com a Linha 4 na data de 01.07.2016 exigia a efetivação de ajustes no referido instrumento contratual, no intuito de atender às necessidades complementares apresentadas para a conclusão, a tempo, das obras de interligação, tendo a CBPO apontado<sup>30</sup>:

- a. a aprovação das especificações para os *procuremet* relativos aos Sistemas Auxiliares, Subestações de Energia e Via Permanente;
- b. a aprovação do detalhamento dos acabamentos;
- c. a mobilização de mão de obra, equipamentos, intervenções viárias, supressão vegetal, remanejamento e proteção de redes públicas;
- d. a avaliação e estabilização das encontros;
- e. escavações de túnel em rocha e em areis;
- f. a implementação das estruturas e acabamentos das plataformas de embarque e desembarque (mezanino, acesso de passageiros, saída de emergência, canas de ventilação, salas operacionais e salas técnicas)
- g. o fornecimento e a montagem dos Sistemas Auxiliares, Energia, Ventilação e Sistemas de Sinalização da Via;
- h. o fornecimento e a montagem de Via Permanentes;
- i. testes operacionais; e
- j. comissionamento.

Assim, a CBPO enviou, junto à Carta CBPO/RIOTRILHOS 041/2014, planilha orçamentária e cronograma de obras, visando incluir, no bojo do Contrato nº 1.028/87, a execução daquelas. Com isso, a partir da referida carta, foi instaurado,

<sup>30</sup> Conforme fl. 06 do Processo Administrativo RIOTRILHOS nº E-10/002223/2014.

no âmbito da RIOTRILHOS, o processo administrativo nº E-10/002/229/2014, para conhecimento de seu conteúdo e adoção das medidas cabíveis.

Ato contínuo, entendendo necessários os ajustes propostos pela CBPO, a RIOTRILHOS manifestou-se pela celebração de termo aditivo ao Contrato nº 1.028/87, elaborando para tanto a Proposta para Resolução de Diretoria – PRD nº DE – 005/2014.

Após extensa dissertação sobre o tema, a Diretoria de Engenharia da RIOTRILHOS propõe que se celebre o 16º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87 para:

1. Acrescer, com fundamento no artigo 65, inciso I, “a” da Lei 8.666/93:
  - para a execução dos serviços de Obras Civis, relativos à 2ª Etapa das obras de Expansão da estação General Osório, o valor de R\$ 47.916.755,16 (quarenta e seta milhões, novecentos e dezesseis mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e dezesseis centavos) referido ao I<sub>0</sub> (junho de 1994), que correspondem nesta data (junho de 2014) a importância de R\$ 230.590.423,77 (duzentos e trinta milhões, quinhentos e noventa mil, quatrocentos e vinte e três reais e setenta e sete centavos).
  - para a execução dos serviços de Fornecimento e Instalação dos Sistemas Auxiliares, de Energia e de Via Permanente, relativos à 2ª Etapa das obras de Expansão da estação General Osório, o valor de R\$ 115.470.200,96 (cento e quinze milhões, quatrocentos e setenta mil, duzentos reais e noventa e seis centavos) referido ao I<sub>0</sub> (junho de 2008), que correspondem nesta data (junho de 2014) a importância de R\$ 139.478.052,48 (cento e trinta e nove milhões, quatrocentos e setenta e oito mil, cinquenta e dois reais e quarenta e oito centavos).

**Totalizando nesta data (junho de 2014) a importância de R\$ 370.068.476,25 (trezentos e setenta milhões, sessenta e oito mil, quatrocentos e setenta e seis reais e vinte e cinco centavos).**

2. Registrar a adequação/alteração da Cláusula Terceira, item 3.2 (reajustamento de Sistemas), modificada no 13º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87, que passará a ter, para o Reajuste dos Sistemas de Escadas Rolantes, Esteiras Rolantes e Elevadores, a coluna 32 da FGV – Índice de preços ao produtor amplo – Indústria de transformação – Máquinas e equipamentos.

**3. Prorrogar o prazo de vigência contratual por mais 29 meses, até 31 de dezembro de 2016.**

Passo a passo foi sendo gerida a pactuação de novo termo aditivo, voltado, novamente, ao **acréscimo de valor em muito superior ao limite legal permitido** e, ainda, à **prorrogação de prazo contratual já excessivamente prorrogado**.

A PRD nº DE – 005/2014 foi encaminhada à apreciação da Diretoria Executiva, que decidiu, em 22.07.2014, através da Resolução da Diretoria Executiva – RDE nº 397.01/2014, por aprová-la. Na mesma data, decidiu o Conselho de Administração da Riotrilhos, através da reunião de ata nº 4, item 1º, por autorizar a celebração de 16º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87.

Ato contínuo, em 22.07.2014, celebrou-se o 16º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87. Ressalte-se que, dessa vez, a proposta de celebração do 16º Termo Aditivo não foi encaminhada ao Governador do Estado para autorização.

O objeto do 16º Termo Aditivo restou disposto em sua Cláusula Primeira, *in verbis*:

**CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO**

- 1.1 Constitui objeto do presente Termo Aditivo:
- 1.2 Execução dos serviços de Obras Civas, relativos à 2ª Etapa das obras de Expansão da Estação General Osório;
- 1.3 Execução dos serviços de Fornecimento e Instalação dos Sistemas Auxiliares, de Energia e Via Permanente, relativos à 2ª Etapa das obras de Expansão da Estação General Osório;
- 1.4 Alteração da Cláusula Terceira, item 3.2, que passará a considerar, para o Reajuste dos Sistemas de Escadas Rolantes, Esteiras Rolantes e Elevadores, a coluna 32 da FGV – Índice de preços ao produtor amplo – Indústria de transformação – Máquinas e Equipamentos;
- 1.5 A prorrogação do prazo de vigência contratual.

Quanto ao valor acrescido ao contrato, dispôs a Cláusula Segunda do 16º Termo Aditivo que:

#### **CLÁUSULA SEGUNDA: DO VALOR**

2.1 O presente Termo Aditivo importará no aumento de R\$ 370.068.476,25 (trezentos e setenta milhões, sessenta e oito mil, quatrocentos e setenta e seis reais e vinte e cinco centavos), atualizados para junho de 2014, no valor do Contrato, na forma da planilha orçamentária, em anexo, com fundamento no artigo 65, inciso I, “a” da Lei 8.666/93, e assim especificados:

- para a execução dos serviços de Obras Civis, relativos à 2ª Etapa das obras de Expansão da Estação General Osório, acresce-se o valor de R\$ 47.916.755,16 (quarenta e seta milhões, novecentos e dezesseis mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e dezesseis centavos) referido ao I<sub>0</sub> (junho de 1994), que correspondem nesta data (junho de 2014) a importância de R\$ 230.590.423,77 (duzentos e trinta milhões, quinhentos e noventa mil, quatrocentos e vinte e três reais e setenta e sete centavos);
- para a execução dos serviços de Fornecimento e Instalação dos Sistemas Auxiliares, de Energia e de Via Permanente, relativos à 2ª Etapa das obras de Expansão da estação General Osório, o valor de R\$ 115.470.200,96 (cento e quinze milhões, quatrocentos e setenta mil, duzentos reais e noventa e seis centavos) referido ao I<sub>0</sub> (junho de 2008), que correspondem nesta data (junho de 2014) a importância de R\$ 139.478.052,48 (cento e trinta e nove milhões, quatrocentos e setenta e oito mil, cinquenta e dois reais e quarenta e oito centavos).

Em relação ao prazo, ficou acordado através da Cláusula Terceira que:

#### **CLÁUSULA TERCEIRA: DO PRAZO**

O Contrato, cujo prazo de vigência encerrava-se no dia 31 de julho de 2014, fica desde já e para todos os fins de direito prorrogado, passando a vigor até o dia 31 de dezembro de 2016.

Tem-se, então, que o 16º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87 serviu à promoção de alterações tanto qualitativas quanto quantitativas no bojo do referido instrumento contratual, bem como, serviu à prorrogação de seu prazo.

### **II.1.2 – Breves Considerações acerca da natureza jurídica do Contrato nº 1.028/87 e do regime jurídico a ele aplicável**

Tendo em vista que o Contrato nº 1.028/87 foi celebrado em data anterior à vigência da Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações, foi pactuado à luz do Decreto-Lei Federal nº 2.300 de 21 de novembro de 1986. Em razão de seu escopo, é um **contrato administrativo de fazer**, servindo à execução das obras de expansão da Linha 1 no trecho Copacabana <-> Ipanema.

A Lei de Licitações, em seu artigo 121, mesmo posterior, impõe a aplicação de suas regras às situações preconizadas nos artigos 5º, *caput*; 57; 65, §§ 1º, 2º e 8º; e 78, XV, como é o caso do presente. Assim, o Contrato nº 1.028/87 deve respeitar as determinações previstas nos artigos 5º, *caput*; 57; 65, §§ 1º, 2º e 8º; e 78, XV da Lei de Licitações, sobrelevando o artigo 65.

Acima inclusive da Lei, encontra-se o seu fundamento de validade constitucional, sendo certo que a promulgação da Constituição da República de 1988 impõe a todo ordenamento jurídico, inclusive contratos em vigor, que os mesmos observem os seus princípios estruturantes.

Não há dúvida também de que os termos aditivos tratados na presente ação foram todos celebrados já em plena vigência da Constituição e da Lei de Licitações, de forma que deveriam ter obedecido a tais parâmetros normativos, que a eles se aplicam diretamente.

Dentre desses, sobressaem os parágrafos 1º e 2º do artigo 65 da Lei de Licitações, os quais cuidam da indicação de limite à alteração contratual, estabelecendo em 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato o limite para acréscimos e supressões nos contratos de obras, serviços ou compras e em 50% (cinquenta por cento) para contratos de reforma de edifício ou de equipamento.

Tem-se, desse modo, que as alterações contratuais perpetradas no bojo do Contrato nº 1.028/87 estão sujeitas ao limite legal de 25%, o qual, no entanto, como já salientado, quando da edição dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 foi desrespeitado, sem que tenha restado demonstrada a excepcionalidade do caso.

Para além disso, a partir do Termo Aditivo nº 14, foi incluído, ao escopo do Contrato nº 1.028/87, objeto que lhe era totalmente estranho, qual seja, a execução das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô, caracterizando a contratação direta do serviço. Ademais, o referido termo aditivo foi celebrado em momento posterior à extinção do Contrato nº 1.028/87, visto que havia tido seu escopo concluído, o que corrobora a hipótese de contratação direta.

Ainda, a utilização de tabela orçamentária datada do ano de 1987 seria motivo já apto a ensejar a preocupação com a realização de um novo procedimento licitatório, conduta, contudo, não adotada no caso em tela.

### **II.1.3 – Alterações contratuais: as ilegalidades contidas e geradas pelos termos aditivos**

Em decorrência dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 ao Contrato nº 1.028/87, pactuados entre os anos de 2011 e 2014, foram percebidas substanciais irregularidades em diversas das cláusulas presentes no contrato inicial. Dentre os principais aspectos, podem-se citar a elevada alteração dos valores do contrato, a inclusão de objeto totalmente estranho ao seu escopo original e, ainda, a inclusão de novo objeto quando o contrato já se encontrava extinto.

Por esses e outros motivos, parte-se agora para análise mais específica das diversas irregularidades encontradas nos Termos Aditivos firmados.

É o que se segue.

#### **II.1.3.a – Alterações contratuais realizadas em contrato já extinto**

Primeiramente, deve-se ressaltar que o aditamento contratual, por óbvio, somente se apresenta possível quando ainda vigente o instrumento contratual que se pretende modificar. Isso porque não seria plausível que se alterasse aquilo que já não mais vigora.

Contudo, como já dito, as alterações contratuais a partir do Termo Aditivo nº 14 ocorreram em momento em que o referido instrumento contratual já se encontrava extinto. Desse modo, a inclusão das obras de integração da Linha 4 com

a Linha 1, antes de mais nada, não poderiam ter sido objeto de aditamento ao Contrato nº 1.028/87, uma vez que este já não mais vigia.

O Contrato nº 1.028/87 consubstanciava obrigação de fazer, consistente na realização das obras de expansão da Linha 1 no trecho Copacabana <-> Ipanema com a construção das estações Cantagalo e General Osório.

No entanto, para além da obrigação de fazer, o Contrato nº 1.028/87 possuía sua vigência condicionada à conclusão do seu objeto, e não a um prazo pré-determinado. Daí porque ele pode ser classificado como contrato de escopo, já que tem sua vigência pautada sob a conclusão de seu objeto e não sob o tempo, como nos ensina Flávio Amaral Garcia<sup>31</sup>:

Quanto ao aspecto do prazo, é possível distinguir os contratos por escopo e de duração continuada.

Nos contratos de escopo o que se busca é um resultado final. É, por exemplo, o caso de uma obra pública. O prazo não é um elemento primordial do negócio jurídico, não devendo ser causa extintiva do contrato.

Ao contrário, nos contratos de duração continuada o prazo é elemento essencial. É o caso, por exemplo, de um contrato de prestação de serviços. Uma vez extinto o prazo, encerrado estará o contrato.

Nos contratos de escopo o esaurimento do prazo inicialmente previsto no contrato não é causa suficiente para a extinção do ajuste, eis que o contrato apenas chega ao termo final com a entrega do objeto contratado.

Assim, no momento em que foram concluídas as obras de expansão da Linha 1 com a construção das estações Cantagalo e General Osório, exauriu-se integralmente o objeto contratual, resultando, por conseguinte, em sua extinção

Buscando fundamentar sua conduta, a Riotrilhos apresentou, como justificativa à possibilidade de pactuação do 14º Termo Aditivo, a existência de um

---

<sup>31</sup> Flávio Amaral Garcia. **Licitações e contratos administrativos**: casos e polêmicas. 4 ed. São Paulo: Malheiros. 2016. p. 417.

pequeno trecho de 175,96 metros (entre PK 11+174,04 e PK 11+350,00) ainda não concluído.

Ocorre que tal fundamento não se sustenta, posto que o objeto contratual exauriu-se independentemente da construção do trecho de 175,96 metros originalmente acordada, **a qual terminou sendo descartada porque não se fez necessária.**

Tal trecho se mostrou dispensável à conclusão do objeto contratual, na medida em que, mesmo sem a conclusão das escavações do mesmo foi possível alcançar a expansão da Linha 1, já que ocorreu a inauguração da Estação General Osório e que fora iniciada a operação das Estações Cantagalo e General Osório, tal como previsto no Contrato nº 1.028/87.

Dessa maneira, não é plausível que um contrato de escopo tivesse sua vigência sustentada por uma obra prescindível, irrelevante para conclusão do objeto contratual.

Portanto, **o fundamento invocado pela Riotrilhos é de todo insubsistente, valendo dizer que mesmo após os 3 Termos Aditivos aqui enfocados esse trecho jamais chegou a ser escavado – até hoje.**

Por esse mesmo motivo é que por ocasião da elaboração de Proposta de Resolução de Diretoria para a celebração do 14º Termo Aditivo, **esse mesmo trecho teve sua escavação excluída do bojo do Contrato nº 1.028/87.**

Tal situação foi constatada também pela equipe de auditoria do TCE/RJ<sup>32</sup> quando da análise das fls. 288/289 do Anexo 4.2.3. do Processo TCE/RJ nº 105.002-1/2016, *in verbis*:

É importante ressaltar que o motivo para sustentar a alegação de que o contrato nº 1.028/87 não estava encerrado foi a não conclusão de um trecho de 175,96 metros (entre PK 11+174,04 e PK 11+350,00), que serviria para interligação com a Linha 4 do Metrô. Entrementes, quando da escolha da alternativa da interligação entre as Linhas 1 e 4, a execução desse trecho de

<sup>32</sup> Conforme fls. 64/65 do Relatório de Auditoria TCE/RJ (Processo TCE/RJ nº 105.002-1/2016).

175,96 metros foi descartada pela RIOTRILHOS, conforme pode ser observado na transcrição abaixo (Anexo 4.2.3, fls. 288/289):

*Por oportuno registre-se que a motivação da inconclusão citada anteriormente (paralisação no PK 11+174,04 metros), deveu-se a ocorrência de sítio de geologia complexa e compartimentada, já que a evolução da construção do túnel chegou ao fim do maciço rochoso, havendo em prosseguimento uma perigosa zona de transição e logo a seguir, ainda dentro da extensão contratada, a ocorrência de solo com areia fina com nível freático muito elevado.*

*Neste caso o método construtivo deveria ser alterado utilizando-se processos de tratamento para a consolidação prévia do solo, para só então avançar com o estaqueamento da calota, do mesmo modo como foi construído o trecho no entorno da estação Siqueira Campos. Some-se a isto o fato de estar este trecho sob área densamente edificada e que nesta circunstância o processo de consolidação do solo deveria ocorrer através da área em escavação e não pela superfície, tomada que esta pelas construções.*

*Assim os projetistas de então, (PROMON, contrato nº 1001/88, recomendam o recuo da estação alguns metros em direção a Copacabana e a execução no sentido Ipanema apenas de uma extensão de 40 metros (até bem próximo ao final do maciço rochoso), a título de segurança na parada dos trens.*

*Com o intuito do fornecimento da melhor informação possível, apresentamos no item 2 desta PDR, o orçamento analítico (R\$ 347.079.328 em moeda atualizada) da execução da galeria entre o PK 11+174,04 e o PK 11+350,00 metros, que justificou a decisão da não conclusão do mencionado trecho de 175,96 metros.*

**Tal comportamento retrata, claramente, a realização de manobra no intuito de se viabilizar o aditamento contratual pretendido, com violação do princípio licitatório.**

Ou seja, dizer que o trecho de 175,96 metros por escavar era tido como a razão para a manutenção do Contrato nº 1.028/87 é o mesmo que dizer que esse mesmo trecho era indispensável à conclusão do escopo da avença, o que não se coaduna com a sua exclusão do mesmo escopo, na sequência do mesmo processo administrativo.

Simplemente não é possível que o mesmo trecho, tido como imprescindível à conclusão do objeto do Contrato nº 1.028/87, para fundamentar o aditamento contratual, seja dele excluído justamente por ocasião desse mesmo aditamento contratual.

Os fatos acima demonstram que o 14º Termo Aditivo do Contrato nº 1.028/87 jamais foi materialmente um aditivo contratual, servindo, na verdade como manobra voltada para a contratação direta da CBPO Engenharia Ltda. para execução das obras de interligação da Linha 4 com Linha 1 do metrô.

Ao se excluir do escopo do Contrato nº 1.028/87 justamente o trecho que “justificava a sua vigência” violou-se, por completo, os princípios da Administração Pública que regem a matéria em benefício da sociedade empresária ré. Mas não é só. Para além disso, por meio do mesmo aditivo, os réus já referidos incluíram no contrato objeto completamente estranho ao seu escopo original, como será detalhado mais adiante.

Tendo sido os Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 pactuados quando já se tinha por extinto o Contrato nº 1.028/87, está afastado o caráter de mero aditamento contratual. Na verdade, os aditivos configuram contratação direta do novo objeto”, qual seja, a execução das obras de interligação da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô com a construção de uma nova Estação, cuidadosamente intitulada “Estação General Osório 2”.

Isso porque as hipóteses de contratação direta estão expressamente previstas nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93 e não há qualquer correlação entre as mesmas e o objeto contratado através dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16, o que confirma que a pactuação deveria ter sido precedida de novo procedimento licitatório.

Por conseguinte, restaram violados os princípios da legalidade e da impessoalidade, inerentes à Administração Pública.

II.1.3.b - Alterações contratuais estranhas ao objeto originalmente contratado

A contratação direta se prestou à inclusão, a partir do Termo Aditivo nº 14, de objeto totalmente estranho ao escopo original do Contrato nº 1.028/87.

Bem se sabe que a mutabilidade dos contratos administrativos decorre de sua própria natureza e encontra previsão legal no ordenamento pátrio, com principal supedâneo no melhor atendimento do interesse público. As alterações qualitativas estão previstas no artigo 55, I, a do Decreto-Lei nº 2.300/86 e se traduzem nas modificações que alterem o projeto ou suas especificações, para melhor adequação técnica de seus objetivos. Já as alterações quantitativas estão previstas no artigo 55, I, b do Decreto-Lei nº 2.300/86 e tem a ver com as modificações do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites legalmente permitidos.

Da leitura comparativa entre o Decreto-Lei nº 2.300/86 e a Lei nº 8.666/93, vislumbra-se que o legislador optou por reproduzir no artigo 65 da Lei nº 8.666/93 os mandamentos do artigo 55 Decreto-Lei nº 2.300/86, pelo que se torna possível estudá-lo a partir dos atuais entendimentos doutrinários e jurisprudenciais. Assim, quanto às alterações qualitativas ensina Flávio Amaral Garcia que<sup>33</sup>:

As alterações unilaterais podem ser qualitativas (art. 65, I, "a", da Lei 8.666/1993), assim compreendidas aquelas nas quais existe a necessidade de modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos. Busca-se permitir que a Administração Pública utilize as mais modernas técnicas durante a execução contratual. **O importante é que as eventuais alterações não descaracterizem o objeto inicialmente pactuado.**

Seu objetivo, por exemplo, é permitir que o advento de uma nova tecnologia ou mesmo a ocorrência de circunstâncias fáticas supervenientes se qualifiquem como causas autorizadas e legitimadoras da modificação do objeto contratual com vistas ao

<sup>33</sup> Flávio Amaral Garcia. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 4 ed. São Paulo: Malheiros. 2016. p. 377-378.

atendimento do interesse público, que é naturalmente dinâmico.  
(grifo nosso)

Tais hipóteses, porém não contemplam o presente caso, tendo em vista que o Contrato nº 1.028/87 tinha por objeto original a execução das obras de expansão da Linha 1, o que evidencia que as obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 lhe seriam completamente estranhas.

Expandir a Linha 1 até Ipanema e interligá-la com a Linha 4 são objetivos totalmente distintos e independentes entre si, não sendo possível que se fale em uma correlação entre os mesmos. De um lado o que se pretende é o avanço de uma linha com a construção de duas novas estações e de outro o que se busca é a interligação de uma linha com outra com, ainda por cima, a construção de mais uma nova estação.

O GATE/MPRJ corrobora tal lógica<sup>34</sup>:

Ressalta-se que, embora incluídas no Contrato nº 1.028/87, de expansão da Linha 1, essas intervenções foram previstas e executadas única e exclusivamente para viabilizar o novo traçado da Linha 4, alterado por força do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº L4/98, não exercendo qualquer função operacional em benefício à Linha 1.

Desse modo, tem-se que a alteração qualitativa com impactos quantitativos hiperbólicos proposta a partir do 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87 acaba por descaracterizar o objeto do referido instrumento contratual, pelo que se apresenta ilegal.

No mais, sabe-se que as hipóteses de contratação direta do serviço estão expressamente dispostas nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93 e a execução das referidas obras de interligação da Linha 4 com a Linha 1 é situação que não se amolda a qualquer uma daquelas, o que se traduz na necessidade de realização de procedimento licitatório para a sua contratação.

Ainda mais porque foram retiradas do escopo do Contrato L4/98, apesar de compor o objeto originariamente licitado.

---

<sup>34</sup> Vide fl. 8 da Informação Técnica GATE nº 382/2017.

Assim, uma vez que a inclusão das obras de interligação da Linha 4 com a Linha 1, por serem completamente estranhas ao escopo do Contrato nº 1.028/87, acabaram por descaracterizá-lo, tem-se que os Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 não promoveram a alteração qualitativa do referido instrumento contratual, mas sim serviram, em verdade, à contratação direta do objeto aditado, sem que houvesse previsão legal para tanto, acabando por violar os princípios da legalidade e impessoalidade, inerentes à administração pública.

### II.1.3.c – motivação inconsistente para o aditamento contratual

Para justificar a celebração dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16, em detrimento de novo procedimento licitatório, a Riotrilhos apresentou o seguinte<sup>35</sup>:

*A execução da 2ª etapa das obras necessárias à conclusão da Expansão da Estação General Osório pelo mesmo Construtor que executou a 1ª Etapa já demonstrou ser a alternativa mais recomendável, especialmente sob o aspecto da segurança e do conhecimento técnico específico do sítio geológico, das condições locais e do entorno. Todo conhecimento técnico adquirido ao longo da construção das Estações Cantagalo e, principalmente, da Estação General Osório confere a esse Construtor um elevado grau de conhecimento específico das condições locais, das estruturas e dos sistemas em operação;*

*Convém lembramos que o Termo Aditivo nº 11 ao Contrato nº 1.028/87 teve por objeto a inclusão do fornecimento e montagem dos Sistemas Auxiliares, de Energia e de Via Permanente da Estação General Osório.*

*Neste momento, o Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Transporte – SETRANS e a RioTrilhos entenderam ser recomendável que a empresa executora das obras civis fosse a mesma responsável pela montagem e fornecimento dos Sistemas Auxiliares, de Energia e de Via Permanente.*

*Foi realizado, inclusive, um estudo, à época, relatando as experiências históricas da RioTrilhos relativas às implementações dos Sistemas Auxiliares, de Energia e de Via Permanente, nas últimas estações colocadas em operação. Fazendo uma análise comparativa entre os valores já cobrados, chegou-se à conclusão*

<sup>35</sup> Conforme fls. 79/81 do Relatório de Auditoria TCE/RJ (Processo TCE/RJ nº 105.002-1/2016).

*com a implementação dos Sistemas, apresentou-se mais vantajosa para o Estado quando comparada com outra estação que realizou várias licitações para a implementação de todos os Sistemas. Tal vantagem se apresenta tanto em relação ao cumprimento do prazo para a entrega do objeto contratual, quanto em relação à economicidade, pois haveria muito menos gastos se comparado à abertura de um novo procedimento licitatório para esse fim.*

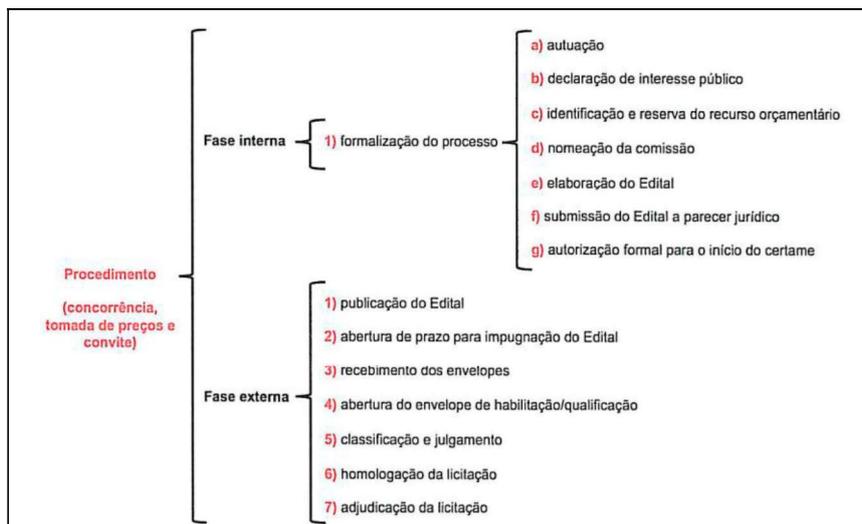
*A opção pela realização de um novo procedimento licitatório potencializaria os riscos construtivos, uma vez que, dependendo do resultado da licitação, poderíamos ter à frente da obra empresa desconhecedora do projeto original da Estação, das minúcias geológicas, das condições do entorno, das estruturas e dos sistemas atualmente implantados e em funcionamento. A diluição das responsabilidades acarretaria um aumento dos valores dos prêmios de seguro de execução das obras e, conseqüentemente, o aumento do custo total das obras.*

*A Estação General Osório com sua Expansão será operada como se uma única fosse, devendo, assim, ficar a cargo da mesma Concessionária contratada para as Linhas 1 e 2 (MetrôRio). Todas as estruturas, sistemas e acabamentos que serão instalados nesta fase deverão estar em sintonia e interligados à região que hoje está em pleno funcionamento.*

*Assim, sob o prisma da gestão das responsabilidades, as demais obras necessárias à conclusão da Expansão da Estação General Osório devem ser realizadas pelo mesmo Construtor, objetivando a não divisão de responsabilidades e garantias (“Riscos de Engenharia”). Portanto, a prática da gestão conjunta durante a execução da obra é recomendável no momento atual, especialmente em função das incertezas que qualquer obra subterrânea traz consigo.*

*Outra vantagem na continuidade das obras com o mesmo Construtor é o importante **votor prazo**. A conclusão da Expansão General Osório permitirá que a Linha 1 esteja preparada para receber a conexão com a Linha 4, atendendo o compromisso olímpico firmado pelo Governo do Estado de conclusão das obras ainda no 1º semestre de 2016.*

*Na hipótese de se iniciar um novo procedimento licitatório para a seleção de um novo Construtor, tendo em vista todas as etapas previstas na Lei nº 8.666/93 (abaixo elencadas), é possível se estimar um prazo de cerca de **oito (8) meses** para a sua conclusão.*



*Ultrapassadas as etapas do procedimento licitatório, estima-se, com fundamento em experiências anteriores, que o novo Construtor levaria até 4 (quatro) meses para contratação de mão-de-obra especializada, mobilização de equipamentos e instalação das estruturas de apoio às obras. Logo, se somarmos esse prazo de mobilização (4 meses) com os 8 meses para conclusão do processo licitatório, teríamos uma descontinuidade na realização das etapas construtivas em 12 (doze) meses, em comparação com a hipótese de dar continuidade às obras através da celebração de Termo Aditivo ao Contrato nº 1028/87.*

*É sabido que para o início da operação da Linha 4 do Metrô é indispensável a conclusão ad Expansão da Estação General Osório da Linha 1, especialmente em razão da necessidade de utilização do Centro de Manutenção (CM) e do Centro de Controle Operacional da Linha 1 (CCO) que também será usado para as operações da Linha 4. Frise-se que a utilização compartilhada do CM e CCO trará economia para o Erário Público estimada em R\$ 498 milhões, relativos somente aos investimentos em obras para a implementação de novos Centros de Controle de Manutenção, conforme quadro abaixo extraído do Relatório de Avaliação Técnica Econômica elaborado pela FGV, ao analisar as alternativas de interligação entre as Linha 1 e 4.*

Quadro 9.2.1.1 – Custos dos investimentos em obras civis - 2010-2015 (R\$)

Especificação	Com transbordo ou independente 1.435 mm	Com transbordo ou independente 1.600 mm	Sem transbordo ou Interligada 1.600 mm
Túneis	1.781.039.428	2.002.758.716	2.054.695.916
Estações	1.176.927.065	1.176.927.065	1.176.927.065
Centro de Manutenção e Depósitos	694.041.750	694.041.750	203.422.920
Centro de Controle Operacional	7.728.750	7.728.750	3.091.500
Remanejamento de Redes de Serviço	155.627.075	168.258.789	169.309.899
<b>TOTAL</b>	<b>3.815.364.067</b>	<b>4.049.715.070</b>	<b>3.607.447.300</b>

Observações:

- 1) Incluído mais 400m de túneis na alternativa de interligação direta
- 2) Não há previsão de construção de novo Centro de Manutenção na alternativa sem transbordo;
- 3) Valores incluem provisões para riscos de preços e contingências.

Portanto, eventual atraso na conclusão das obras de Expansão refletirá diretamente na entrada em operação da Linha 4, ocasionando os enormes prejuízos acima relatados.

Além disso, a conclusão da Expansão da Estação General Osório possibilitará a integração dos passageiros das Linhas 1, e com a Linha 4 por meio das plataformas da Expansão, **sem necessidade de transbordo**, trazendo uma economia para a sociedade na ordem de **R\$ 3,4 bilhões**, conforme quadro a seguir extraído do Relatório de Avaliação Técnica Econômica da FGV, antes citado.

Tabela 9.4.4.1 - Resultados dos Cenários

	Conservador (Minimizadores)	Referência (Médias)	Liberal (Maximizadores)
Renda base (2009)	R\$ 1.371,44	R\$ 1.371,44	R\$ 1.371,44
Δ Renda	2,403% anual	2,670% anual	2,937% anual
Minutos de transbordo	6	7	8
Demanda base (2010)	266.000 por dia	266.000 por dia	266.000 por dia
Δ Demanda	3,06% anual	3,06% anual	3,06% anual
Taxa de desconto social	2,813%	2,813%	2,813%
VTT - resultado	R\$ 2.762.452.992	R\$ 3.398.833.867	R\$ 4.097.310.071

Diante do acima exposto, a opção em dar continuidade à execução do Contrato com o mesmo Construtor que realizou as obras civis apresenta-se como a melhor alternativa, considerando os aspectos legais e práticos, de segurança, de clareza das responsabilidades e, principalmente, sob o ponto de vista do prazo para a conclusão da obra, aliada à segurança da sua própria execução. O objetivo do Estado é garantir a continuidade e a viabilização do empreendimento, tendo em vista o comprometimento dos vários níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal) com o Compromisso Olímpico.

Sobre a motivação oferecida pela RioTrilhos, o Corpo Técnico do TCE/RJ resume na foram abaixo<sup>36</sup>, concluindo mais adiante pela sua insubsistência.

<sup>36</sup> Conforme Relatório de Auditoria TCE/RJ (Processo TCE/RJ nº 105.002-1/2016).

Ante as informações colacionadas, é possível sintetizar que os motivos apresentados pela Diretoria de Engenharia da RIOTRILHOS para não proceder a uma nova licitação foram os seguintes:

- Potencialização de riscos construtivos ante o desconhecimento pela empresa vencedora do certame do projeto original, geologia, condições de entorno, estruturas e sistemas em funcionamento;
- Aumento dos valores dos prêmios de seguro acarretando aumento do custo total das obras civis;
- As obras da expansão da estação General Osório devem ser realizadas pelo mesmo Construtor para que não haja divisão de responsabilidades e garantias;
- Exiguidade do prazo para atendimento ao calendário Olímpico, visto que a expansão da estação General Osório receberá a interligação com a Linha 4 e considerando que um novo procedimento licitatório perduraria 8 meses desde sua autuação até a adjudicação do objeto, acrescido a necessidade de mais 4 meses para que a empresa contratasse mão de obra especializada bem como mobilizasse equipamentos e instalasse estruturas;
- Necessidade de compartilhamento do Centro de Manutenção e do Centro de Controle Operacional entre as Linhas 1 e Linha 4, o que acarretará economia de R\$ 498 milhões ao erário, considerando que não serão necessários investimentos para implantação de novos CM e CCO;
- O atraso de 1 ano para entrada de operação da Linha 4 causaria ao Estado e à sociedade, prejuízo econômico de R\$ 1,1 bilhão;
- A integração de passageiros da Linha 1 e 2 com a Linha 4 mediante as plataformas de expansão sem transbordo proporcionará economia de R\$ 3,4 bilhões.

Tais justificativas são inconsistentes, como será demonstrado.

Primeiramente, quanto à alegação de que a empresa vencedora do certame desconheceria as condições da obra, tem-se que o artigo 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 estabelece como obrigatória, para qualquer obra ou serviço de engenharia licitados, a elaboração de prévio projeto básico, que consiste justamente no

detalhamento do objeto a ser licitado. Nos ensinamentos de Flávio Amaral Garcia<sup>37</sup>:

Toda obra e todo serviço de engenharia pressupõem, prévia e obrigatoriamente, a elaboração de um projeto básico (art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993) e de um projeto executivo (art. 6º, X, da Lei 8.666/1993). O objetivo destes projetos é detalhar adequadamente todos os aspectos técnicos e econômicos da obra que se pretende realizar. É inegável que o objetivo teleológico da norma é o dever da Administração Pública de imprescindíveis à contratação, de modo que sejam devidamente avaliados: a possibilidade técnica de execução do objeto, seu custo, o prazo e a forma de execução.

Assim, com a formulação de projeto básico, todos aqueles interessados na concorrência têm pleno acesso às informações da obra ou serviço de engenharia licitado, podendo optar por participar ou não participar do certame. No caso concreto, ao alegar que os licitantes desconheciam as especificidades da obra, a Riotrilhos deixou de considerar a obrigatória e prévia elaboração de projeto básico.

Ao entender que só a CBPO seria capaz de executar a obra, o que fez a Riotrilhos, em verdade, foi julgar que haveria uma inviabilidade de competição por ausência de pluralidade de alternativas<sup>38</sup>, antecipando hipótese de inexigibilidade de licitação (art. 25, da Lei nº 8.666/93), a princípio, inexistente.

A Riotrilhos alegou, ainda, que as obras de interligação da Linha 4 com a Linha 1 deveriam ser realizadas pelo CBPO para que não houvesse a divisão de responsabilidades e garantias entre esta, responsável pela expansão da Linha 1, e o vencedor do certame para execução das supramencionadas obras.

Ocorre que, como já salientado nesta peça, as hipóteses de contratação direta se encontram, explicitamente, previstas nos artigos 24 e 25 da Lei nº

<sup>37</sup> Flávio Amaral Garcia. **Licitações e contratos administrativos**: casos e polêmicas. 4 ed. São Paulo: Malheiros. 2016. p. 120.

<sup>38</sup> "A inviabilidade de competição pode resultar da ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública. Quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação seria imprestável." (Marçal Justen Filho, **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Forum. 2011. p. 501).

8.666/93 e não há nestes qualquer referência à possibilidade de contratação direta em razão da inviabilidade de divisão de responsabilidades e garantias. Dessa forma, a Riotrilhos acabou por inovar no próprio ordenamento jurídico, atuando em clara afronta ao princípio da legalidade.

Quanto à alegação de exímio prazo para a realização da obra em razão do calendário olímpico, esta não merece prosperar. Isso porque, como já foi dito, o Sistema Metroviário Linha 4 não estava incluído no Caderno de Legado Urbano e Ambiental que compôs a candidatura do Rio de Janeiro.

Ademais, o argumento de que o atraso de 1 ano para operacionalização da Linha 4 causaria ao Estado e à sociedade um prejuízo econômico de R\$ 1,1 bilhão é, no mínimo, insensato. Considerando que o Contrato de Concessão nº L4/98 somente teve sua execução iniciada doze anos após a sua celebração e que o Contrato nº 1.028/87 ficou suspenso por dez anos, não é plausível que, frente a tamanha inércia administrativa, se utilize como justificativa ao supramencionado aditamento contratual justamente a impossibilidade de demora na entrega da Linha 4.

As demais alegações, de necessidade de compartilhamentos dos Centros de Manutenção e de Controle Operacional e de economia na ausência de transbordo de passageiros, não são também capazes de afastar a obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório, uma vez que em nada impactam a opção pelo aditamento contratual.

**Desse modo, tendo em vista que as justificativas apresentadas não são capazes de sustentar validamente a opção pelo aditamento ao contrato, incidem os réus em mais essa violação ao princípio licitatório, incorrendo na verdade em contratação direta do serviço.**

*II.1.3.d – Menor onerosidade de nova licitação frente aos Termos Aditivos: sobrepreço global frente ao mercado*

Para além da hipótese de contratação direta do serviço, tem-se que a análise global dos 3 (três) Termos Aditivos evidencia que a decisão de realizar sucessivas aditativas ao contrato original, em detrimento da realização de nova licitação, não foi a escolha mais vantajosa ao Erário.

Para o Termo Aditivo nº 14 e seguintes, com a inclusão de novo objeto ao Contrato nº 1.028/87, foi gerada planilha orçamentária específica. Contudo, esta acabou por adotar os mesmos custos contratados quando da celebração do contrato original.

Assim, tem-se que para **os custos dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 foram utilizados valores cotados há mais de vinte anos de sua celebração**, período no qual foram realizadas sucessivas trocas de moeda (Cruzado, Cruzado Novo, Cruzeiro, Cruzeiro Real e Real). Para a atualização dos referidos valores, foi aplicado o Cruzado, com data base de outubro de 1987, corrigindo-o para o Cruzado Novo, com data base de janeiro de 1990 e, posteriormente, para o Real, com data base de junho de 1994<sup>39</sup>.

Ocorre que, de acordo com o Corpo Técnico do TCE/RJ<sup>40</sup>:

A utilização de valores do contrato 1028/87, para uma obra que se iniciou no ano de 2011 (24 anos após a assinatura do mencionado contrato), mostra-se tecnicamente inadequada, haja vista que uma das principais características do orçamento é a sua temporalidade, cujo conceito pode ser extraído do manual do Tribunal de Contas da União para elaboração de orçamentos de obras, *in verbis*:

*“2.11.1 Temporalidade: Os valores orçados tornam-se defasados ao longo do tempo. Tal fato ocorre tanto em função da perda do poder aquisitivo da moeda (inflação), quanto em função de flutuações de preços dos insumos, alterações tributárias, evolução dos métodos construtivos, bem como diferentes cenários financeiros e gerenciais, que limitam no tempo a validade e a precisão de um orçamento. Em regra, quanto mais tempo transcorrer após a elaboração do orçamento, menor será a sua precisão na estimativa do custo efetivo da obra. Assim, o orçamento tem sua validade associada a uma determinada data-base. O decurso do tempo pode exigir a incorporação de novos parâmetros e a necessidade de realizar ajustes financeiros. Ou seja, a*

<sup>39</sup> Conforme fls. 47 do Relatório de Auditoria TCE/RJ (Processo TCE/RJ nº 105.002-1/2016).

<sup>40</sup> Conforme fls. 48 do Relatório de Auditoria TCE/RJ (Processo TCE/RJ nº 105.002-1/2016).

*adequação do orçamento para data-base posterior não é somente função da correção monetária. As flutuações dos preços dos insumos não devem ser desprezadas, assim como as modificações e a obsolescência de equipamentos, que podem alterar suas produtividades e respectivos custos de propriedade. Assim, as correções de preços por índices em períodos demasiadamente longos nem sempre reproduzem as exatas condições da obra na época que será efetivamente realizada.*

Desse modo, percebe-se que a técnica empregada pela Rioritilhos na confecção da planilha orçamentária, quando da celebração dos referidos termos aditivos foi de todo inadequada, visto que limitou-se a realizar atualizações monetárias da planilha de custos, desprezando por completo os custos reais e atualizados de cada um dos itens que evidentemente sofreram substanciais mudanças em 20 anos.

A natural evolução dos processos construtivos, de materiais e seus custos, ocorrida desde a pesquisa de preços de 1987, foi inteiramente desprezada, não tendo sido realizada nova coleta de preços unitários. Assim, os réus preteriam do fato de que muitos procedimentos haviam sido simplificados e barateados neste interregno, onerando indevidamente o erário para composição da planilha de preços.

**Tanto é que - em simples análise por amostragem - o Corpo Instrutivo do TCE/RJ identificou, no bojo do referido aditamento contratual, a ocorrência de sobrepreço global frente ao mercado no valor de R\$ R\$ 119.841.584,23 (data base: jun/2008), in verbis:**

Da apreciação dos preços apresentados na planilha orçamentária vigente, referente ao 16º termo aditivo ao contrato 1028/87, realizada na auditoria em curso, detectou-se sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado no montante de R\$ 119.841.584,23 (data base: jun/2008), o que representa um percentual de 29,7% em relação ao valor de referência da amostra analisada (R\$ 403.441.164,37).

Foram verificados os preços de 49 serviços, mormente dentre os mais relevantes obtidos por meio da curva ABC, amostra essa que

alcança 70,2% do valor total contratado ajustado (R\$ 574.787.945,27).

Tal constatação foi alcançada através da verificação dos preços executados em 49 dos serviços mais relevantes do contrato, alcançando 70,2% do valor total pactuado ajustado (R\$ 574.787.945,27)<sup>41</sup>. Os critérios gerais utilizados pela equipe de auditoria do TCE/RJ para a elaboração dos preços de referência foram os seguintes<sup>42</sup>:

- a) BDI paradigma de 20,97%, que corresponde ao valor médio definido no Acórdão TCU nº 2.622/2013 Plenário, de 25/09/2013, para construção de rodovias e ferrovias (o BDI adotado no orçamento contratual da Administração foi de 20%);
- b) BDI paradigma para fornecimento de meros materiais ou equipamentos de 14,02%, que corresponde ao valor médio definido no mesmo Acórdão TCU supracitado (o orçamento da Administração não contemplou BDI diferenciado);
- c) Adoção prioritariamente dos encargos sociais da EMOP. Na ausência de referenciais, foram mantidos os custos de mão de obra apresentados na pesquisa de mercado da RIOTRILHOS. Ademais, foi considerado o adicional de 30% de periculosidade para os encargos dos mesmos serviços apontados no estudo da RIOTRILHOS que demandam esses encargos suplementares;
- d) Obtenção dos custos referenciais, preferencialmente da EMOP (data-base junho de 2008), com os ajustes pertinentes ao projeto e às condições da obra;

---

<sup>41</sup> Destaca-se que o termo “valor total contratado ajustado” representa a situação do contrato após a efetivação das glosas das quantidades contratadas e/ou medidas a maior, já tratada no Achado 1, bem como glosa de eventuais diferenças de custos decorrentes de desconformidades em relação às especificações contratadas, já abordadas no Achado 2. As glosas se fazem necessárias uma vez que são tratadas separadamente nos respectivos achados. Assim, caso essas glosas não fossem feitas, estar-se-iam computando valores em duplicidade na análise de preços global em pauta. Foi gerada uma curva ABC de serviços única, contemplando todo o orçamento do 16º termo aditivo ao Contrato nº 1.028/87, incluindo obras civis, sistemas e itens adicionais. Os serviços foram classificados em ordem decrescente de valores. A análise foi prioritária nos serviços que compõem as faixas “A” e “B” da curva. A relação de serviços analisados encontra-se no papel de trabalho FRM.CAO.02.002.

<sup>42</sup> Todas as composições referenciais e a análise dos preços se encontram devidamente detalhadas nos papéis de trabalho anexos ao Relatório do Corpo Técnico Instrutivo do TCE/RJ, que também instruem a presente ação.

- e) Subsidiariamente, na ausência de menção explícita na EMOP, recorreu-se a outros paradigmas oficiais de preços, a exemplo de composições de preços do SICRO, SINAPI, SCO-RJ e outros;
- f) Quando não disponíveis em sistema oficiais ou tradicionais de consulta, utilizou-se de forma subsidiária as próprias composições e cotações de mercados apresentadas pelo jurisdicionado (Anexos 4.4.6 e 4.4.7), com os devidos e imprescindíveis ajustes.
- g) Para o reajustamento e/ou retroação à data base da planilha orçamentária (junho de 2008), adotou-se os mesmos coeficientes de reajustes adotados pelo jurisdicionado nas medições dos serviços.

Corroborando metodologia aplicada pelo TCE/RJ em tais conclusões, manifestou-se o GATE/MPRJ da seguinte forma:

Concluiu-se que a atualização dos valores do Contrato 1.028/87 foi realizada de forma inadequada. No que tange à economicidade, o TCE-RJ apreciou os preços constantes na planilha orçamentária. Para priorizar os itens mais importantes dentro do orçamento criou-se curva ABC, na qual foram classificados os itens de maior valor. **Destaca-se que essa metodologia de análise é largamente aplicada na engenharia para avaliar os itens considerados mais importantes e com maior impacto financeiro no custo global da obra.** Foram verificados os preços de 49 serviços, que equivalem a 70,2% do valor total do contrato. O sobrepreço verificado nesta amostra monta a quantia de R\$ 119.841.584,23 (jun/2008). (...) (grifos nossos)

Adotando por referência o Relatório de Auditoria desenvolvido no bojo do Processo TCE-RJ nº 105.002-1/2016 e a Informação Técnica GATE nº 817/2017, tem-se que o valor identificado para a situação de sobrepreço percebida, considerando as quantidades já medidas até a 255ª medição da obra (out/2015), monta em 65.637.848,74 UFIRs-RJ, que, atualizado para 2018, corresponde a R\$ 216.204.509,97 (duzentos e dezesseis milhões duzentos e quatro mil quinhentos e nove reais e sessenta e sete centavos).

É evidente, portanto, que o princípio da economicidade nos contratos administrativos não foi resguardado nas sucessivas aditativas perpetradas no

âmbito do Contrato nº 1.028/87, em grave desrespeito, ainda, ao princípio da supremacia do interesse público.

Ademais, ao lado do já exposto, a existência de sobrepreço global frente ao mercado afasta o indispensável requisito da vantajosidade do aditamento contratual frente à realização de novo procedimento licitatório. Isso porque a realização de nova concorrência, em que se utilizasse os valores de mercado, teria sido mais vantajosa à Administração Pública.

Assim, **não havendo vantajosidade no aditamento contratual perpetrado, uma vez que este se mostrou mais oneroso do que a realização de nova concorrência**, estão ausentes também os requisitos da vantajosidade e a economicidade nos contratos administrativos.

*II.1.3.e – Extrapolação do limite legal previsto no art. 65, Lei 8.666/93*

As alterações contratuais estão sujeitas também às limitações objetivas impostas pelos §§ 1º e 2º art. 65, Lei 8.666/93. De acordo com os referidos dispositivos legais, as alterações nos contratos de obras, serviços ou compras devem respeitar o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor atualizado do contrato e, nos contratos de reforma de edifício ou de equipamento, o limite de 50% (cinquenta por cento), permitindo-se apenas que haja a superação do limite legal nas hipóteses de supressão resultantes de acordo celebrado entre as partes.

Ocorre que, no caso concreto, os Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 foram responsáveis por um acréscimo de mais de 200% ao contrato original e por uma supressão deste em 26,31%, superando, nas duas hipóteses, o limite legal de 25% inerente aos contratos de obras.

As alterações contratuais que extrapolem o limite previsto na Lei nº 8.666/93 devem apresentar algumas condições excepcionalíssimas. Esse é o entendimento do *Tribunal de Contas da União* que, ao proferir a Decisão nº 215/1999, firmou o seguinte entendimento:

(...) 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 [do art. 65, §§

1º e 2º, Lei 8.666/93], 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 necessárias 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.

O precedente é referência na matéria, sendo que sobre o mesmo Flávio Amaral Garcia<sup>43</sup> conclui:

Por isso que o recomendável é que as alterações qualitativas que eventualmente superem os limites legais observem os requisitos previstos na referida orientação do TCU, a demandar justificativas técnicas e ponderação dos gestores acerca do atendimento do interesse público à luz dos contornos do caso concreto. (...)

<sup>43</sup> Flávio Amaral Garcia. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 4 ed. São Paulo: Malheiros. 2016. p. 380-381.

Enfim, mesmo as alterações unilaterais qualitativas do objeto do contrato se submetem, como regra, aos limites impostos no §1º do art. 65 da Lei 8.666/93, com vistas a preservar o princípio da licitação. Logo, eventual alteração qualitativa acima de tais limites depende da expressa concordância do contratado.

Mas estas alterações qualitativas acima dos limites dependem, entretanto, da ocorrência de circunstâncias excepcionais e supervenientes – sob pena de burla aos princípios da licitação, isonomia e moralidade – e – da comprovação (princípio da motivação) de que a realização de nova licitação acarretará grave prejuízo ao interesse público, com a efetiva demonstração de que os razoáveis parâmetros e requisitos traçados no *leading case* do TCU foram observados.

No presente caso, o valor do contrato teve, em razão das alterações qualitativas e de suas consequências quantitativas, aumento expressivamente superior aos limites do art. 65, §1º, Lei 8.666/93. Nessa hipótese, caberia ao menos ao administrador demonstrar as circunstâncias autorizadas identificadas em tal Decisão nº 215/1999 do TCU acima apontada, as quais também não estão presentes.

- Em momento algum restou demonstrado, em relação aos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16, que a sua celebração seria menos onerosa do que a rescisão do contrato e a realização de nova licitação. Em verdade, tendo em vista que, no âmbito destes, foi apurado sobrepreço global no valor de R\$ 119.841.584,23 (data base: jun/2008), tem-se que a realização de novo procedimento licitatório com a utilização dos valores de mercado teria sido mais vantajosa à Administração Pública. Desse modo, afastado se encontra o pressuposto I de excepcionalidade.
- As obras de interligação da Linha 4 com a Linha 1 não eram condição imprescindível à conclusão do objeto inicialmente pactuado no bojo do Contrato nº 1.028/87, uma vez que, como já apresentado, nada têm a ver com este, sendo, na realidade, objeto autônomo. Por essa razão não se inserem no rol dos fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial, pelo que afastam, em relação aos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16, a incidência do pressuposto III de excepcionalidade.

- Em relação a excepcionalidade (pressuposto V), os Termos Aditivos nos 14, 15 e 16 não eram necessários à completa execução do objeto original do contrato, bem como, tendo em vista que serviram à ampliação do objeto contratual e à prorrogação de seu prazo para 31.12.2016, tampouco foram úteis para a otimização do cronograma de execução do Contrato nº 1.028/87.
- Ademais, como se sabe, a Linha 4 do Metrô somente foi inaugurada às vésperas das Olimpíadas Rio 2016, afastando-se, portanto, a assertiva de que os referidos termos aditivos proporcionaram a antecipação dos benefícios sociais e econômicos que lhe eram decorrentes. Pelo exposto, afastado se vê tal pressuposto.
- No que tange à urgência na execução das obras de interligação da Linha 4 com Linha 1, não pode ser considerada como evento alheio à vontade da Administração, uma vez que esta decorreu de ato do Governo de Estado que inseriu, voluntariamente, as obras da Linha 4 do Metrô no Plano de Políticas Públicas – Legado, instrumento voltado ao desenvolvimento de projetos para os Jogos Olímpicos Rio 2016, jamais tendo consistido em exigência do Comitê Olímpico.
- Ainda quanto aos eventos esportivos sediados pela Cidade, o Sistema Metroviário Linha 4 não ficou pronto a tempo da Copa do Mundo de 2014 e não estava inserido no projeto denominado “Metrô Século 21” à época da candidatura olímpica.
- Ademais, a melhoria do serviço de transporte metroviário não é medida emergencial que não suportaria a realização de procedimento licitatório sem que se sacrificasse o interesse coletivo. Com isso, resta afastado o pressuposto VI de excepcionalidade.

Desse modo, tendo em vista que os pressupostos de natureza excepcionalíssima não estão presentes, as alterações contratuais introduzidas pelos Termos Aditivos nos 14, 15 e 16 não poderiam ter ultrapassado o limite legal

de 25% ordenado pelo artigo 65, §§ 1º e 2º da Lei n.º 8.666/93, pelo que se constata, assim, a sua ilegalidade.

Quanto ao eventual decreto de nulidade dos três termos aditivos, diante do rol de irregularidades que os fulminam de inconstitucionalidade e ilegalidade, resguarda o Ministério Público a possibilidade de eventual formulação do correspondente pedido em ação própria, visto que o escopo da presente demanda se restringe à condenação por improbidade administrativa e ressarcimento ao erário, conforme já dito no capítulo que delimita o objeto da ação.

\* \* \*

Finalizando esse capítulo, conclui-se que as alterações contratuais foram promovidas com base em alegações superficiais de pretenso atendimento ao interesse público, desacompanhadas da efetiva fundamentação técnica necessária e, portanto, de motivação idônea a legitimá-las nos termos legalmente previstos.

Fica claro que a conduta dos réus responsáveis pelo conjunto de aditivos foi ativamente dirigida para a violação ao princípio licitatório e para a produção do resultado danoso ao patrimônio estadual, criando as condições para que as situações de sobrepreço e outras desconformidades na fase de execução das obras ocorressem, resultando inquestionável o nexo de causalidade entre as condutas desses réus – que tinham o dever de agir e evitar o dano - e os atos lesivos praticados pelos demais responsáveis.

As autoridades da administração superior, inclusive os Diretores da Riotrilhos incorreram em graves falhas de planejamento e aprovaram a substancial alteração do conteúdo contratual com preterição das exigências legais, em benefício da sociedade empresária ré são com ela solidariamente responsáveis pela REPARAÇÃO INTEGRAL dos danos provocados ao Erário.

Os Diretores da Riotrilhos são responsáveis diretos pela elaboração e aprovação do orçamento contendo serviços com sobrepreço e de pesquisa de mercado inconsistente (**Bento José de Lima**, Diretor de Engenharia da Companhia de Transportes Sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro – RIOTRILHOS à época dos fatos; **Sebastião Rodrigues Pinto Neto**, Diretor-Presidente da Companhia de Transporte Sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro – RIOTRILHOS à época dos

fatos; **Tatiana Vaz Carius**, Diretora-Presidente da Companhia de Transportes Sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro - RIOTRILHOS à época dos fatos; **Heitor Lopes de Sousa Júnior**, Diretor de Engenharia da Companhia de Transportes Sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro - RIOTRILHOS à época dos fatos; **Air Ferreira**, Gerente do Departamento de Controle Técnico da RIOTRILHOS à época dos fatos; **Nelson de Paula Ferreira Júnior**, Chefe da DIPLAC à época.

**Quanto a esses bem como aos demais réus integrantes da Administração Superior, são responsáveis pela sucessão de alterações contratuais através de termos aditivos, que entre outras questões consubstanciam contratação direta, falhas de planejamento corporificadas nas irregularidades do projeto básico e na planilha de custos unitários, as quais são as causas primárias da lesão ao Erário, deflagrando o encadeamento de atos ímprobos que resultaram em dano aos cofres públicos.**

Foi a sequência de decisões políticas de implementar e seguir aditando o contrato desfigurado – a todo custo, com aumento extraordinário do valor inicialmente previsto – que possibilitou a ocorrência de todas as medições indevidas descritas no Relatório do Corpo Instrutivo do TCE-RJ, corroboradas pelo GATE-MPRJ.

Ademais, ao optarem por dar continuidade ao contrato desnaturado, por meio de novas aditativas, as autoridades da administração superior deixaram de exercer o seu dever de controle e fiscalização da execução contratual, inclusive o seu dever de glosa e aplicação de multas, no intuito de proteger o interesse do erário.

### **II.2 – IRREGULARIDADES RELATIVAS ÀS MEDIÇÕES (ACHADOS 1, 2 E 3)**

Além de vícios na própria pactuação dos Termos Aditivos e por causa destes, a execução das obras públicas contratadas revelou uma série de desconformidades lesivas ao erário. Estes vícios na implementação do contrato foram apuradas em metucioso e fundamentado relatório do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas do Estado, o qual foi corroborado pelo Grupo de Apoio Técnico

Especializado deste Ministério Público, tendo sido quantificado dano ao Erário de centenas de milhões de reais, provocado por medições contratuais indevidas.

As diversas situações lesivas à legalidade, à moralidade administrativa e ao Erário, detectadas pela auditoria do TCE/RJ, e corroboradas pelo GATE/MPRJ, encontram-se definitivamente quantificadas e atribuídas a responsáveis específicos.

Três são os *achados* documentados no parecer do TCE/RJ que se relacionam a vícios nas medições:

• **1º Achado** (*Situação 1*): medições de quantidade superior à efetivamente executada

- *Situação 1*: fornecimento e aplicação de concreto projetado com perdas medidas em duplicidade;

• **2º Achado** (*Situações 2 e 3*): medições de serviço em desconformidade com as especificações contratadas

- *Situação 2*: espalhamento e compactação do material escavado no bota-fora;
- *Situação 3*: transporte do material escavado até o bota-fora;

• **3º Achado** (*Situação 4*): medição de serviço sem cobertura contratual:

- *Situação 4*: itens medidos com quantitativos superiores ao previsto na planilha contratada ou sem nenhuma previsão contratual;

A seguir, passa-se a descrever cada uma destas situações lesivas, identificando-se os respectivos responsáveis e o montante das lesões.

*II.2.1. 1º Achado: medições de quantidade superior à efetivamente executada*

***II.2.1.1. Situação 1. Fornecimento e aplicação de concreto projetado medido em duplicidade***

A planilha orçamentária contratual, em seu item 15.03.6.1, contempla o “fornecimento e aplicação de concreto projetado Rc 12hs > ou = 40 kg/cm<sup>2</sup>, inclusive andaimes, transporte, drenagem do paramento, todos os equipamentos, materiais, e mão de obra necessários à completa execução dos serviços. Inclusive retirada e transporte do concreto refletido, inclui ainda, ensaios de qualidade dos materiais e resistência do concreto e aditivos”. Ao avaliar o cumprimento deste item, a Auditoria constatou medição indevida de quantidades superiores às efetivamente executadas, decorrente de critério de medição inadequado<sup>44</sup>.

O custo do serviço descrito no item 15.03.6, consoante critério de medição e faturamento contratual estipulado no anexo “Diretrizes de Construção – DC 03”<sup>45</sup>, já incluía todas as perdas inerentes ao processo, inclusive a espessura devida à sua rugosidade:

#### **15.03.6 – Revestimento em Concreto Projetado**

Medição: será feita em m<sup>3</sup>, volume obtido através da multiplicação da espessura da camada, pela linha de pagamento e pela distância entre duas seções consideradas.

Faturamento: - Será feito após o serviço executado e aceito pelo Metrô, devendo incluir o traço do concreto adotado.

Observações:

a) Estarão incluídos todos os materiais, equipamentos, mão-de-obra, e todo o custo que implique na boa execução dos serviços.

**b) A espessura considerada será a constante nos desenhos do projeto.**

c) A linha de pagamento indicará a dimensão transversal da camada de concreto projetado.

**d) Todas as perdas por reflexão deverão estar incluídas no preço unitário, bem como a limpeza dos locais atingidos pela reflexão.** (grifou-se)

**Verifica-se que as perdas e a rugosidade já tinham sido levadas em conta na fixação do preço unitário, devendo a medição, portanto, se ater apenas à extensão do projeto.** A Auditoria do TCE, no entanto, verificou que, de forma explícita, a quantificação dos serviços relativos ao item 15.03.6.1 foi obtida

<sup>44</sup> Vide papéis de trabalho LVF.CAO.01.001 (Anexo 5.2.2), FRM.CAO.03.001 (Anexo 5.2.3) e FRM.CAO.01.003 (Anexo 5.2.8).

<sup>45</sup> O documento nomeado Diretrizes da Construção do Metrô / DC-03 – Capítulo VI – Revisão 01 de 11/03/83 define as normas de medição e faturamento do Contrato nº 1.028/87.

através de aplicação de fórmula que, de maneira redundante, incluía um coeficiente de rendimento de perda do sistema e espessura de regularização.

Corroborando a medição irregular, os próprios fiscais da obra, ora réus, informaram<sup>46</sup> que mediram o concreto fornecido na bomba (ou seja, desconsiderando o fato de que o preço já embutia perdas), utilizando a seguinte fórmula:

$$\text{Volume} = \frac{L \cdot \text{Desenvolvimento} \cdot (\text{esp} + \text{rug})}{0,70}$$

Legenda da fórmula:

- 1) L = comprimento do trecho executado
- 2) Desenvolvimento = perímetro das paredes e da abóboda do túnel
- 3) esp. = espessura da parede do concreto projetado, conforme indicado em projeto
- 4) rug. = rugosidade da parede do túnel, adotado com 15cm
- 5) 0,70 = índice de perda adotado.

Essas informações, fornecidas pelos fiscais, foram comprovadas pela equipe de auditoria quando da análise das memórias de cálculo das medições<sup>47</sup>.

Resta evidenciada, portanto, a irregular **medição em duplicidade**. O preço unitário já levava em consideração a perda inerente ao processo de execução, assim como a regularização da parede. Sem embargo, essas variáveis foram consideradas de novo – indevidamente – no cálculo das quantidades medidas.

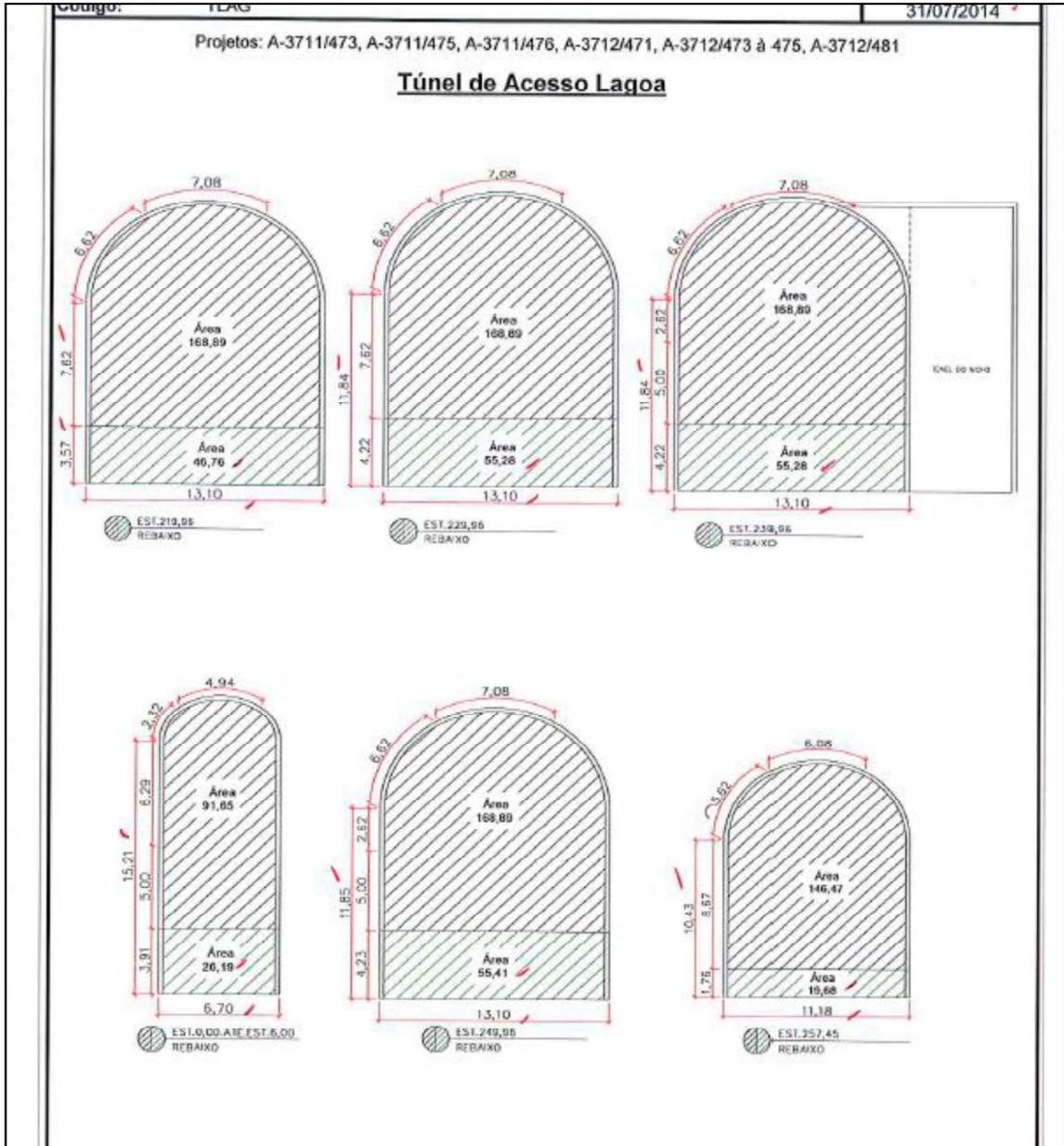
Neste cenário, com o intuito de demonstrar a adoção desse critério de medição inadequado – qual seja, a adoção da fórmula que novamente leva em conta perdas, espessura e rugosidade –, a Auditoria reproduziu a marcha de cálculo para a quantificação do volume de concreto projetado, referente à medição nº 208, Túnel de Acesso Lagoa<sup>48</sup>.

Tem-se que os seguintes dados de projeto, não entregues em totalidade à equipe de auditoria, foram utilizados para o cálculo do desenvolvimento das várias seções do túnel:

<sup>46</sup> Termos de entrevista nº 3, realizada em 18.11.15, relativo aos Contratos nº 1.028/87 e L4-Sul (Anexo 5.1).

<sup>47</sup> Anexos 4.3.3.2.3 e 4.4.3.2.7.

<sup>48</sup> Anexo 4.3.3.2.6.



**3) TRATAMENTO DA ESCAVAÇÃO**

**Tratamento da escavação - Rebaixo**

	Comp.	Des.	Memória	Total m2
Est.225,96 até Est.229,96	4,00	7,79	$(7,14+8,44) \div 2$	31,16
Est.229,96 até Est.239,96	10,00	8,44		84,40
Est.239,96 até Est.249,96	10,00	8,45	$(8,44+8,46) \div 2$	84,50
Est.249,96 até Est.257,45	7,49	5,99	$(8,46+3,52) \div 2$	44,87
Nicho				
Est.0,00 até Est.6,00	6,00	7,82		46,92
<b>Total</b>				<b>291,85</b>

Na memória de medição nº 208 do Túnel de Acesso à Lagoa, apurou-se um volume medido de concreto projetado de 260 m<sup>3</sup>:

Fornecimento e aplicação de concreto projetado				
REBAIXO				
Local	EST. Inicial	EST. Final	Total m	Volume m3
Túnel de Acesso Lagoa 0,25	225,96	229,96	4,00	20,00
Túnel de Acesso Lagoa 0,25	229,96	239,96	10,00	50,00
Túnel de Acesso Lagoa 0,25	239,96	249,96	10,00	50,00
Túnel de Acesso Lagoa 0,25	249,96	257,45	7,49	25,00
Nicho 0,15	0,00	6,00	6,00	20,00
Espelho do Nicho 0,15	-	-	-	45,00
Emboque 0,15	-	-	-	50,00
<b>Total m3</b>				<b>260,00</b>

Contudo, em relação ao trecho Nicho, por exemplo, utilizando-se a formulação apresentada pela fiscalização no Termo de Entrevista nº 03, o resultado obtido seria de 20,11 m<sup>3</sup> e não de 20m<sup>3</sup>.

Isso a partir da seguinte situação:

- i. Desenvolvimento apresentado em memória: 7,82 m
- ii. Espessura assinalada na memória: 0,15 m
- iii. Em resumo, para esta medição apresentada, temos a seguinte situação:
  - 1) Desenvolvimento total = 7,82 m
  - 2) Espessura de concreto projetado assinalada = 0,15m
  - 3) Extensão = 6 m
  - 4) Rugosidade definida pela RIOTRILHOS = 0,15m

Assim, aplicando a fórmula da medição, obter-se-ia:

$$Volume = \frac{6 \times 7,82 \times (0,15 + 0,15)}{0,70} = 20,11 \text{ m}^3$$

Analogamente, para os demais locais apresenta-se como resultado a seguinte tabela resumo:

Local	Estaca Inicial	Estaca Final	Total (m)	Desenvolvimento (m)	Espessura (m)	Rugosidade (m)	Rendimento	Volume (m³)
Túnel acesso lagoa	225,96	229,96	4	7,79	0,25	0,15	0,7	17,81
Túnel acesso lagoa	229,96	239,96	10	8,44	0,25	0,15	0,7	48,23
Túnel acesso lagoa	239,96	249,96	10	8,45	0,25	0,15	0,7	48,29
Túnel acesso lagoa	249,96	257,45	7,49	5,99	0,25	0,15	0,7	25,64
Nicho	0	6	6	7,82	0,15	0,15	0,7	20,11

Desse modo, tem-se, primeiramente, que o serviço foi medido considerando o volume total do concreto insumido, adotando uma fórmula que novamente inclui as perdas, conforme comprovação acima, ratificada por declaração da própria equipe de fiscalização<sup>49</sup>.

Ademais, foram considerados, de forma errônea, valores arredondados que, ao final da medição nº 208, totalizaram o volume de 165,00 m<sup>3</sup> para os trechos Acesso Lagoa e Nicho (excluindo os trechos “espelho do nicho” e “emboque”, pois quanto a estes não foram apresentados, na memória de cálculo, a procedência dos valores medidos). Entretanto, calculando através dos critérios apresentados pelo DC 03 e utilizando os trechos dos projetos apresentados na memória de cálculo, conforme tabela acima, verifica-se, em verdade, um volume total de 160,08 m<sup>3</sup>. Ou seja, em relação apenas a estes trechos, já se vislumbra uma diferença a maior no volume de 5m<sup>3</sup>.

No entanto, tomando-se apenas a constatação do critério de medição inadequado, tem-se que não poderia ser considerado, na medição, o coeficiente de rendimento do sistema (0,70), tampouco a camada de regularização de 0,15m, ou mesmo feita a medição diretamente na bomba, resultando em medição a maior do item em 127,3% ( $1/0,44 - 1 = 1,273$ ) de sua quantidade<sup>50</sup>.

No mesmo sentido manifestou-se o Grupo Técnico deste *Parquet*<sup>51</sup>:

Assim, **houve uma medição em duplicidade**, em virtude do critério de medição inadequado, pois, como já mencionado, a composição de preço unitário já inclui no seu preço a perda inerente do processo de execução, assim como a regularização da parede. **Todavia, estas parcelas foram consideradas erroneamente no cálculo das quantidades medidas pela fiscalização.**  
(grifo nosso)

<sup>49</sup> Anexo 5.1.

<sup>50</sup> Conforme detalhado no papel de trabalho LVF.CAO.01.001 (Anexo 5.2.2).

<sup>51</sup> Vide fl. 5 da Informação Técnica GATE nº 817/2017.

### II.2.1.1.a) Valor do dano referente à Situação 1

Adotando por referência o Relatório de Auditoria desenvolvido no bojo do Processo TCE-RJ nº 105.002-1/2016 e a Informação Técnica GATE nº 817/2017, tem-se que o valor identificado para a irregularidade percebida na Situação 1, considerando as quantidades já medidas até a 255ª medição da obra (out/2015), monta em 13.030.993,31 UFIRs-RJ, que, atualizado para 2018, corresponde para R\$ 42.922.788,86 (quarenta e dois milhões novecentos e vinte dois mil setecentos e oitenta e oito reais e oitenta e seis centavos)<sup>52</sup>.

Aduza-se que estes valores não são definitivos. Com referência à Situação 1, antevia o corpo técnico do TCE-RJ que, caso não fossem adotadas providências no sentido de saneá-la, e considerando que no 16º termo aditivo ao contrato está previsto um acréscimo na quantidade do item 15.03.6.1 para fornecimento e aplicação de concreto projetado, o dano ao erário poderia aumentar, até o final da obra, em mais R\$ 35.003,63 (data base: jun/94)<sup>53</sup>.

### II.2.1.1.b) Responsáveis pela Situação 1

Os demandados **Luiz Reis Pinto Moreira, João Batista de Paula Júnior, Eduardo Peixoto d'Aguiar, Marco Antônio Lima Rocha e Francisco de Assis Torres** foram os responsáveis pela atestação de medições indevidas abordadas na Situação 1.

Tendo em vista que os profissionais responsáveis pela atestação de medições indevidas encontravam-se subordinados hierarquicamente ao Diretor de Engenharia da Riotrilhos, os demandados **Bento José de Lima e Heitor Lopes de Sousa Junior** – que sucessivamente ocuparam este cargo – são solidariamente responsáveis pelo prejuízo oriundo da Situação 1.

Solidariamente responsável pela integralidade do dano de que trata este capítulo também é a sociedade empresária ré, responsável pela execução da obra e beneficiária direta dos prejuízos causados ao erário.

<sup>52</sup> Anexos 5.2.2 e 5.2.3 e fl. 5 da Informação Técnica GATE nº 817/2017.

<sup>53</sup> Anexo 5.2.2.

II.2.2. 2º Achado: medição de serviços em desconformidade com as especificações contratadas

**II.2.2.1. Situação 2. Espelhamento e compactação do material escavado no local do bota-fora.**

Tem-se que os serviços de espalhamento e compactação dos materiais destinados ao bota-fora, são medidos e pagos nos itens 3.10.1, 3.10.3 e 15.03.4 da planilha orçamentária, incluindo os seguintes equipamentos<sup>54</sup>: rolo liso ou pé de carneiro, trator agrícola, trator de esteira, motoniveladora e caminhão irrigadeira. Ademais, o processo de espalhamento e compactação inclui os serviços de espalhamento, umedecimento, homogeneização e compactação dos materiais.

Contudo, em visita ao único local de despejo informado pela RIOTRILHOS, bota-fora EMASA localizado na Avenida Santa Cruz nº 7.333 em Senador Camará - RJ, a equipe de auditoria pôde constatar que os materiais lá depositados somente estariam sendo descarregados (através do basculamento da caçamba dos caminhões) e espalhados com a utilização de trator de esteira<sup>55</sup>.

Verificou-se, assim, que **os materiais rejeitados e destinados ao descarte não estavam sendo umedecidos, homogeneizados e tampouco, compactados mas somente espalhados** com o auxílio do trator de esteira.

Ocorre que a **medição e o pagamento dos serviços de espalhamento e compactação** vinham sendo feitos com base nos, já citados, itens 3.10.1, 3.10.3 e 15.03.4, englobando, portanto, a utilização dos equipamentos de rolo liso ou pé de carneiro, trator agrícola, trator de esteira, motoniveladora e caminhão irrigadeira. Ou seja, **apesar de os serviços de espalhamento e compactação não estarem sendo prestados em sua totalidade, vem sendo pagos como se o estivessem**<sup>56</sup>.

Não há qualquer informação de que foi realizada a compactação dos materiais descartados, havendo, apenas, informações quanto ao seu espalhamento nas memórias de cálculo relativas às medições dos referidos serviços. Assim, a própria contratada, ao elaborar as memórias de cálculo sem a indicação da

<sup>54</sup> Conforme composições de custos (Anexo 4.2.8.1).

<sup>55</sup> Conforme relatório fotográfico (Anexos 5.2.4 e 5.3).

<sup>56</sup> Conforme demonstrado nos papéis de trabalho FRM.CAO.01.003 (Anexo 5.2.8), LVF.CAO.01.003 (Anexo 5.2.4) e FRM.CAO.03.003 (Anexo 5.2.5).

compactação dos materiais descartados, e a RIOTRILHOS, ao aprová-las, corroboram com a irregularidade constatada pela equipe de auditoria do TCE/RJ<sup>57</sup>.

**A medição e o pagamento do serviço de descarte foram realizados a maior do que efetivamente executado, visto que houve apenas o espalhamento dos materiais descartados, com um único equipamento empregado (trator de esteiras), mas foram pagos também os serviços de umedecimento, homogeneização e compactação e de uso de rolo liso ou pé de carneiro, trator agrícola, trator de esteira, motoniveladora e caminhão irrigadeira.**

Corroborando com a atestação do Corpo Técnico do TCE/RJ, afirmou o GATE/MPRJ<sup>58</sup>:

(...) a equipe técnica do TCE-RJ visitou o único local de despejo informado pela Riotrilhos e constatou que os materiais depositados estavam sendo descarregados (pelo basculamento da caçamba dos caminhões) e somente espelhados com a utilização de trator de esteira. **Portanto, os serviços relativos ao umedecimento, homogeneização e compactação não foram executados.** (grifo nosso)

#### **II.2.2.1.a) Valor do dano referente à Situação 2**

Adotando por referência o Relatório de Auditoria desenvolvido no bojo do Processo TCE-RJ nº 105.002-1/2016 e a Informação Técnica GATE nº 817/2017, tem-se que o valor identificado para a irregularidade percebida na Situação 2, considerando as quantidades já medidas até a 255ª medição da obra (out/2015), monta em 657.589,99 UFIRs-RJ, que, atualizado para 2018, corresponde a R\$ 2.166.035,67 (dois milhões cento e sessenta e seis mil trinta e cinco reais e sessenta e sete centavos)<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Conforme exemplos do papel de trabalho LVF.CAO.01.003 (Anexo 5.2.4). Os fiscais do contrato, em resposta aos esclarecimentos solicitados pela equipe de auditoria quanto às etapas e aos critérios de medições das escavações dos túneis, informaram apenas que nos locais de bota-fora era executado o espalhamento dos materiais descartados, não fazendo alusão, em qualquer momento, à execução dos serviços de compactação, quiçá aos de umedecimento e homogeneização (Anexo 5.1);

<sup>58</sup> Vide fl. 6 da Informação Técnica GATE nº 817/2017.

<sup>59</sup> Anexos 5.2.4 e 5.2.5 e fl. 6 da Informação Técnica GATE nº 817/2017.

Aduza-se que estes valores não são definitivos. Com referência à Situação 2, antevia o corpo técnico do TCE-RJ que caso não fossem adotadas providências no sentido de saneá-la, e considerando as quantidades alteradas no 16º Termo Aditivos, o dano ao erário poderia aumentar, até o final da obra, em mais R\$ 4.849,18 (data base: jun/94)<sup>60</sup>.

### **II.2.2.1.b) Responsáveis pela Situação 2**

Os demandados **Luiz Reis Pinto Moreira, João Batista de Paula Júnior, Eduardo Peixoto d'Aguiar, Marco Antônio Lima Rocha e Francisco de Assis Torres** foram os responsáveis pela atestação de medições indevidas abordadas na Situação 2.

Tendo em vista que os profissionais responsáveis pela atestação de medições indevidas encontravam-se subordinados hierarquicamente ao Diretor de Engenharia da Riotrilhos, os demandados **Bento José de Lima e Heitor Lopes de Sousa Junior** – que sucessivamente ocuparam este cargo – são solidariamente responsáveis pelo prejuízo oriundo da Situação 2.

Solidariamente responsável pela integralidade do dano de que trata este capítulo também é a **CBPO Engenharia Ltda.**, responsável pela execução da obra e beneficiária direta dos pagamentos efetuados a maior em prejuízo ao erário.

### **II.2.2.2. Situação 3. Medição indevida do transporte até o bota-fora.**

Os serviços de transporte de material para o bota-fora (itens 15.03.3, 3.08.1, 3.08.3) foram executados e medidos em desconformidade com as especificações contratadas, acarretando enorme superfaturamento<sup>61</sup>.

As composições de custos unitários contratuais dos serviços de transporte de material para bota-fora são compostas pelo equipamento caminhão basculante com capacidade de apenas 5 ou 7m<sup>3</sup><sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Anexo 5.2.4.

<sup>61</sup> Conforme demonstrado nos papéis de trabalho FRM.CAO.01.003 (Anexo 5.2.8), LVF.CAO.01.003 (Anexo 5.2.4) e FRM.CAO.03.003 (Anexo 5.2.5).

<sup>62</sup> Itens 15.03.3, 3.08.1, e 3.08.3, às fls. 179, 251 e 252 no Anexo 4.2.8.1.

No entanto, constatou-se, em campo, que os transportes estavam sendo executados em caminhões com capacidade de carga bem mais elevada, conforme destacado em papéis de trabalho e fotografias<sup>63</sup>, em média com a capacidade da caçamba de cerca de 16,60m<sup>3</sup><sup>64</sup>.

Nesse cenário, cabe esclarecer que, em operações de escavações e terraplenagem, e, sobretudo, em obras de grande porte, são utilizados caminhões com capacidade maior de carga, os quais propiciam uma produção horária muito maior e, conseqüentemente, se apresentam mais econômicos quando comparados com o transporte de baixa capacidade.

Tanto é que no catálogo EMOP, um transporte (código 04.005.123.1) que adota um caminhão de 5m<sup>3</sup> é **cerca de 61% mais oneroso do que o transporte efetuado por um caminhão de 12m<sup>3</sup>** (código 04.005.163-0), nas mesmas condições (velocidade média de 30km/h e data base dez/2011). Portanto, o transporte com caminhões de maior capacidade é mais racional, produtivo e econômico do que o transporte contratado.

Ocorre que foram previstos nos documentos contratuais caminhões com capacidade de apenas 5 ou 7m<sup>3</sup>, mas **foram utilizados caminhões com mais que o dobro da capacidade**. Assim, os custos unitários, naturalmente, foram menores do que os medidos, resultando em sobrepreço.

Nesse ponto, lembre-se que os preços adotados no Contrato nº 1.028/87, inclusive os de transporte, foram orçados na década de 80, considerando equipamentos (metodologia executiva) cuja previsão era sabidamente antieconômica quando do reaproveitamento destes preços em 2011, através do 14º Termo Aditivo ao referido instrumento contratual.

Todavia, por ocasião da execução da obra, adotou-se transporte mais racional, econômico, compatível com a boa técnica da engenharia e comumente adotado, sem que se procedesse ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

<sup>63</sup> Conforme vastas evidências destacadas nos papéis de trabalho FRM.CAO.01.003 (Anexo 5.2.8) e Relatório Fotográfico (Anexo 5.3).

<sup>64</sup> Conforme levantamento exposto no papel de trabalho LVF.CAO.01.003 (Anexo 5.2.4).

A tabela a seguir resume a expressiva distorção entre os preços de transporte contratados e os efetivamente executados<sup>65</sup>:

Código	Descrição	Un	PREÇO UNITÁRIO (jun/94)		Sobrepçoço
			Contrato	Referência TCE-RJ (EMOP)	
15.03.3	Carga, transporte e descarga de material de qualquer natureza, a partir do emboque até o bota-fora	m3xKm	R\$ 1,33	R\$ 0,32	318,20%
3.08.1	Transporte e descarga do material, escavado medido no corte - Material de 1ª e/ou 2ª categoria.		R\$ 0,61	R\$ 0,24	149,35%
3.08.3	Transporte e descarga do material, escavado medido no corte - Material de 3ª categoria.		R\$ 1,17	R\$ 0,29	306,07%

Como se observa, os preços contratados dos serviços de transporte apresentam elevados sobrepçoços. Destaca-se que, dentre os quatro itens de transporte, dois (15.03.3 e 3.08.3) alcançam um sobrepçoço de 300%, sendo que no item 15.03.3 – o mais medido de transporte – o excesso atinge 318%.

Sobre a referida situação, manifesta-se o GATE/MPRJ da seguinte forma:

(...) a equipe de auditoria do TCE-RJ teve acesso a uma relação de cubagem de 195 caminhões e constatou que estavam sendo utilizados na obra caminhões com caçambas que perfaziam a média de 16,60m<sup>3</sup>.

O relatório também afirma "(...) *cabe esclarecer que usualmente em operações de escavações/terraplanagem e, mormente em obras de grande porte, como no caso em questão, são utilizados caminhões com capacidade de cargas maiores que propiciam uma produção horária muito maior, e consequentemente mais econômica, quando comparado com o transporte com baixa capacidade como previsto*". **A equipe técnica deste GATE considera importante destacar que concorda plenamente com tal afirmação.**

#### II.2.2.2.a) Valor do dano referente à Situação 3

<sup>65</sup> CPUs referências devidamente detalhadas no papel de trabalho LVF.CAO.01.003 (Anexo 5.2.4).

Adotando por referência o Relatório de Auditoria desenvolvido no bojo do Processo TCE-RJ nº 105.002-1/2016 e a Informação Técnica GATE nº 817/2017, tem-se que o valor identificado para a irregularidade percebida na Situação 3, considerando as quantidades já medidas até a 255ª medição da obra (out/2015), monta 26.801.072,95 UFIRs-RJ, que, atualizado para 2018, corresponde a R\$ 88.280.054,19 (oitenta e oito milhões duzentos e oitenta mil cinquenta e quatro reais e dezenove centavos)<sup>66</sup>.

Aduza-se que estes valores não são definitivos. Com referência à Situação 2, antevia o corpo técnico do TCE-RJ que caso não fossem adotadas providências no sentido de saneá-la, e considerando as quantidades alteradas no 16º Termo Aditivos, o dano ao erário poderia aumentar, até o final da obra, em mais R\$ 130.245,18 (data base: jun/94)<sup>67</sup>.

#### **II.2.2.2.b) Responsáveis pela Situação 3**

Os demandados **Luiz Reis Pinto Moreira, João Batista de Paula Júnior, Eduardo Peixoto d'Aguiar, Marco Antônio Lima Rocha e Francisco de Assis Torres** foram os responsáveis pela atestação de medições indevidas abordadas na Situação 3.

Tendo em vista que os profissionais responsáveis pela atestação de medições indevidas encontravam-se subordinados hierarquicamente ao Diretor de Engenharia da Riotrilhos, os demandados **Bento José de Lima e Heitor Lopes de Sousa Junior** – que sucessivamente ocuparam este cargo – são solidariamente responsáveis pelo prejuízo oriundo da Situação 3.

Solidariamente responsável pela integralidade do dano de que trata este capítulo também é a **CBPO Engenharia Ltda.**, responsável pela execução da obra e beneficiária direta dos pagamentos efetuados a maior em prejuízo ao erário.

<sup>66</sup> Anexo 5.2.5 e fl. 7 da Informação Técnica GATE nº 817/2017.

<sup>67</sup> Conforme papel de trabalho LVF.CAO.01.003 (Anexo 5.2.4).

II.2.3. 3º Achado: medição de serviço sem cobertura contratual

**II.2.3.1. Situação 4. Execução e medição de serviços sem a respectiva formalização de aditivo contratual (itens medidos com quantitativos superiores ao previsto na planilha contratada ou sem nenhuma previsão contratual).**

A análise da planilha de medição acumulada até o mês de outubro/2015<sup>68</sup> e da planilha orçamentária atualizada através do Termo Aditivo nº 16<sup>69</sup>, que teve como objetivo adequar os quantitativos dos serviços planilhados à realidade executiva das obras civis, demonstra que, **dentre os itens existentes, 62 apresentam quantitativos medidos em somas superiores àquelas previstas na planilha orçamentária vigente à época, ou mesmo sem nenhuma previsão contratual**<sup>70</sup>.

Tal irregularidade viola o parágrafo único do artigo 60 da Lei Federal nº 8.666/93, visto que ao realizar medições sem a correspondente autorização contratual, a Administração Pública celebra contrato verbal, o que lhe é vedado pelo referido dispositivo.

Ademais, ao se remunerar serviço não compreendido em instrumento contratual próprio, viola-se também o *caput* do artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, que prevê a necessidade empenho prévio para a realização de despesas.

De fato, está em curso outro inquérito civil especificamente voltado para a apuração de atos de improbidade administrativa perpetrados pela ora ré Tatiana Vaz Carius em razão da realização de despesas para execução de obras da Linha 4 do metrô em 2014 sem prévio empenhamento da despesa<sup>71</sup>. A irregularidade que está sendo investigada consistem também em achado de auditoria pelo corpo instrutivo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ quando da elaboração de relatório técnico no bojo da Auditoria de Conformidade Ordinária, instaurada para verificar as despesas realizadas sem o processamento devido

<sup>68</sup> Anexo 4.3.3.1.

<sup>69</sup> Anexos 4.2.4, fls. 251/253 e 4.2.5, fls. 384/389.

<sup>70</sup> Anexo 5.2.9.

<sup>71</sup> Além de sonegação, por parte da Riotrilhos, de informações e documentos no curso da auditoria governamental realizada quanto às obras da Linha 4 do metrô (IC MPRJ nº 2018.00932933).

durante o exercício de 2014, que somam a importância de R\$ 671.548.624,54 (Processo TCE/RJ nº 108.762-2/2015).

A referida auditoria foi instaurada a partir de procedimento existente naquela Corte de Contas próprio à análise das Contas de Governo referentes ao exercício de 2014 (Processo TCE/RJ nº 101.885-1/15). Isso porque, durante o exame das Contas de 2014, verificou-se a existência de obrigações contraídas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro sem a necessária cobertura de empenho no valor de R\$ 1.000.863.681,48. Desse valor, constatou-se que R\$ 671.548.624,54, ou seja, aproximadamente 70% do montante, eram relacionados a despesas decorrentes das obras da Linha 4 do metrô, sob responsabilidade da Riotrilhos. Dessa forma, instaurou-se auditoria de conformidade ordinária para verificar a regularidade das despesas realizadas com a Linha 4 do metrô sem o processamento orçamentário devido durante o exercício de 2014<sup>72</sup>.

Em alguns casos, o empenhamento ocorreu somente no exercício seguinte, configurando, no plano orçamentário de 2015, Despesa de Exercícios Anteriores, o que tem a tendência de comprometer o orçamento de outras Unidades Gestoras, já que há a possibilidade de que seus recursos orçamentários sejam deslocados para a cobertura da despesa efetivada e não paga no ano anterior.

Isso ocorre justamente porque a medição e o pagamento de itens não avançados consistem na prática em custo não previsto e não pretendido para o erário. Assim, há o dispêndio de verbas públicas e o pagamento de gastos com os quais não se prognosticou e sequer se consentiu, o que faz com que tais sejam irregulares e lesem o erário.

Foi esse precisamente o caso da quantia de R\$ 44.460.650,51, executada pela CBPO Engenharia Ltda. Em 2014 mas empenhada somente em janeiro de 2015. Como se observa, já em setembro de 2014 era possível identificar a existência de serviços executados e medidos em quantidade superior ao valor disponível para empenho, o que não foi corrigido pela Riotrilhos.

Ademais, a Riotrilhos possuía, em dezembro de 2014, crédito orçamentário disponível no montante de R\$ 198.779.534,62, valor este que cobria parcialmente as obrigações assumidas que não contavam com o empenhamento prévio da

---

<sup>72</sup> Processo TCE/RJ nº 108.762-2/2015.

despesa. Contudo, esta não foi a prática adotada pela Riotrilhos, que preferiu manter a dívida e empenhar o valor integral da despesa no início de 2015.

Evidente que tal manobra dos réus, responsáveis a época por tais pagamentos realizados sem cobertura contratual pela Riotrilhos, foi engendrada para viabilizar pagamentos não previstos no contrato em favor da sociedade empresária ré.

A execução dos contratos administrativos deve restar adstrita aos termos dos instrumentos licitatório e contratual, regra esta violada na execução do Contrato nº 1.028/87, visto que havendo medição e o pagamento de itens sem cobertura contratual, em verdade, há desrespeito à regra de obrigatoria vinculação aos instrumentos licitatório e contratual dando causa à concretização de dano ao erário.

Sessenta e dois (62) itens foram medidos sem cobertura contratual:

- 1) Dezenove itens (1.10, 1.13.1, 1.14.2, 2.15.2, 3.02.3.2, 7.18.1.1, 7.18.2.1, 7.30.1, 15.03.1.3, 15.03.1.3.1, 15.03.1.3.2, 15.03.1.7, 15.03.3, 15.03.4, 15.03.5.1.3, 15.03.7, 15.03.11.2.1, 15.03.11.2.2 e 15.03.15) tiveram seus quantitativos aumentados de forma insuficiente no Termo Aditivo nº 16;
- 2) Dois itens (15.03.5.1.10 e 15.03.8.1.1), que se encontravam regulares, passaram a estar sem cobertura contratual, pois o Termo Aditivo nº 16 reduziu seus quantitativos, deixando-os menores que os medidos;
- 3) Um item (9.06.1), que teve a quantidade zerada no Termo Aditivo nº 16, foi medido posteriormente;
- 4) Vinte e três itens (1.06.3.4.5.1.3, 1.09.1.2, 1.13.2, 2.06.1.2, 3.04.1, 5.03.1.3, 5.03.1.4, 5.03.2.1, 5.03.3.1.1, 5.03.3.1.2, 5.03.4.3.1, 5.03.4.3.2, 5.03.6.4, 5.03.7, 5.03.11, 5.07.1.2, 5.07.1.6.2, 5.10.1, 7.06.2, 7.15.1, 9.03.1.5, 10.02.3.2.2 e 15.03.1.4.3) foram medidos sem qualquer previsão contratual.
- 5) Os demais itens, que não existiam na planilha contratada original, mas foram incluídos no Termo Aditivo nº 16, foram medidos em quantidades superiores às previstas.

Desse modo, no caso em tela, havendo a efetivação de medições e pagamentos em desconformidade com os instrumentos previamente pactuados, pagou-se mal, resultando no dispêndio irregular de verbas públicas e na produção de um dano ao erário de R\$ 44.886.620,37 (jun/2011).

Corroborando com a constatação desta irregularidade, os próprios fiscais da RIOTRILHOS, ora réus, confirmaram que adotaram tal procedimento, conforme pode ser observado na Ata da entrevista realizada com os fiscais do empreendimento<sup>73</sup>.

Ademais, tem-se que o próprio TCE/RJ, em outra auditoria realizada no ano de 2014 no âmbito da RIOTRILHOS (Proc. TCE-RJ nº 100.711-7/15) decidiu, em Sessão Plenária de 19.09.15, aplicar duas Determinações quanto ao Contrato nº 1.028/87, a seguir transcritas:

***“I - Pela COMUNICAÇÃO ao atual Presidente da Companhia de Transporte sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro - RIOTRILHOS, com fulcro na Lei Complementar nº 63/90, para que, em prazo legal, cumpra as DETERMINAÇÕES abaixo relacionadas, que poderão ser objeto de verificação futura, conforme inciso I do art. 41 da Lei Complementar nº 63/1990, alertando-o de que o não atendimento injustificado o sujeita às sanções previstas no inciso IV do art. 63 da Lei Complementar nº 63/1990:***

***I.1 - regularize as planilhas relativas ao Contrato de Concessão nº L4/98, referente ao Trecho Sul e Trecho Oeste, e ao Contrato nº 1028/87 (Termo Aditivo nº 14 a 16), formalizando, através de aditivo ao contrato, todos os aumentos nos quantitativos dos serviços, de forma que todas as quantidades medidas estejam dentro das quantidades da planilha contratada, corrigindo, desta forma, as impropriedades identificadas, conforme relatado às fls. 6242v, 6250v e 6256v;***

***I.2 - adote providências para que as medições de serviços relativos às obras e serviços de engenharia somente sejam realizadas se houver quantitativo suficiente na planilha contratada, evitando incorrer nas impropriedades identificadas, conforme relatado às fls. 6242v/6243, 6250v e 6256v.” (grifo nosso).***

A Diretora-Presidente da RIOTRILHOS, Sra. Tatiana Vaz Carius, foi comunicada dessas determinações em 24.09.15, por meio do Ofício PRS/SSE/CSO nº 39.682/2015. Em resposta, encaminhou esclarecimentos oriundos da Diretoria de Engenharia da RIOTRILHOS, através do Sr. Heitor Lopes de Sousa Júnior, Diretor de Engenharia, somente acerca das determinações relativas ao Contrato

<sup>73</sup> Anexo 5.1, fls. 01/03.

nº L4/98, sem sequer citar as determinações relativas ao Contrato nº 1028/87, ora em questão<sup>74</sup>.

Fica evidenciado, portanto, que a RIOTRILHOS continuou a praticar a irregularidade de medição de itens sem a devida cobertura contratual, mesmo sendo instada, nas pessoas de sua Diretora Presidente e de seu Diretor de Engenharia, pela Corte de Contas estadual a realizar as correções das medições, o que reforça o dolo na conduta.

### II.2.3.1.a) Valor do dano referente à Situação 4

Adotando por referência a Informação Técnica GATE nº 1.056/2018, tem-se que o valor identificado para a irregularidade percebida na Situação 4, considerando as quantidades já medidas até a 255ª medição da obra (out/2015), monta em R\$ 44.886.620,37 (data base: jun/2011), conforme tabela abaixo:

Item	Preço Unitário (Jun/94)	Quantidade medida sem cobertura contratual (2011-2015)	Valor medido sem cobertura contratual
1.06.3.4.5.1.3 Poço de Visita em anéis de concreto, tampão 0,60 m, profundidade 1,50 m un 1.131,00 2,00 2.262,00 - 2,00	1131,00	2,00	R\$2.262,00
1.08.1.1 Escavação de valas sem escoramento até 1,50m m3 5,62 3.499,31 19.666,12 6.553,74 36.832,02 -3.054,43	5,62	3054,43	R\$17.165,90
1.08.2.1 Escavação de valas com escoramento 1,00 até 1,50 m m3 72,42 20,00 1.448,40 335,70 24.311,39 -315,70	72,42	315,70	R\$22.862,99
1.09.1.1 Reaterro e compactação de valas com canalizações, com reaproveitamento material m3 9,28 700,00 6.496,00 4.661,12 43.255,20 -3.961,12	9,28	3961,12	R\$36.759,19
1.09.1.2 Reaterro e compactação de valas com canalizações, com fornecimento de material m3 14,09 1.939,40 27.326,15 -1.939,40	14,09	1939,40	R\$27.326,15
1.10 Desvios de tráfego, inclui pré-moldados, sinalização luminosa e placas de aviso gl 73.963,04 1,00 73.963,04 1,00 73.963,04 1,75 129.435,28 -0,75	73963,04	0,75	R\$55.472,28
1.13.1 Fornecimento e instalação referência metálica em prédios na faixa influência da obra un 12,65 150,00 1.897,50 308,00 3.896,20 309,00 3.908,85 -1,00	12,65	1,00	R\$12,65
1.13.2 Fornecimento e instalação de referência de nível profundo até 40 m m 96,42 106,00 10.220,52 -106,00	96,42	106,00	R\$10.220,52
1.14.2 Leituras de pinos nas edificações lindeiras à obra un 12,53 720,00 9.021,60 14.370,00 180.056,10 21.692,00 271.800,76 -7.322,00	12,53	7322,00	R\$91.744,66
1.16.1 Remoção de passeios em concreto m2 8,08 532,67 4.303,97 758,26 6.126,74 -225,59	8,08	255,59	R\$2.065,17
1.16.3 Remoção de passeios de pedra portuguesa m2 7,77	7,77	1732,23	R\$13.459,43

<sup>74</sup> Ofício RIOTRILHOS PRES 179/15, às fls. 6377/6379 do Proc. TCE-RJ nº 100.711-7/15.

709,17 5.510,25 2.441,40 18.969,68 -1.732,23				
1.17.2 Retirada de meio-fio em pedra (granito) m 5,62 356,90 2.005,78 600,60 3.375,37 -243,70	5,62	243,70	R\$1.369,59	
2.06.1.2 Construção, manutenção e remoção de tapumes fixos em tela de arame m2 44,40 1.364,81 60.597,56 - 1.364,81	44,40	1364,81	R\$60.597,56	
2.06.2.2 Construção, manutenção e remoção tapumes móveis em tela de arame m2 22,54 33,00 743,82 169,23 3.814,44 -136,23	22,54	136,23	R\$3.070,62	
2.15.2 Operação e manutenção de stands de atendimento à comunidade mês 8.130,24 8,00 65.041,92 19,95 162.225,40 21,206 172.409,90 -1,25	8130,24	1,25	R\$10.162,80	
3.02.3.2 Escavação a frio em material de 3ª categoria em qualquer local e profundidade da obra m3 255,79 5.130,79 1.312.404,77 6.666,38 1.705.193,34 8.792,61 2.249.061,73 - 2.126,23	255,79	2126,23	R\$543.868,37	
3.04.1 Preparação do fundo da vala em material de 1ª categoria m2 3,51 255,02 895,12 -255,02	3,51	255,02	R\$895,12	
3.07.1 Reaterro superior com areia, com fornecimento do material m3 28,59 190,25 5.439,25 313,95 8.975,84 -123,70	28,59	123,70	R\$3.536,58	
3.31.01 Bate chocho para retirada de lascas e blocos de rocha na contenção de talude rochosos m² 11,66 21.869,80 255.001,87 27.829,00 324.486,15 -5.959,20	11,66	5959,20	R\$69.484,27	
3.31.3.2 Perfuração, montagem, instalação e injeção de chumbadores tipo GEWI 50/55 - 32 mm m 103,36 12.119,55 1.252.676,69 36.515,18 3.774.209,00 -24.395,63	103,36	24395,63	R\$2.521.532,32	
3.31.4.3 Fornecimento e instalação de tela para contenção de encostas tipo TECCO G65 - 3 mm m² 93,91 15.075,80 1.415.768,38 25.897,00 2.431.987,27 -10.821,20	93,91	10821,20	R\$1.016.218,89	
3.31.6 Limpeza superficial da área para implantação de barreiras de contenção m² 11,66 13.577,25 158.310,74 23.973,00 279.525,18 -10.395,75	11,66	10395,75	R\$121.214,45	
5.01.3.1 Soldagem, para prolongamento dos perfis de escoramento - Perfil < ou = 171 Kg/m un 142,56 62,00 8.838,72 1.489,00 212.271,84 -1.427,00	142,56	1427,00	R\$203.433,12	
5.01.4.1 Corte dos perfis em seção reta e plana - Perfil < ou = 171 Kg/m un 34,49 125,00 4.311,25 315,00 10.864,35 - 190,00	34,49	190,00	R\$6.553,10	
5.03.1.3 Execução de paredes guia - largura 1,50 - profundidade = 2,00 m m 927,60 209,46 194.295,10 -209,46	927,60	209,46	R\$194.295,10	
5.03.1.4 Execução de reaterro das laterais da paredes guia com solo cimento m 55,68 144,53 8.047,43 -144,53	55,68	144,53	R\$8.047,43	
5.03.2.1 Execução de vala a prumo, por lamelas - largura 0,80 m m3 394,90 1.253,76 495.109,82 -1.253,76	394,90	1253,76	R\$495.109,82	
5.03.3.1.1 Fornecimento, corte, dobra e colocação de aço para parede diafragma - aço CA-25 t 1.174,71 10,81 12.698,62 -10,81	1174,71	10,81	R\$12.698,62	
5.03.3.1.2 Fornecimento, corte, dobra e colocação de aço para parede diafragma - aço CA-50 t 1.084,75 149,80 162.495,56 -149,80	1084,75	149,80	R\$162.495,55	
5.03.4.3.1 Emendas mecânicas de armadura aço CA-50 Ø 1", tipo Lenton A2 un 28,11 316,00 8.882,76 -316,00	28,11	316,00	R\$8.882,76	
5.03.4.3.2 Emendas mecânicas de armadura aço CA-50 Ø 1 1/4", tipo Lenton A2 un 34,38 274,00 9.420,12 -274,00	34,38	274,00	R\$9.420,12	
5.03.6.4 Fornecimento de concreto por Central desvinculada do Lote - Fck = 22,5 MPa m3 321,13 1.253,76 402.619,95 -1.253,76	321,13	1253,76	R\$402.619,95	
5.03.7 Paredes diafragma - Lançamento de concreto na vala a prumo	23,47	1253,76	R\$29.425,75	
5.03.11 Adicional para material exigindo trepanação na abertura das lamelas h 367,81 280,55 103.189,10 -280,55	867,81	280,55	R\$243.464,10	

5.07.1.2 Fornecimento, colocação e retirada de vigas longitudinais Perfil 450x175 m 8,88 208,584 1.852,22 - 208,58	8,88	208,58	R\$1.852,19
5.07.1.6.2 Chapa para reforço da mesa ou alma de vigas longitudinais CS 450x175 e=16 mm un 34,09 93,00 3.170,37 -93,00	34,09	93,00	R\$3.170,37
5.10.1 Fornecimento, colocação e posterior retirada de contraventamento - Perfil U 6" m 18,06 383,00 6.916,98 - 383,00	18,06	383,00	R\$6.916,98
7.06.2 Caixa de inspeção para poço com tampa f.f., Ø 0,80 m e profundidade 1,15 m un 64,31 3,00 192,93 -3,00	64,31	3,00	R\$192,93
7.15.1 Instalação e manutenção de tubulação de escoamento Ø 150 mm m 18,65 37,23 694,34 -37,23	18,65	37,23	R\$694,34
7.18.1.1 Bomba para lama para esgotamento a céu aberto - Arrendamento - vazão 10 m3/h mês 1.447,94 73,00 105.699,62 176,00 254.837,44 293,00 424.246,42 -117,00	1447,94	117,00	R\$169.408,98
7.18.2.1 Bomba para lama para esgotamento a céu aberto - Operação - vazão 10 m3/h dia 72,04 2.191,00 157.839,64 5.343,00 384.909,72 8.910,00 641.876,40 -3.567,00	72,04	3567,00	R\$256.966,68
7.30.1 Fornecimento e instalação de dreno sub-horizontal profundo (DHP) m 170,63 3.865,09 659.500,31 8.332,00 1.421.689,16 8.553,00 1.459.398,39 -221,00	170,63	221,00	R\$37.709,23
9.01.2.5 Lançamento de concreto para laje e piso da galeria Rc28 = 225 Kg/cm2 m3 49,45 612,54 30.290,10 740,50 36.617,73 -127,96	49,45	127,96	R\$6.327,62
9.02.8 Adicional no caso de formas para concreto aparente m2 4,94 1.371,81 6.776,74 1.832,60 9.053,04 -460,79	4,94	460,79	R\$2.276,30
9.03.1.5 Fornecimento, corte, dobra e emendas de malhas TELCON t 953,33 1,81 1.725,53 -1,81	953,33	1,81	R\$1.725,53
9.06.1 Parede de alvenaria de 1/2 vez para proteção impermeabilização - canto piso parede m2 13,91 449,35 6.250,46 9,47 131,73 -9,47	13,91	9,47	R\$131,73
10.02.3.2.2 Impermeabilização pelo lado fora, das paredes da galeria, Morter-Plas, 2 camadas 3	55,86	69,49	R\$3.881,71
11.03.1.3 Restabelecimento de passeios, com fornecimento de materiais, em pedra portuguesa m2 24,84 900,17 22.360,22 1.010,93 25.111,50 -110,76	24,84	110,76	R\$2.751,28
15.03.1.3 Desmonte a fogo de rocha altamente fendilhada, em seção plena, para abertura de túnel m3 82,40 18.342,22 1.511.398,93 49.774,50 4.101.418,80 51.610,58 4.252.711,80 -1.836,08	82,40	1836,08	R\$151.292,99
15.03.1.3.1 Desmonte a fogo de rocha altamente fendilhada, de alargamentos m3 87,51 59.331,26 5.192.078,56 107.166,90 9.378.175,42 110.096,47 9.634.542,10 -2.929,57	87,51	2929,57	R\$256.366,67
15.03.1.3.2 Desmonte a fogo de rocha altamente fendilhada, de rebaixos m3 65,85 62.799,28 4.135.332,59 79.640,32 5.244.315,07 81.284,53 5.352.586,31 -1.644,21	65,85	1644,21	R\$108.271,23
15.03.1.4.3 Desmonte a fogo em rocha alterada, seção plena ou parcializada m3 100,57 662.575,27 -6.588,20	100,57	6588,20	R\$662.575,27
15.03.1.7 Pré-fissuramento em rocha sã, fendilhada ou altamente fendilhada m2 48,05 787,76 37.851,87 3.020,57 145.138,39 4.774,78 229.428,16 -1.754,21	48,05	1754,21	R\$84.289,79
15.03.3 Carga, transporte e descarga de material qualquer natureza no bota-fora m3xKm 1,33 10.577.493,58 14.068.066,46 13.191.721,23 17.544.989,24 13.509.356,32 17.967.443,91 -317.635,09	1,33	317635,09	R\$422.454,67
15.03.4 Espalhamento e compactação no local do bota-fora m3 1,46 214.421,41 313.055,26 263.145,90 384.193,01 268.797,765 392.444,71 -5.651,87	1,46	5651,87	R\$8.251,73
15.03.5.1.3 Chumbadores de coquilha expansiva Ø 3/4"	20,44	5440,76	R\$111.209,13

com comprimento de 0,50 m un 20,44 37.716,00 770.915,04 59.858,24 1.223.502,43 65.299,00 1.334.711,56 -5.440,76				
15.03.5.1.10 Execução de tirantes de resina de 6,0 m, Ø = 25 mm, para carga de 100 a 120 KN un 502,54 27.004,00 13.570.590,16 12.878,00 6.471.710,12 13.992,00 7.031.539,68 -1.114,00	502,54	1114,00	R\$559.829,56	
15.03.7 Fornecimento e colocação de malha metálica tipo "Telcon" kg 1,06 259.565,26 275.139,18 289.769,61 307.155,79 385.721,47 408.864,75 -95.951,86	1,06	95951,86	R\$101.708,97	
15.03.8.1.1 Fornecimento e lançamento de concreto estrutural Rc28 = 120 Kg/cm2 - Central	157,23	1696,44	R\$266.731,26	
15.03.11.2.1 Fornecimento de aço CA-50 ou CA-60 Ø maior que 12,5 mm t 456,96 5,26 2.403,61 143,12 65.400,12 211,72 96.747,57 -68,60	456,96	68,60	R\$31.347,46	
15.03.11.2.2 corte, dobra e colocação de aço CA-50 ou CA-60 Ø maior que 12,5 mm t 702,57 5,26 3.695,52 143,12 100.551,82 211,72 148.748,13 -68,60	702,57	68,60	R\$48.196,30	
15.03.15 Instrumentação para acompanhamento de execução de túneis	34861,11	13,00	R\$453.194,43	
		59,884132	<b>R\$10.167.472,26</b>	jun/94
	169.785,75			
		264,37213	<b>R\$44.886.620,37</b>	jun/11

#### II.2.3.1.b) Responsáveis pela Situação 4

São responsáveis pelas medições em quantitativo superior os seguintes réus, fiscais do contrato, **Luiz Reis Pinto Moreira, Eduardo Peixoto d'Aguiar, Marco Antônio Lima Rocha, João Batista de Paula Junior e Francisco Torres**, além do Diretor de Engenharia da RIOTRILHOS, Sr. **Heitor Lopes de Sousa Júnior** e a Diretora- Presidente da RIOTRILHOS, Sra. **Tatiana Vaz Carius**.

Solidariamente responsável pela integralidade do dano de que trata este capítulo também é a **CBPO Engenharia Ltda.**, responsável pela execução da obra e beneficiária direta dos pagamentos efetuados a maior em prejuízo ao erário.

### **II.3 - PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO: A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O RELATÓRIO DA CIDH DE 2018**

Vários Estados são partes da Convenção de Mérida, inclusive o Brasil, tendo a mesma sido adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 09 de dezembro de 2003, que promulgou a referida Convenção por meio do Decreto nº 5.687/2006. Assim, a referida Convenção compõe o ordenamento jurídico brasileiro, sendo norma cogente.

O instrumento normativo teve origem na preocupação dos Estados com a disseminação da corrupção, estabelecendo assim regramentos destinados à sua prevenção e combate, estando a eles adstritos o Brasil, como se vê por seu próprio preâmbulo:

*Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;*

*Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinqüência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro;*

*Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos;*

*(...)*

*Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito;*

*(...)*

*Tendo presentes também os princípios de devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção;*

Neste resta demonstrada a relevância que a presente causa possui, já que cuida justamente do encadeamento de atos dirigidos a fazer escoar dos cofres públicos centenas de milhões de reais em benefício da empresa ré, no âmbito de uma das maiores obras públicas da história do Rio de Janeiro, trazendo assim prejuízo a diversas outras políticas públicas essenciais, como educação, saúde e segurança pública.

Além disso, contribuiu diretamente para a evolução da dívida pública estadual, tendo tido impacto direto inclusive no decreto de calamidade financeira que redundou na adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Pacto de Recuperação Fiscal.

Justamente visando ao enfrentamento de condutas como as ora tratadas foi que a Convenção de Mérida assim dispôs:

#### **Artigo 34**

##### ***Conseqüências dos atos de corrupção***

*Com a devida consideração aos direitos adquiridos de boa-fé por terceiros, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para eliminar as conseqüências dos atos de corrupção. Neste contexto, os Estados Partes poderão considerar a corrupção um fator pertinente em procedimentos jurídicos encaminhados a anular ou deixar sem efeito um contrato ou a revogar uma concessão ou outro instrumento semelhante, o adotar qualquer outra medida de correção.*

#### **Artigo 35**

##### ***Indenização por danos e prejuízos***

*Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com os princípios de sua legislação interna, para garantir que as entidades ou pessoas prejudicadas como conseqüência de um ato de corrupção tenham direito a iniciar uma ação legal contra os responsáveis desses danos e prejuízos a fim de obter indenização.*

Como se vê o texto convencional se alinha com ordem constitucional brasileira e mais precisamente e com a norma matriz dos atos de improbidade administrativa, prevista no artigo 37 da Constituição da República:

*Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade,*

*impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

[...]

*§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.*

Entre a realidade do arcabouço normativo e as práticas da Administração Pública em suas relações com as atividades empresariais, ainda há muito o que avançar e é precisamente isso que se busca com a presente ação.

Com efeito, a **Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)**, após visita ao Brasil entre os dias **5 a 12 de novembro de 2018**, elaborou Relatório Preliminar<sup>75</sup> o qual, dentre as várias questões constatadas assim destaca:

*Finalmente, preocupa a CIDH o impacto que a corrupção tem na vigência dos direitos humanos, em particular os direitos sociais e o combate da pobreza. Sobre isso, reafirma que: “A corrupção na gestão dos recursos públicos compromete a capacidade dos governos para cumprir com suas obrigações de direitos sociais, incluídos saúde, educação, água, transporte ou saneamento, que são essenciais para a efetivação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, em das populações e grupos em condição de mais vulnerabilidade”. Do mesmo modo, a Comissão reafirma a importância que tem a luta contra a corrupção para garantir o gozo efetivo dos direitos humanos, em especial dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, cuja efetividade depende de políticas e orçamentos públicos.*

A corrupção afeta negativamente a efetividade das políticas públicas e o crescimento econômico do país, fragiliza o processo democrático e compromete a

<sup>75</sup> Disponível em <<https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/11/CIDH-Observa%C3%A7%C3%B5es-preliminares.pdf>>. Acesso em 05.12.2018 às 19:20h.

legitimidade das instituições de Estado, cabendo ao Poder Judiciário fazer valer os mecanismos sancionatórios previstos no ordenamento jurídico brasileiro para punir as condutas ímprobas, notadamente as narradas no corpo da presente ação.

#### **II.4 - CARACTERIZAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

##### **II.4.1 - A Tipologia dos Atos de Improbidade Administrativa**

Com o escopo de conferir densidade normativa ao preceito constitucional acima referido (art. 37, *caput* e §4º), foi editada a Lei nº 8.429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos, contemplando quatro categorias de atos de improbidade administrativa: i) enriquecimento ilícito do agente ou de terceiros; ii) dano ao erário; iii) concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, e iv) violação aos princípios da Administração Pública.

Antes de tratar especificamente da questão da conduta de improbidade administrativa no caso em pauta, fundamental ressaltar que os institutos disciplinados pela Lei nº 8.429/92 fazem parte de uma sistemática mais ampla que visa resguardar os chamados direitos de 3ª geração. Estes são destinados a proteger tutelas transindividuais, ou seja, direitos que sobrepõem a lógica hodiernamente aplicada de demandas individuais, de modo a resguardar uma pluralidade de indivíduos em um único instrumento jurídico.

Dentro dessa lógica, a ação de improbidade administrativa se notabiliza como instrumento fundamental para a proteção da coletividade em face de atos atentatórios executados por agentes públicos e sociedades empresárias, sendo estes entendidos em sua acepção mais ampla.

Justamente por isso, deflagra-se a relevância da propositura da presente ação, eis que se vislumbra aqui a proteção em face de atos que atentam contra toda a sociedade.

**II.4.2 - Proibição do enriquecimento ilícito em decorrência do superfaturamento e do sobrepreço no pagamento de serviços não executados/medidos em duplicidade com obrigação de restituição dos valores gastos**

Certo é que ninguém paga por serviços não prestados, tampouco por mercadorias não entregues. Também ninguém paga duas vezes pelo mesmo serviço ou pelo mesmo produto. Do mesmo modo, ninguém paga por um produto ou serviço mais do que o preço normal de mercado. Tal regra de bom senso, que encontra amparo em todos os dispositivos legais que regulam os atos da vida civil e comercial (compra e venda, prestação de serviços, aluguel, empréstimo, etc.), decorre logicamente da norma geral que proíbe o enriquecimento ilícito.

Em resumo, a lei determina que a contraprestação (pagamento) só pode ser exigida (ou se tornar necessária) quando comprovada a prévia satisfação do bem jurídico da vida pretendido – ou da possibilidade de ser satisfeito, mediante cláusulas de garantia. E, para os contratos com a Administração Pública, essa regra é ainda mais exigente.

Inicialmente, relembre-se que a lei geral de licitações dispõe, para o caso, de regra específica de prévia verificação das obrigações assumidas, antes de ser considerado cumprido o pacto:

“Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º. O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º. As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.”

Da mesma forma, verificamos que a Lei Federal nº 4.320/64 dispõe ser obrigatória a prévia (e válida) verificação do cumprimento do avençado, antes de se proceder ao pagamento:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”.

Sobre este tema, ainda convém destacar um dos ensinamentos do i. mestre administrativista, Prof. Hely Lopes Meirelles, em sua obra intitulada “Direito Municipal Brasileiro”, segundo o qual:

*“a fiscalização financeira e orçamentária atribuída ao Executivo (controle interno) compreende os controles da legalidade, da fidelidade e da execução. O controle interno da legalidade é exercido sobre os atos pertinentes à arrecadação da receita e à realização das despesas, bom como sobre os que acarretem ou possam acarretar nascimento ou extinção de direitos e obrigações... O controle interno da legalidade deverá ser exercido prévia, concomitante e subsequentemente aos atos de execução orçamentária (arrecadação da receita e realização das despesas), cabendo aos serviços competentes a verificação da exata observância dos limites das cotas mensais atribuídas a cada unidade orçamentária na programação de desembolso”. (p. 293 e 294).*

Diante de todas estas regras e ensinamentos, não há espaço de autonomia para a liberação de verbas públicas pelo gestor. É necessário que este garanta a legalidade da contratação da despesa e, mais que isso, nunca as realize sem a prévia constatação de que os serviços pactuados eram efetivamente necessários, que foram devidamente prestados, que já não tenham sido pagos e que estejam sendo cobrados de acordo com os preços de mercado.

O que verificamos nesta investigação foi, no entanto, a realização de diversos pagamentos em duplicidade ou que não reproduziram a real prestação do serviço ou sem cobertura contratual ou ainda que foram efetuados em valores acima do mercado, fato este que atenta contra todos os princípios acima descritos.

Tudo isso resultou em quantificação do dano ao erário do Estado do Rio de Janeiro elaborada pelo Corpo Técnico Instrutivo do TCE/RJ, correspondente a valores superiores a 200 milhões de reais, os quais vieram a beneficiar a sociedade empresária ré.

Convém-nos ainda lembrar que o artigo 70 da CRFB/88, ao organizar o sistema contábil, financeiro e orçamentário de todos os entes públicos, dispôs que a economicidade é um dos princípios matrizes a serem observados por gestores e fiscais das contas públicas - para além da legalidade e da legitimidade:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O constituinte brasileiro também determinou que todos os entes públicos devem manter um sistema interno de controle de gastos, que deverá ter por finalidade, dentre outras:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...)  
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e**

entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Como dito, desde a promulgação da nossa atual Carta Política, não há mais espaços para liberalidades, ilegalidades e descontroles na gestão da coisa pública. Atualmente, com a previsão constitucional de criação de órgãos e sistemas de controle internos e externos, o Administrador se viu cada vez mais obrigado a respeitar os nortes de fiscalização e de gestão responsáveis, calcados, por sua vez, em regras de legalidade e economicidade na gestão contábil, financeira e orçamentária.

Compete aos respectivos responsáveis pelos sistemas financeiro e orçamentário públicos, repise-se, pautar a Administração segundo critérios de legalidade no direcionamento das verbas e despesas públicas, buscando sempre a eficiência na produção de resultados de sua gestão.

Assim, diante do quadro legal e regulamentar pátrio, não há nenhuma justificativa a ser dada pelo administrador, coadunada com as regras de economicidade constitucionalmente impostas, que explique a razão de tamanha irresponsabilidade dos réus para com o erário estadual.

Diante de todo o exposto e, sobretudo, de tantas ilegalidades não restou outra saída ao *Parquet* a não ser propor a presente ação, visando à devolução, com correção, dos valores indevidamente pagos pelo erário estadual, relativos a todos os produtos e serviços não prestados, superfaturados e aos pagamentos em duplicidade.

#### **II.4.3 – Os atos de improbidade que causam lesão ao erário**

Diante de todas as práticas antijurídicas descritas na petição inicial, especialmente aquelas relacionadas à execução dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16 ao Contrato nº 1.028/87, resta claro que os agentes públicos responsáveis por tal empreitada, ao não observarem diversos mandamentos legais intrínsecos à hipótese, realizaram alterações contratuais ilegais que consubstanciaram falhas de planejamento. Tais falhas ensejaram erros grosseiros na medição e execução das atividades, acarretando vultuosa quantia correspondente ao dano ao erário estadual.

Diante desse quadro, os Réus devem ser condenados ao ressarcimento dos danos causados ao erário, na forma das disposições do art. 10 da Lei n.º 8.429/1992 descritas abaixo, bem como às penalidades correspondentes previstas no art. 12 do referido diploma:

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

*I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;*

*[...]*

*III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;*

*[...]*

*IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;*

*[...]*

*XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;*

Salientando apenas que o rol acima não assume natureza exaustiva, a narrativa até aqui apresentada traz a inferência segura de que os recursos públicos foram utilizados ilegalmente. Não há necessidade de repetição dos argumentos jurídicos que fundamentam a prática do ato ímprobo.

O ponto importante é apenas ressaltar a opção do legislador por um alargamento do elemento subjetivo, pois a **conduta culposa**, seja ela comissiva ou omissiva, também é albergada pela tipologia do artigo. Neste sentido, a legislador conferiu maior rigor jurídico na repreensão dos atos que causem prejuízo ao erário.

Toda e qualquer proposição de retorno ao erário dos valores irregularmente gastos parte de uma regra geral de proibição de enriquecimento ilícito. Desde os primórdios da formação do Estado brasileiro, sempre existiram regras que visavam coibir um dano causado a outrem, mediante a imposição de medidas que teriam (e ainda têm) o objetivo de reparar as intempéries advindas de um ato ilícito.

É o dever de reparar o dano causado, genericamente observado e cumprido mediante a prática forçosa de atos que objetivam a recomposição do bem jurídico lesionado. Ou seja, busca-se, sempre que possível, o retorno ao *status quo ante* da relação jurídica – ou do bem juridicamente tutelado – afetada pela prática do ato ilícito.

Não se trata, portanto, de punição, mas de mero respeito ao princípio geral do Direito Brasileiro que proíbe o enriquecimento advindo de práticas ilícitas - aplicável a todos e a todo o momento, sem que, com isso, caracterize eventual *bis in idem* a sua aplicação conjunta com outras normas sancionadoras, em outras esferas do Direito.

A inteireza do sistema jurídico brasileiro assenta que os que causarem danos a outrem ficam obrigados a repará-los. Esta regra jurídica, já enraizada em nosso dia a dia, encontrou importante guarida nas regras dispostas nos §§4º e 5º, do art. 37 da CF/88, dos quais se extrai a obrigação de todo o agente público responder pelos atos ímprobos praticados, devendo ainda o mau gestor ressarcir ao erário o conjunto de bens, valores ou patrimônios indevidamente gastos, mediante ação de ressarcimento.

Tal mandamento também possui resguardo na esfera cível, uma vez que o art. 927 do Código Civil determina que “aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

Regra presente também no art. 1º, IV da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), segundo o qual a lesão a qualquer bem ou direito de natureza difusa ou coletiva poderá ser recomposta pela via das ações civis públicas. Cabe, portanto, ao Ministério Público, propor a ação principal (ação civil pública), objetivando o retorno ao *status quo ante*, ou uma ação de natureza cautelar, para evitar que este dano ocorra (art. 4º da Lei nº 7.347/85). Para tanto, disporá de todas as espécies

de ações que estiver ao seu alcance – vide art. 21 da Lei n. 7.347/85 c/c art. 83 do Código de Defesa do Consumidor. Neste sentido é a Súmula 329, do STJ<sup>76</sup>.

Por isso, esta ação civil pública contém pedido de ressarcimento ao erário para todos os réus, coautores e responsáveis pelos desvios de valores pertencentes ao erário estadual, em benefício da sociedade empresária ré, com anuência e participação direta dos agentes públicos tanto responsáveis pelas falhas nos aditivos contratuais, quanto diretamente designados para a fiscalização dos contratos ora questionados:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. DANO AO ERÁRIO. CABIMENTO. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. POSSIBILIDADE. ARTS. 292 DO CPC. 19 DA LEI Nº 7.347/85 E 83 DA LEI Nº 8.078/90.

1. A Constituição Federal, no art. 129, inciso III, considerou o patrimônio público como um interesse difuso. A Lei da Ação Civil Pública, ao tutelar outros interesses difusos e coletivos aí inclui o patrimônio público. Precedentes. 2. A Lei nº 7.347/85 -LACP- prevê a utilização subsidiária do Estatuto de Ritos, autorizando vários tipos de provimentos jurisdicionais para a defesa dos interesses difusos e coletivos, que devem ser estendidos às situações descritas no art. 3º da LACP. 3. Admite-se a cumulação de pedidos em ação civil pública, desde que observadas as regras para a cumulação previstas no art. 292 do CPC. O art. 21 da Lei nº 7.347/85 remete-se à regra do art. 83 do CDC que autoriza a obtenção de provimento jurisdicional de qualquer natureza: condenatório, mandamental, declaratório ou constitutivo. 4. A análise de violação ao art. 4º da Medida Provisória nº 2.225-45, de 04.09.01, é meramente potencial. A aplicação da norma ao caso dos autos dependeria do resultado do julgamento deste apelo extremo. Tal pretensão não se coaduna aos estreitos limites do recurso especial.

5. Recurso especial improvido. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Francisco Peçanha Martins, Eliana Calmon e João Otávio de Noronha votaram com o Sr. Ministro Relator.

<sup>76</sup> Súmula 329, STJ - **O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.**

RECURSO ESPECIAL Nº 547.780 - SC (2003/0062987-0) Relator: Ministro Castro Meira. Recorrente: Amílcar Gazaniga. Recorrido: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Brasília (DF), 02 de fevereiro de 2006 (Data do Julgamento).

#### **II.4.4 - Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública**

Especialmente no que se refere aos atos que atentam contra os princípios que norteiam a Administração Pública, antes de individualizá-los, importante é relembrar, sucintamente, o papel normativo desempenhado pelos princípios no pensamento jurídico contemporâneo.

A superação do positivismo jurídico a partir da segunda metade do Século XX abriu caminho para o desenvolvimento de uma linha de pensamento que se convencionou designar pós-positivismo, em que se promove a valorização do papel desempenhado pelos princípios e o reconhecimento de sua normatividade.

Como lecionam Luis Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos:

*O pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica constitucional, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o fundamento da dignidade da pessoa humana. A valorização dos princípios, sua incorporação, explícita ou implícita, pelos textos constitucionais e o reconhecimento pela ordem jurídica de sua normatividade fazem parte desse ambiente de reaproximação entre Direito e Ética<sup>77</sup>.*

Há, de fato, consenso no discurso jurídico contemporâneo quanto ao caráter normativo dos princípios, rejeitando qualquer compreensão que os atribua apenas uma dimensão axiológica, destituída de eficácia e densidade jurídicas. Assim, a atual dogmática constitucional não hesita em reconhecer que o ordenamento

---

<sup>77</sup> BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito Brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 336.

jurídico encontra-se estruturado normativamente em princípios e regras que, embora tenham traços distintivos próprios, apresentam um denominador comum fundamental: ostentam eficácia normativa.

Fixada a ideia hoje enraizada no ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional brasileiro de que os princípios possuem normatividade jurídica, cumpre lembrar a doutrina de CELSO RIBEIRO BASTOS, para quem violar um princípio constitui fato muito mais grave do que violar uma norma/regra isolada:

*Não se faz aplicação isolada do princípio; ele se concretiza sempre através de normas nas quais devemos ler os princípios, isto é, reconhecer que eles são critérios, do ponto de vista da interpretação, supraordenados às próprias normas que compõem o campo de estudo, no caso, o direito administrativo. Por isso, é extremamente mais grave a lesão a um princípio do que o ferimento de uma norma isolada. Esta pode significar um aspecto menor, secundário do direito administrativo; entretanto, a lesão ao princípio consiste em ferir as próprias estruturas desse direito, a ossatura que compõe esse feixe normativo<sup>78</sup>.*

Nesse mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta a sua importância basilar ao asseverar<sup>79</sup>:

*"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra."*

Tomando por base a noção conceitual até aqui apresentada, importante o apontamento aos princípios violados no presente caso.

<sup>78</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 4a ed. São Paulo: Saraiva. 2000. p. 23.

<sup>79</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros. 2010. p. 959.

O **princípio da legalidade** restou inegavelmente manchado pela conduta dos demandados, vez que a noção de legalidade reduz seu sentido à ideia de conformidade dos atos com as normas jurídicas.

A violação foi comprovada pelo prévio arranjo entre agentes públicos e sociedades empresariais consorciadas, com as inúmeras violações à Lei 8.666/93, desde as sucessivas alterações contratuais ilegais, passando pelas irregularidades identificadas na ausência de adequada planilha orçamentária, e pelo controle deficiente, falho e impreciso, referente à formalização, execução, medição e atestação de serviços, comprometendo a transparência da execução contratual e ocasionando dano ao erário.

O **princípio da moralidade** constitui pressuposto de validade de todo e qualquer ato administrativo, devendo sua preservação ser perseguida a todo momento, sob o risco de ruína da organização estatal democrática. A respeito do alcance da moralidade administrativa, e citando a lição de Maurice Hauriou, Hely Lopes Meirelles assinala-se que:

*“A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, artigo 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como ‘o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’ (...). O certo é que a moralidade do ato administrativo, juntamente com sua legalidade e finalidade, constituem pressupostos de validade sem os quais toda a atividade pública será ilegítima”<sup>80</sup>.*

O exame da moralidade do ato, outrossim, contém um decisivo componente ético. O administrador não deve cingir-se apenas à legalidade ou ilegalidade, justiça ou injustiça e à conveniência e oportunidade do ato. Deverá, também, ajustar a sua conduta aos parâmetros da moralidade.

E se o princípio da legalidade impõe ao administrador a submissão à lei, o princípio da moralidade exige que a ação administrativa tenha como motor o dever de exercer uma *boa administração*. Mais que obediência à fórmula legal, exige-se que a Administração observe “*princípios que conduzam à valorização da dignidade*

<sup>80</sup> MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 88/89.

*humana, ao respeito à cidadania e à construção de uma sociedade justa e solidária”, no dizer de José Augusto Delgado<sup>81</sup>.*

Na 10<sup>a</sup> edição da obra de Maurice Hauriou, “*Précis de Droit Administratif*”, o citado autor conceituou moralidade administrativa como sendo: “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, implica saber distinguir não só o **bem** e o **mal**, o **legal** e o **ilegal**, o **justo** e o **injusto**, o **conveniente** e o **inconveniente**; mas também entre o **honesto** e o **desonesto**; há uma moral **institucional**, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo,” e há a moral administrativa, que “é imposta de dentro e que vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo discricionário.”

Ao estatuir, expressamente, os princípios da legalidade e da moralidade, na Administração Pública, constata-se, a toda evidência, que a Carta Magna emprestou aos mesmos conceitos distintos.

Desde logo deve ser rechaçada a ultrapassada idéia de que a moral pertence à esfera íntima, enquanto o Direito ao aspecto exterior. O princípio da moralidade encontra-se na Lei Maior e, também, na Lei de Improbidade Administrativa. Cumpre, agora, aos operadores do direito, dar-lhe o verdadeiro significado e efetividade.

Vê-se, portanto que é dever do Ministério Público, por expreso mandamento constitucional e segundo imposição do artigo 25, inciso IV, letra “b” da Lei 8.625/93, velar pela fiel obediência às normas constantes do ordenamento jurídico e pela guarda do patrimônio público, buscando, por intermédio de ação civil pública, a declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público e à **moralidade administrativa**.

Segundo entendimento de Maria Sylvia Di Pietro<sup>82</sup>, **relacionar a moralidade com a intenção do agente significa colocar a questão em termos de legalidade e esvaziar, por conseguinte, o sentido dos dispositivos constitucionais**. Para a autora, “*a sua presença há de ser mais objetiva do que*

<sup>81</sup> DELGADO, José Augusto. **Princípio da Moralidade Administrativa e a Constituição Federal de 1988**. In: Revista dos Tribunais. São Paulo: RT. Junho. Ano 81. Vol. 680. p. 34/46.

<sup>82</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. p. 111 e ss.

**subjativa**". E, ainda:

*"[...] a moral é identificável no seu **objetivo** ou **conteúdo**, ou seja, no efeito jurídico imediato que o ato produz e que, na realidade, expressa o meio de atuação pelo qual opta a Administração para atingir cada uma de suas finalidade.*

*"[...] Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque o próprio objetivo resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.*

*[...] o constituinte deixou abertas as portas para o controle e, portanto, para a invalidação de determinados tipos de atos imorais". (grifos aduzidos)*

Discorrendo acerca do Princípio da moralidade administrativa, Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>83</sup> ensina:

*Para que o administrador pratique uma imoralidade administrativa, basta que empregue seus poderes funcionais com vistas a resultados divorciados do específico interesse público a que deveria atender. Por isso, para além da hipótese de desvio de finalidade, poderá ocorrer imoralidade administrativa nas hipóteses de ausência de finalidade e de ineficiência grosseira da ação do administrador público, em referência à finalidade que se propunha atender.*

*Portanto, para que o administrador vulnere este princípio, basta que administre mal os interesses públicos, o que poderá ocorrer basicamente de três modos: 1.º - através de atos com desvio da finalidade pública, para perseguir interesses que não são aqueles para os quais deve agir; 2.º - através de atos sem finalidade pública; 3.º - através de atos com deficiente finalidade pública, reveladores de uma ineficiência grosseira no trato dos interesses que lhe foram afetos.*

<sup>83</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense. p. 102-103.

Estabelecidas essas premissas, por óbvio restaram violados os **princípios da moralidade administrativa e da indisponibilidade do interesse público**, na medida em que os demandados violaram os deveres de boa administração, à luz do interesse público e do bem comum.

O **princípio da impessoalidade**, por sua vez, determina que o agente público proceda institucionalmente, atuando desinteressada e desprendidamente, com isenção, sem perseguir nem favorecer terceiros, jamais movido por interesses pessoais. O prévio arranjo entre agentes públicos de alto escalão e a sociedade empresária contratada atesta a violação deste relevante princípio.

O **princípio da eficiência** também se mostra comprometido. Foi realizada uma análise e verificou-se pagamento em duplicidade, pagamento indevido, atestação de serviço utilizando item de maior valor, além de atestação de serviços inócuos, oriundos de hipóteses equivocadas ou incorretas, desnecessários, superdimensionados ou de custo agregado superior àqueles estritamente necessários. Viola, sobretudo, a sociedade que tem seu patrimônio vilipendiado.

### III - PREQUESTIONAMENTO

O acolhimento da pretensão autoral é medida que se impõe, diante da robusta prova dos autos, que demonstra a flagrante violação por parte dos demandados, dos princípios e das normas que regem o atuar da Administração Pública, especialmente no que concerne às licitações e aos contratos por ela firmados.

Eventual decisão em sentido contrário, importa em ofensa aos seguintes dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, desde já, prequestionados, para o fim de possibilitar a interposição dos recursos constitucionais cabíveis:

- arts. 5º, V e X, 37, *caput* e par. 4º e 5º da Constituição da República;
- arts. 7º, 10, I, III, IX e XI, 11, 12, II e III da Lei n.º 8.429/92;
- arts. 66 e 67 da Lei 8.666/93;
- arts. 62 a 64 da Lei Federal nº 4.320/64;
- art. 927 do Código Civil;
- art. 1º, IV da Lei nº 7.347/85;
- art. 300 da CPC.

#### IV – DANOS MORAIS COLETIVOS

Encontram-se superadas, tanto no campo doutrinário quanto no jurisprudencial, as objeções que décadas atrás eram formuladas acerca da reparabilidade dos danos morais coletivos:

O Direito se preocupou durante séculos com os conflitos intersubjetivos. A sociedade de massas, a complexidade das relações econômicas e sociais, a percepção da existência de outros bens jurídicos vitais para a existência humana, deslocaram a preocupação jurídica do setor privado para o setor público; do interesse individual para o interesse difuso ou coletivo; do dano individual para o dano difuso ou coletivo. Se o dano individual ocupou tanto e tão profundamente o Direito, o que dizer do dano que atinge um número considerável de pessoas? É natural que o Direito se volte, agora, para elucidar as intrincadas relações coletivas e difusas e especialmente à reparação de um dano que tenha esse caráter. (Luís Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho. 'Responsabilidade por dano não patrimonial e interesse difuso (dano moral coletivo)'. *Revista da Emerj – Escola da Magistratura do Rio de Janeiro*, volume 3, nº 9)

Não só as pessoas naturais, mas também as pessoas jurídicas ostentam honra, moral e imagem suscetíveis de lesão por uma conduta ilícita. Este dano moral pode tanto ofender a integridade psíquica de um número indeterminado de pessoas quanto o nome de instituições e postulados imateriais titularizados pela coletividade como um todo, de modo difuso:

Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico (Carlos Alberto Bittar Filho, *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 19).

Ainda segundo o autor, a aferição do dano moral coletivo indenizável se daria *in re ipsa*, prescindindo da análise de elemento subjetivo ou demonstração cabal de um prejuízo palpável:

Na concepção moderna da reparação de danos morais, prevalece, de início, a orientação de que a responsabilização do agente se opera por força do simples fato da violação. Com isso, verificando o evento danoso, surge, 'ipso facto', a necessidade de reparação, uma vez presentes os pressupostos de direito. Dessa ponderação emergem duas consequências práticas de extraordinária repercussão em favor do lesado: uma é a dispensa da análise da subjetividade do agente; outra, a desnecessidade de prova do prejuízo concreto.

**O dano moral coletivo, portanto, decorre da violação em dimensão transindividual dos direitos de personalidade, e se materializa através do sentimento de desapreço, descrença em relação ao poder público; intranquilidade e insegurança.**

Conforme preleciona André de Carvalho Ramos, (*Ação Civil Pública e o Dano Moral Coletivo*, in 'Revista de Direito do Consumidor', vol. 25, p. 82), na esteira de vetusta lição de Yussef Said Cahali, os danos morais coletivos se traduzem em "**um sentimento de desapreço e de perda de valores essenciais que afetam negativamente toda uma coletividade**". Exemplificativamente, o aterramento de um curso d'água ou a destruição de um determinado bem de valor arquitetônico, embora provoque dano dificilmente aquilatável sob o ponto de vista individual, origina prejuízo sentido por toda a coletividade, titular do direito difuso sobre bens de importância ambiental, paisagística, urbanística e cultural. A identidade de determinada comunidade, o sentimento de atrelamento a determinado conjunto de valores, de dignidade e segurança sofre inegável prejuízo com o malferimento a estes bens.

Assim, como a doutrina, a jurisprudência pátria tem sustentado, reiteradamente, a reparabilidade do dano moral coletivo. Nesta direção, vale citar, a guisa de exemplo, os seguintes arestos:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, §§ 8º E 9º. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECISÃO VESTIBULAR PARA PROCESSAMENTO DA DEMANDA. COGNIÇÃO SUMÁRIA. BROCARDO IN DUBIO PRO SOCIETATE. AUSENTE A OFENSA AO ART. 535 DO CPC. CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA. ELEMENTO SUBJETIVO E NEXO DE CAUSALIDADE SUFICIENTEMENTE BEM NARRADOS. AUSÊNCIA DE INÉPCIA. JUSTA CAUSA. REVOLVIMENTO DE

MATÉRIA FÁTICA. DECISÕES DA SEGUNDA TURMA EM CASOS IDÊNTICOS.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública por improbidade administrativa movida contra os então Prefeito, Secretários de Obras e das Culturas do Rio de Janeiro, Diretor Presidente, Diretor de Administração e Finanças da Riourbe e quatro pessoas jurídicas. A inicial questiona concepção e realização da obra denominada Cidade das Artes/da Música no Rio de Janeiro, para a qual já haviam sido destinados mais de R\$ 490 milhões (em 2009). A demanda questiona a impossibilidade de realização de obra de vulto sem previsibilidade adequada do custo total; a ilegalidade dos aditivos e da prorrogação de prazo; a contratação de empresas inidôneas; a pessoalidade na inauguração, em 2009, de obra inacabada e a falta de cuidado com o dinheiro público. O *Parquet* aponta que a falta de projeto básico/executivo impediu a definição da respectiva previsão orçamentária e deveria ter obstado a realização da obra e os certames a ela correlacionados. Tais condições levaram à oneração excessiva e a um gasto desmesurado, o que frustrou o procedimento licitatório. Pede condenação por danos morais, além da fixação das sanções da LIA.

2. A decisão que acolheu a petição inicial foi mantida pelo Tribunal de origem. A Segunda Turma decidiu no mesmo sentido no AgrRg no AREsp 177.675/RJ, admitindo o recebimento da inicial em outro recurso interposto na mesma demanda.

[...]

DA INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC

6. Sobre a via utilizada, o acórdão afirma que "*a via eleita poderá trazer á coletividade o resultado pretendido, estando preenchido o binômio interesse-adequação e interesse-utilidade, o que reforça a ideia de proteção ao interesse público existente na presente ação*" (fl. 2287, e-STJ). Mais adiante continua: "*a ratio legis engloba o dano moral coletivo, sendo inegável a possibilidade de o Ministério Público persegui-lo em sede de ação civil pública referente a prática de ato de improbidade administrativa pelas partes envolvidas no processo*" (fl. 2288/STJ); "**não há que se falar em impossibilidade de pleitear o dano moral coletivo em sede de ação civil pública por ato ímprobo. Pelo contrário, a via eleita foi acertadamente escolhida pelo Parquet que irá buscar todos os fins que a lei lhe permite para ressarcir o erário, até porque a ação coletiva busca a reparação integral do dano, inclusive o moral**" (fl. 2317, e-STJ).

7. Sobre o elemento subjetivo/legitimidade e o nexo de causalidade, por sua vez, o aresto aduz: "conforme destacado no parecer da

Procuradoria de Justiça, fazendo referência ao voto do conselheiro do Tribunal de Contas do Município, 'diversas foram as prorrogações, sempre beneficiando as construtoras com mais prazo e mais dinheiro'" (fl. 2294, e-STJ); "no tocante à ilegitimidade passiva dos agravantes em razão da ausência de apontamentos sobre os benefícios obtidos pelos recorrentes, entendo que foi correta a rejeição da preliminar pelo juízo *a quo*, já que o que pretende o Ministério Público é demonstrar que os agravantes obtiveram benefício com os atos praticados pelos demais réus" (fl. 2317, e-STJ). 8. O acórdão recorrido confirma ainda o dano ("o benefício pode até ser indireto, o que enseja uma delimitação focada nos atos improbos, que possam ter refletido em benefício indevido aos agravantes" - fl. 2321, e-STJ) e a existência de indícios a justificar a propositura ("foram demonstrados provas mínimas para fundamentar a interposição da ação coletiva em questão" (fl. 2321, e-STJ)).

**9. O acórdão recorrido descreve o papel das recorrentes como elo relevante na consecução de obra imputada como violadora de padrões éticos e morais que desembocaram no afirmado desperdício de dinheiro público. Presente na fundamentação a indicação do nexo de causalidade entre os aditivos e a ofensa moral à coletividade, e a qualificação dos indícios que justificam a propositura da demanda.** É preciso questionar se o enfoque foi adequado, não contendo omissão, razão pela qual o recurso reflete insurgência quanto ao mérito, a ser examinada em capítulo próprio.

[...]

12. A questão suscitada guarda relação com a alegação de *error in judicando*, em contrariedade a precedentes do STJ no sentido de que há interesse de agir (adequação) no ajuizamento de Ação Civil Pública pelo *Parquet* para a obtenção de indenização por danos morais coletivos, sem mais divagações sobre o destinatário da reparação (AgRg no REsp 1003126/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 10/5/2011). **Cito acórdão relatado pelo eminente Ministro Castro Meira, no qual se afirma que "não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal" (REsp 960.926/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 1/4/2008).**

[...]

24. Recurso Especial não provido, esclarecendo-se que, neste momento, não se faz nenhuma apreciação peremptória ou final acerca da matéria de fundo, ou seja, a improbidade administrativa em si mesma.

(REsp 1666454/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/06/2017, DJe 30/06/2017)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 2/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. INOCORRÊNCIA. EXPRESSO ENFRENTAMENTO DOS VÍCIOS APONTADOS. JULGAMENTO EXTRA PETITA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO E PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. EVENTUAL EXCESSO DA CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA 283/STF. DANO MORAL COLETIVO. RECONHECIMENTO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM DE REQUISITOS CONFIGURADORES DE DANO EXTRAPATRIMONIAL. INADEQUAÇÃO.

SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. No caso dos autos, o Ministério Público do Distrito Federal ajuizou ações cautelares e ação civil de improbidade administrativa contra Eurides Brito da Silva em face do recebimento de propina para prestar "apoio legislativo" aos interesses do Poder Executivo do Distrito Federal. Por ocasião da sentença, os pedidos foram julgados procedentes (fls. 869/926), o que foi mantido pelo Tribunal de origem.

2. É pacífico o entendimento desta Corte Superior no sentido de que não há falar em violação do art. 535, II, do Código de Processo Civil/1973 quando o aresto recorrido adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, sendo desnecessária a manifestação expressa sobre todos os argumentos apresentados pelos litigantes. Além disso, os vícios e as supostas omissões suscitadas pela recorrente foram enfrentadas pela Corte a quo nos julgamentos do acórdão recorrido e dos embargos declaratórios.

[...]

**8. A Corte a quo, ao analisar a configuração de danos morais coletivos decorrente do ato ímprobo, asseverou (e-STJ fls. 1.050/1.052): "A meu ver, os fatos narrados na inicial e devidamente comprovados nos autos se mostram suficientes para caracterizar o dano moral coletivo, diante do abalo causado à credibilidade da Administração Pública do Distrito Federal e a toda a sociedade local, pois se trata de evento de extrema gravidade que ganhou repercussão nacional nos diversos meios de comunicação.**

(...) De fato o recebimento de vantagem patrimonial indevida, por membro do Poder Legislativo do Distrito Federal, em troca de apoio

político, afeta a confiança, depositada não apenas, no parlamentar envolvido, mas sobretudo na Administração Pública, causando perplexidade em toda a sociedade que se sente menosprezada e atingida negativamente em sua honra e dignidade por tal conduta.

**(...) Assim, a gravidade dos fatos narrados na inicial e o efeitos nocivos decorrentes da conduta da ré, ao receber verbas ilícitas para viabilizar o apoio político ao Governo do Distrito Federal, impõe a sua condenação ao pagamento de indenização pelos danos morais coletivos causados à sociedade na forma estabelecida na r. sentença recorrida."**

**9. A Corte de origem considerou presentes, no caso concreto, os requisitos para a configuração dos danos morais difusos ou coletivos diante do contexto fático e probatório.** A reversão do referido entendimento demandaria, necessariamente, reexame de matéria fático-probatória, o que é inviável em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

10. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesse parte, não provido.

(REsp 1485514/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/10/2018, DJe 24/10/2018)

Mais especificamente no campo das licitações:

*Ementa - APELAÇÃO CÍVEL. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO. JULGAMENTO ANTECIPADO. POSSIBILIDADE. LICITAÇÃO OBRIGATÓRIA. NULIDADE DE CONTRATOS FIRMADOS SEM LICITAÇÃO. REGULARIZAÇÃO DETERMINADA. ASTREINTES. CABIMENTO. DESCUMPRIMENTO DO DEVER DE GRATUIDADE DO TRANSPORTE A IDOSOS E DEFICIENTES E MEIA PASSAGEM A ESTUDANTES. DANO MORAL COLETIVO. CABIMENTO.*

- 1. Julgamento antecipado. Matéria de direito;*
- 2. São nulos os contratos de prestação do serviço de transporte coletivo firmados sem prévia licitação;*
- 3. Necessidade de regularização dos contratos, mesmo que firmados antes da Constituição de 1.988. Aplicação do art. 14 da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95);*
- 4. Resistência injustificada do Estado;*
- 5. Determinação de licitação. Multa diária. Possibilidade. Valor razoável;*
- 6. A empresa de transporte coletivo deve conceder passagem gratuita a idosos e portadores de deficiência e meia passagem para estudantes. Previsão do art. 39 do Estatuto do Idoso, do art. 18 da Lei Estadual nº*

*5.095/91 e art. 1º da Lei Estadual nº 8.053/2003, regulamentada pelo Dec. nº 22.474/2003;*

*7. Conduta ilícita que atinge a coletividade, indistintamente, resulta em dano moral coletivo. Precedentes;*

*8. Apelos conhecidos e improvidos.*

(TJMA, 4ª CCível, Ap. nº 0001477-50.2008.8.10.0058, j. em 7.4.15)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS EM DECORRÊNCIA DE FRAUDES EM LICITAÇÕES PARA A AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PELO ESTADO DA PARAÍBA MEDIANTE A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS. 1. À luz dos artigos 127 e 129, III, da CF/88, o Ministério Público Federal - MPF tem legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública, objetivando indenização por danos morais coletivos em decorrência de emissões de declarações falsas de exclusividade de distribuição de medicamentos, usadas para burlar procedimentos licitatórios de compra de medicamentos pelo Estado da Paraíba, mediante a utilização de recursos federais. 2. Agravo regimental que não impugna fundamento autônomo adotado pela decisão agravada para negar seguimento ao recurso especial. Aplica-se a Súmula n. 182 do STJ. 3. Agravo regimental da Astrazeneca, Bristol e Roche não conhecido e agravo regimental da Meizler não provido.

(STJ, AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.343.096 - PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T., j. em 24/4/14)

Demonstrada a fundamentação doutrinária e jurisprudencial do dano moral coletivo, verifica-se, em relação ao caso concreto, que a presunção do prejuízo transindividual decorre do malferimento frontal às normas constitucionais que exigem a prévia celebração de licitações e que garantem a moralidade e a impessoalidade administrativas, com a alteração drástica do traçado, método construtivo e custo da Linha 4 do metrô.

Ainda que assim não fosse, porém, circunstâncias excepcionalmente penosas à população fluminense e à imagem do Estado, evidenciadas no caso concreto, permitiriam caracterizar dano moral mesmo em sua feição clássica.

O Estado do Rio de Janeiro passa por uma situação financeira sabidamente calamitosa. É conhecido por todos o quadro econômico totalmente inédito vivenciado pelo ente público. Experimenta-se uma conjuntura funesta em que os vencimentos dos servidores públicos e proventos são pagos, sistematicamente, com atraso e de forma parcelada; em que se contingenciam os recursos destinados às universidades estaduais e se atrasa sistematicamente o repasse de duodécimos aos Poderes Judiciário e Legislativo e ao Ministério Público. Até mesmo com a possibilidade de demissão de servidores estáveis já sinalizou o governo do Estado – é o tema de que trata o art. 3º da Lei nº 7.415/16. As áreas de segurança, saúde e educação, além de diversas políticas assistenciais estão sendo severamente afetadas e poderão ser atingidas de modo ainda mais drástico num futuro próximo.

Diante deste quadro, o Poder Executivo encaminhou ao Poder Legislativo, em julho de 2016, o Projeto de Lei nº 1975, alterando a Lei de Diretrizes Orçamentárias do próprio exercício de 2016. De acordo com o aludido Projeto – que resultou na Lei nº 7.415/16 –, a receita total estimada foi reduzida de R\$ 75.766.784.000,00 para R\$ 56.543.124.000,00. O resultado primário esperado despencou de aproximadamente sete para dezoito bilhões de reais de déficit.

O Poder Executivo publicou, em junho de 2016, Decreto reconhecendo “estado de calamidade financeira” que, em novembro, foi aprovado pela ALERJ, convertendo-se na Lei nº 7.483/16. Sequer os repetidos saques de depósitos judiciais, efetuados pelo Poder Executivo em montantes superlativos, foram suficientes para evitar que se chegasse ao caos financeiro.

Um ano depois da adesão do Estado ao Pacto de Recuperação Fiscal, os maiores jornais do país noticiaram que o balanço do primeiro ano do regime de recuperação fiscal revela o descumprimento de diversas das metas do plano e que as contas do Estado de encerramento do ano de 2017 demonstram o aumento da Dívida Consolidada Líquida em 27,6%, que passou de R\$ 106 bilhões em 2016 para R\$ 135 bilhões em 2017.

Esta situação não se desenhou da noite para o dia. Já em 2009 o TCE alertava para os efeitos deletérios da perda de royalties do petróleo, consignando que o valor de pouco menos de cinquenta milhões de reais, investidos na reestruturação dos sistemas metroviário e ferroviário, teria de ser direcionado para outras áreas, qualificando a situação de “extremamente grave”.

Este quadro já se desenhava mesmo ao longo da década precedente, antes da mudança na sistemática de pagamento dos *royalties*:

[...] a exemplo do que já ocorrera em diversos exercícios pretéritos, tais como: a antecipação de royalties de petróleo futuros com o Fundo de Investimento em Direitos Creditórios – Mellon FIDC – Royalties de Petróleo – no exercício de 2005; a antecipação de recolhimento de ICMS efetuada pela PETROBRAS nos exercícios de 2003 e 2004 – drawback; as antecipações dos fluxos financeiros dos Certificados do Tesouro Nacional promovidas em 2003, 2007 e 2011; a liberação de recursos da “Conta B” – reserva monetária mantida junto à Caixa Econômica Federal – ocorrida nos exercícios de 2003, 2005 e 2009; e outros procedimentos similares não menos importantes, o montante do déficit da execução orçamentária poderia alcançar cifra ainda maior, da ordem de R\$ 7,0 bilhões, se determinadas receitas arrecadadas no exercício, legalmente autorizadas pelo Legislador, mas atreladas a assunção de compromissos em exercícios financeiros futuros, não tivessem sido auferidas. (Relatório de Contas do Governo, TCE, 2013)

A despeito da progressiva deterioração das contas estaduais, o Estado assumiu diversas dívidas no afã de construir – a todo custo, rapidamente, com preterição das normas legais – a Linha 4 do Metrô, como pode ser visto no gráfico .

A evolução da Dívida Estadual, no período 2011-2015, revela aumento expressivo da Dívida Consolidada em R\$ 43.465.100.000,00, representando um aumento nominal de 67,80% (Relatório de Gestão do Governo, TCE, 2015). Parcela substancial deste aumento da dívida deveu-se à Linha 4 do Metrô. Só em 2012, sob a rubrica de “estudos e projetos da Linha 4”, contraiu-se empréstimo da ordem de R\$ 3.645.563.000,00. Nos anos subsequentes, consolidou-se **a construção da Linha 4 do Metrô como principal destino dos empréstimos contraídos pelo Estado:**

Noutro giro, constata-se uma expressiva modificação do perfil da despesa pública, elevando-se significativamente os gastos com segurança pública e com obras estruturais, a exemplo dos recursos despendidos com a expansão da Linha 4 do Metrô. [...] **A receita de operações de crédito apresentou expressiva variação real (43,50%) em 2014 em relação ao ano anterior, estando a maior**

**parte comprometida com a expansão e consolidação das linhas de metrô.** (Relatório de 2014)

Operações de crédito - O Governo do Estado realizou Operações de Crédito que atingiram o valor total de R\$ 4.994,87milhões, o que corresponde a uma redução de R\$ 2.610,62 milhões em relação ao exercício de 2014. As Operações de Crédito Internas representaram 76,56% do total, enquanto as Operações de Crédito Externas, 23,44%.

**Entre as Receitas de Operações de Crédito arrecadadas em 2015, somente o “Programa do Metrô Linha 4” responde por 46,44% dos recursos de Operações de Crédito do exercício.** (Relatório de 2015)

Tal constatação é melhor ilustrada no infográfico abaixo<sup>84</sup>:

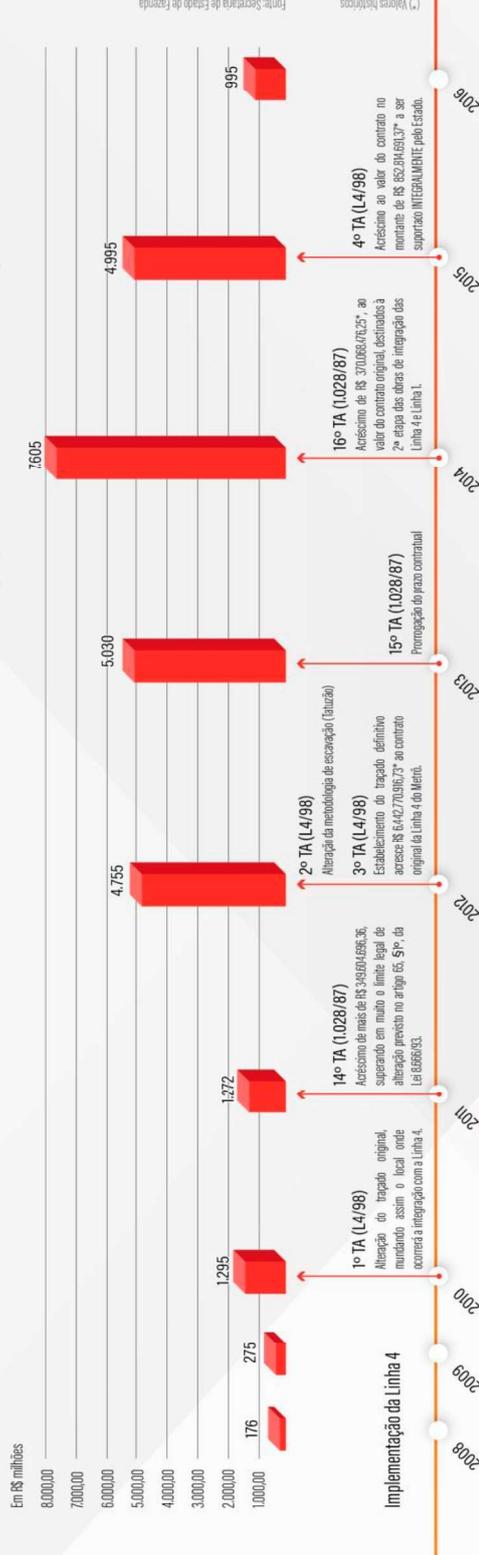
---

<sup>84</sup> Para uma melhor visualização do infográfico, acessar o link a seguir:  
<[http://apps.mprj.mp.br/sistema/mpmapas\\_estatico/GAECC/ACP\\_divida\\_anexo.jpg](http://apps.mprj.mp.br/sistema/mpmapas_estatico/GAECC/ACP_divida_anexo.jpg)>.

**MPRJ** | MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**IMPLEMENTAÇÃO DA LINHA 4  
E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DO ESTADO**

Ingressos de operações de crédito, 2008 a 2016

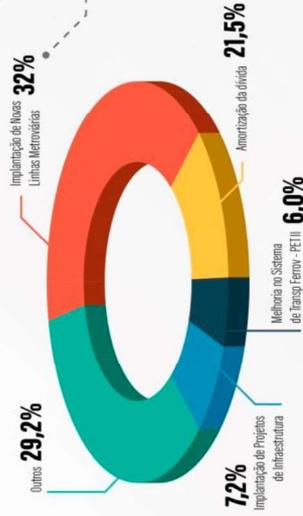


Fonte: TCE/RJ

O gráfico a seguir apresenta o volume de empréstimos que efetivamente ingressaram nos cofres estaduais desde 2008.

Aplicação de recursos de operações de crédito por projeto, agregado 2008 a 2015

O principal destino dos recursos foi o projeto "implantação de novas linhas metroviárias" que representou 32,0% dos gastos (R\$7.900 milhões). Em segundo lugar, surge amortização da dívida com 21,5% (R\$ 5.304 milhões).



Fonte: Sg.Sistlem.

Progressiva deterioração das contas estaduais

Dívidas para construção da Linha 4 do metrô

Evolução da Dívida Estadual

- 2011-2015: Aumento da Dívida Consolidada em **R\$43.465.100.000,00**, representando um aumento nominal de **67,80%** (Relatório de Gestão do Governo, TCE, 2015).
- Parcela substancial - Linha 4 do metrô.

Diante dos números, resulta evidente a contribuição maiúscula das despesas relacionadas à implementação da Linha 4 do Metrô para o atual momento financeiro.

Embora esta inicial cuide apenas da narrativa de uma parcela do problema, a execução das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô, a despeito de uma coleta crível de preços atuais, estudo de viabilidade econômica e técnica e, em última análise, de uma nova licitação, contribuiu para o aumento dos gastos com a Linha 4 e, conseqüentemente, para o agravamento da situação financeira do Estado, fazendo com que uma conjuntura desfavorável se transformasse na maior crise da história do Rio de Janeiro.

Diversamente do que ocorre em outros feitos envolvendo danos morais coletivos, na hipótese vertente o dano anímico experimentado pela população fluminense não é uma mera abstração, mas algo que se constata concretamente. A angústia com atrasos de vencimentos e proventos, cortes de programas sociais e de serviços essenciais, que já se transformaram em regra, é objeto do noticiário diário dos grandes meios de comunicação. Um dia, a imprensa noticia a situação da pensionista que raciona ovos para sua alimentação; no dia seguinte, publica a história da família, atingida pelas chuvas em Nova Friburgo, que terá interrompido o pagamento de aluguel social. O Estado atrasa o pagamento de policiais, médicos e professores, dando ensejo a manifestações que tomam as ruas do Centro da Cidade.

A maior crise já vivenciada pelo Estado não teria o vulto atual sem os gastos empregados na implementação da Linha 4, sendo, em parte, reflexo dos fatos retratados nesta petição inicial e em outros feitos – referentes a isenções fiscais ilegítimas, obras do Arco Metropolitano e do Maracanã etc.<sup>85</sup> – deflagrados em face do ex-Governador do Estado (hoje preso) e de colaboradores diretos (alguns também presos).

Paralelamente, as investigações produzidas no âmbito da Lava Jato estão atualmente em processo de revelar amplo esquema de pagamento de propina, no âmbito das avenças e demais etapas da instalação da Linha 4, reforçando a situação de descrédito da população no Poder Público.

---

<sup>85</sup> Objetos de outras ações civis públicas e/ou inquéritos civis.

Não só os servidores, pensionistas, contratados do Estado e beneficiários de políticas públicas sofrem os efeitos da gestão perdulária e ilegal. O conjunto da população aflige-se com a perspectiva de falta de manutenção de equipamentos usados na segurança pública, num contexto de aumento da violência urbana. O sentimento de descrédito em relação às instituições, de injustiça, impunidade e frustração da confiança delegada através do voto aplicam-se indistintamente a todos os cidadãos.

Dessa forma, o dano moral se traduz apenas no somatório da angústia vivenciada pelas pessoas físicas e também se materializa sob forma de prejuízo à imagem do ente público.

Além da condição de “falido”, a partir da situação potencializada pelos atos presentemente impugnados, o Estado do Rio de Janeiro foi certificado pelas agências internacionais de *rating* como devedor em *default* – ou seja, mau devedor, ou devedor não confiável:

- Em 9 de setembro de 2016, o Estado do Rio de Janeiro (“Rio” ou “Estado”) não realizou o pagamento referente ao serviço de sua dívida, no valor de R\$ 46 milhões, devido ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Como o contrato com essa instituição não previa um período de carência, o Estado tinha cinco dias úteis após a data de vencimento para realizar o pagamento antes de rebaixarmos seus ratings para default seletivo ('SD').
- Em 19 de setembro, o período de cinco dias úteis expirou e o BID não recebeu o pagamento.
- Consequentemente, rebaixamos os ratings 'CCC' na escala global e 'brCCC-' na Escala Nacional Brasil atribuídos ao Rio para 'SD' (default seletivo), indicando que o Estado entrou em default em algumas de suas obrigações do serviço da dívida.
- Se e quando o Rio solucionar o default do pagamento dessa dívida (ou se o governo soberano honrar a garantia) e se o Estado permanecer em dia com seus demais pagamentos do serviço da dívida na medida em que estes vençam, e dependendo de nossa avaliação do seu perfil de crédito, poderemos elevar seus ratings. Esperamos que o

governo soberano honre a garantia que forneceu ao empréstimo do BID<sup>86</sup>.

É inquestionável o abalo que a assunção indiscriminada de dívidas, sobretudo para a execução das obras da Linha 4, ocasionou à imagem do Estado.

Nem se diga que a preterição das exigências legais e o caos financeiro poderiam ser justificados diante da necessidade de cumprimento de obrigações assumidas perante o COI.

A implementação da Linha 4 integrou a relação de 27 projetos que formaram o **Plano de Políticas Públicas - Legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016**, que retrata o conjunto de compromissos firmados entre os governos municipal, estadual, federal, a Autoridade Pública Olímpica (APO) e o Comitê Rio 2016, tendo o objetivo de ampliar o número de pessoas beneficiadas pelos Jogos<sup>87</sup>.

Segundo publicação do Portal da Autoridade Pública Olímpica, “*O Plano de Políticas Públicas – Legado é um conjunto de obras de infraestrutura (incluindo esportiva) e políticas públicas nas áreas de mobilidade, meio ambiente, urbanização, educação e cultura que estão em andamento e foram aceleradas e/ou viabilizadas pelo fato de a cidade do Rio de Janeiro sediar os Jogos Rio 2016*”<sup>88</sup>, tendo a implementação da Linha 4 ficado a cargo do Estado do Rio de Janeiro<sup>89</sup>.

Logo, **fica claro que não se tratava de compromisso firmado, como condição ou pré-requisito para a realização dos Jogos Rio 2016**. Assim, qualquer argumento no sentido de que a urgência teria surgido a partir da assunção de obrigações assumidas pelo ente estatal, sob pena de inviabilizar a realização dos Jogos falseiam frontalmente a ideia central, já que o funcionamento da Linha 4 não estava classificado como essencial para os Jogos.

<sup>86</sup> S&P Global Ratings, comunicado à imprensa de 19/09/16, in <[http://www.standardandpoors.com/pt\\_LA/delegate/getPDF.jsessionid=QNiTFjzkrHATyHBukvSpEkiIKOHGhkTwtHfNY0KoImkvKFiC90K11698135384?articleId=1718692&type=NEWS&subType=RATING\\_ACTION](http://www.standardandpoors.com/pt_LA/delegate/getPDF.jsessionid=QNiTFjzkrHATyHBukvSpEkiIKOHGhkTwtHfNY0KoImkvKFiC90K11698135384?articleId=1718692&type=NEWS&subType=RATING_ACTION)>.

<sup>87</sup> Retirado de <<http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/plano-de-politicas-publicas>>.

<sup>88</sup> Retirado de <<http://www.apo.gov.br/index.php/plano-de-politicas-publicas/sobre-o-plano-de-legado/>>.

<sup>89</sup> Retirado de <[http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Plano\\_Politicas\\_Publicas\\_Estado.pdf](http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Plano_Politicas_Publicas_Estado.pdf)>.

Assim como a Linha 4, houve também outros projetos que, malgrado relacionados com os Jogos nas áreas de infraestrutura, meio ambiente, segurança e transporte, não foram classificados como essenciais para organização do evento esportivo e sequer foram inseridos na Matriz de Responsabilidades.

Tanto assim é que, meses antes da realização dos Jogos, o Prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, deu declaração à imprensa admitindo que as autoridades contavam com um plano B caso não fosse possível concluir a Linha 4 a tempo:

Geral

### *BRT poderá ser usado se metrô do Rio não ficar pronto antes dos Jogos Olímpicos*

A edição de hoje (20) do jornal *O Globo* publicou e-mail do prefeito ao Comitê Olímpico Internacional em que Paes manifestou preocupação com o término das obras da Linha 4 do Metrô, que ligará Ipanema, na zona sul, à Barra da Tijuca, na zona oeste. Na mensagem, ele relatou que é alto o risco de que elas não estejam concluídas a tempo dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos.

Mesmo após a divulgação da mensagem, na reunião de hoje, o prefeito disse estar confiante de que o metrô ficará pronto até julho. “Temos confiança de que o metrô vai ficar pronto, mas é óbvio que temos que discutir alternativas”, declarou Paes antes de se reunir com sua equipe. Ele, no entanto, admitiu não ter recebido informações sobre o andamento das obras nas últimas semanas.

Paes considerou normal o alerta para que tudo funcione bem para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. “É óbvio que, nas Olimpíadas, agora estamos na hora da atenção total. Faltam poucos meses para os Jogos Olímpicos. Então, para tudo a gente tem de ter um plano de contingência, um plano alternativo”, completou.

O Comitê Rio 2016 informou à **Agência Brasil** que acompanha o andamento das obras e que não tem motivo para se preocupar com falta de cumprimento do prazo. “Estamos confiantes que tudo vai ser realizado no prazo, confiantes com o cronograma. O comitê acompanha com atenção, mas não possui elementos para acreditar que não será cumprido o compromisso. Serão realizados grandes jogos”, destacou a entidade.

90

Dias antes da abertura dos Jogos, o Estado cogitava a possibilidade de criar um corredor de ônibus temporário entre a Barra da Tijuca e Ipanema:

<sup>90</sup> Retirado de <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-02/brt-podera-ser-usado-se-metro-do-rio-nao-ficar-pronto-antes-dos-jogos>>.

o Secretário-Executivo de Coordenação de Governo, Rafael Picciani, confirmou que o Estado trabalha com medidas emergenciais e um Plano B em relação ao Metrô.

**MAIS ÔNIBUS:**

Basicamente o plano, é semelhante à alteração para atender o público na saída do Parque Olímpico durante a madrugada, mas é mais abrangente e vai contar com frota maior de ônibus e alterações viárias.

De acordo com o planejamento do Governo, além dos 158 ônibus articulados que já vão prestar serviços para demanda das Olimpíadas, outros ônibus comuns e do BRT Transoeste podem ser deslocadas.

Um corredor de ônibus temporário deve ligar a Barra da Tijuca até a região de Ipanema ou Leblon.

Esse serviço de ônibus deve atender regiões como Jardim de Alah, Praça Antero de Quental e Praça General Osório.

Para que o espaço dos ônibus seja implantado, a Faixa Olímpica da ligação Barra da Tijuca – Zona Sul passaria da Avenida Niemeyer para a Autoestrada Lagoa-Barra e para o Túnel Zuzu Angel.

Os ônibus articulados na Zona Sul circularam pelas vias BRS e as linhas regulares sofreriam alterações com Plano B do Metrô-Linha 4<sup>91</sup>.

Do mesmo modo que a integral implementação da Linha 4, outros projetos relacionados aos Jogos Olímpicos foram simplesmente desconsiderados, como é o caso da despoluição da Baía de Guanabara<sup>92</sup>. Isso demonstra que a mera inserção da Linha 4 no Plano de Políticas Públicas – Legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 não constituía obrigação inafastável do ente estatal, e  **muito menos conferia carta branca para que os princípios mais elementares do direito administrativo constitucional e das finanças públicas fossem violados.**

Ademais, ao lado do elevado dispêndio de verbas públicas com as obras de implementação da Linha 4 metrô e de integração desta com a Linha 1, tem-se a

<sup>91</sup> Retirado de <<https://diariodotransporte.com.br/2016/06/15/diante-do-risco-de-metro-no-rio-nao-ficar-pronto-ate-as-olimpiadas-governo-oficializou-plano-emergencial-com-mais-onibus/>>.

<sup>92</sup> [...] “*sob a responsabilidade do Estado – programa de despoluição da Baía de Guanabara; programa de saneamento da Barra da Tijuca, Recreio e Jacarepaguá; requalificação da Lagoa Rodrigo de Freitas; construção do Centro Integrado de Comando e Controle; anel de alta performance de mobilidade urbana (metrô); aquisição de material rodante ferroviário (120 trens); reforma das estações ferroviárias de São Cristóvão, Maracanã e Mangueira*” (TCU 012.890/2013-8, Relatório de Levantamento, apreciado pelo Plenário em 25.09.2013, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

existência de inquéritos civis e demais procedimentos inquisitoriais administrativos instaurados no MPRJ, que analisam hipóteses de flagrante desrespeito a inúmeros direitos e garantias individuais e coletivos ao longo desse e dos últimos exercícios, tendo sempre como justificativa a ausência de recursos aptos a custeá-los<sup>93</sup>.

A imprensa é ainda mais farta em noticiar diariamente inúmeros casos de suspensão de serviços públicos essenciais, justificados na ausência de recursos estaduais aptos a custeá-los, como a paralisação das atividades da UERJ e do Hospital Universitário Pedro Ernesto, a suspensão das aulas na FAETEC e demais unidades educacionais estaduais.

Ao lado do sentimento de revolta – muitas vezes literalmente manifestada através das multidões, repetidamente ganhando as ruas no entorno da ALERJ ao som de palavras de ordem que refletem a repugnância da população do Estado do Rio de Janeiro com atos como os ora narrados – também a repercussão criminal dos fatos associados à construção da Linha 4 demonstra, por um lado, o alto grau de reprovabilidade social e, por outro lado, a contribuição volitiva dos Réus para ocorrência das lesões aqui expostas. Também evidencia a necessidade de condenação dotada de caráter punitivo-pedagógico, visando a que condutas semelhantes não venham a se repetir, no futuro.

#### **IV.1 – QUANTIFICAÇÃO DOS DANOS MORAIS**

A Linha 4 do Metrô, em especial as obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 – com custos inflados, sobrepreço e medições incorretas – drenou dos cofres públicos quase 400 milhões de reais montante que poderia estar a suavizar a angustiada situação hoje vivenciada. É imperioso, portanto, que a verba moral componha, ao menos em parte, o abalo sentido pelo conjunto da população fluminense.

Quanto ao valor da indenização, embora a lei não estabeleça critério objetivo para sua aferição, parâmetros têm sido consagrados doutrinária e

---

<sup>93</sup> Vide Proc. MPRJ 2016.0094095 – Ausência de repasse pelo Poder Público Estadual dos valores de empréstimo descontados em folha de pagamento e; Proc. MPRJ 201700167216 – Ausência de repasse pelo Poder Público Estadual de recursos devidos ao Fundo de Saúde da Polícia Militar (FUSPOM), totalizando uma dívida de mais de R\$ 140 milhões de reais com o fundo, entre abril/2015 e abril/2017, dentre outros.

jurisprudencialmente. A quantificação do dano moral coletivo ou difuso deve levar em conta o desvalor da conduta questionada, seu grau de reprovabilidade. Deve levar ainda em conta a extensão do dano experimentado, tanto em termos subjetivos quando de intensidade; o potencial econômico do ofensor e a condição econômica dos lesados. A fixação do *quantum* indenizatório deve levar em consideração a justa compensação econômica ao ofendido e o desestímulo à prática reiterada da conduta lesiva.

Portanto, uma vez evidenciada a responsabilidade dos réus, por causarem danos a uma indeterminada coletividade de pessoas, faz-se fundamental a condenação ao pagamento de danos morais coletivos, com o intuito punitivo-pedagógico, prevenindo a prática de novas lesões.

Considerando o valor de **R\$ 394.460.009,06** (trezentos e noventa e quatro milhões quatrocentos e sessenta mil nove reais e seis centavos - sendo R\$ 349.573.388,69 atualizado em UFIR-RJ/2018 e R\$ 44.886.620,37 em valores históricos de jun/11)<sup>94</sup> quantificado como dano ao erário, é razoável a fixação de danos morais coletivos equivalentes a um décimo daquela quantia - **R\$ 39.446.000,90 (trinta e nove milhões quatrocentos e quarenta e seis mil reais e noventa centavos)**, proporcional à capacidade econômica dos Réus e ao imenso prejuízo ocasionado.

---

<sup>94</sup> Vide fl. 11 da Informação Técnica GATE nº 817/2017 e fl. 3 da Informação Técnica GATE nº 1.056/2018.

## V – PEDIDOS

### ***V.1 – PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPADA E CAUTELAR: FUNDAMENTOS***

O presente capítulo trata dos pedidos de tutela de urgência, de natureza cautelar e antecipada formulados pelo autor. Na sistemática do novo Código de Processo Civil, para a concessão dos pedidos liminares, devem ser atendidos os requisitos estabelecidos no art. 300:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano** ou o **risco ao resultado útil do processo**.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza **antecipada** não será concedida quando houver **perigo de irreversibilidade** dos efeitos da decisão.

Em seguida, serão expostos os fundamentos para a concessão de **pedido de tutela de urgência de natureza cautelar**, qual seja, a indisponibilidade de bens dos réus, para garantir futura execução.

#### ***V.1.1 – Da indisponibilidade de bens***

Conforme se demonstrou à exaustão na petição inicial, a conduta dos Réus refletiu não só violação aos princípios constitucionais como também dano ao patrimônio público, do que deve resultar o seu integral ressarcimento em favor do ente público.

A obrigação de reparar o dano é regra que se extrai, já de muito, do art. 159 do revogado Código Civil, tendo merecido expressa referência por parte do texto constitucional (art. 37, § 4º) e pela própria Lei de Improbidade Administrativa (art. 5º). Trata-se de um princípio geral do direito e que pressupõe: a) a ação ou a omissão, dolosa ou culposa, do agente; b) a constatação do dano, que pode ser

material ou moral; c) a relação de causalidade entre a conduta do agente e o dano verificado; d) que da conduta do agente surja o dever jurídico de reparação.

Deste modo, verificada, a partir da disciplina contida no art. 10 da Lei nº 8.429/92, a ocorrência de lesão ao erário, o acervo patrimonial do agente, presente e futuro, estará sujeito à responsabilização, aplicando-se, aqui, a regra geral de que “o devedor responde com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações, salvo as restrições estabelecidas em lei” (art. 789 do Código de Processo Civil).

O desiderato de “integral reparação do dano” será alcançado, assim, por intermédio da declaração de **indisponibilidade de tantos bens de expressão econômica quantos bastem ao restabelecimento do *status quo ante***. É o que estabelece o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, regra que vai encontrar correlata previsão no art. 7º da Lei nº 8.429/92:

Art. 7º – Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único – A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito”

Por se tratar de medida cautelar, torna-se necessária a demonstração do *fumus boni iuris*, da plausibilidade do direito pleiteado pelo autor, de sua probabilidade de vitória, o que, no caso em tela, resulta de toda a documentação que instrui a inicial.

O *fumus boni iuris* está consolidado pela verossimilhança da narrativa acerca das condutas ilegais e imorais dos demandados, diante documentos que instruem esta ação, mormente em razão das constatações técnicas acerca das irregularidades da obra de integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô, conforme apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado deste *Parquet*.

No que se refere ao *periculum in mora*, inclina-se a melhor doutrina pela sua implicitude relativamente às condutas de improbidade, de sua presunção pelo art. 7º da Lei nº 8.429/92, o que dispensa o autor da demonstração da intenção de dilapidação ou desvio de seu patrimônio com vistas a afastar a reparação do dano.

Nesta linha, pontifica Fábio Medina Osório que “o *periculum in mora* emerge, via de regra, dos próprios termos da inicial, da gravidade dos fatos, do montante, em tese, dos prejuízos causados ao erário”, sustentando, outrossim, que “a indisponibilidade patrimonial é medida obrigatória, pois traduz consequência [sic] jurídica do processamento da ação, forte no art. 37, § 4º, da Constituição Federal”<sup>95</sup>.

Do mesmo pensar é José Roberto dos Santos Bedaque, para quem a indisponibilidade prevista na Lei de Improbidade é uma daquelas hipóteses nas quais o próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano, tal como se dá com relação às medidas cautelares típicas de um modo geral (sequestro, arresto etc) e com relação às ações possessórias e aos embargos de terceiros<sup>96</sup>.

Além disso, o STJ vem confirmando a tese da doutrina, no sentido de que o *periculum in mora* encontra-se presumido no art. 7º, da Lei 8.429/92, tendo sido, inclusive, firmada a tese em sede de recurso especial repetitivo.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, **QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLETA PRIMEIRA SEÇÃO.** FUNDAMENTOS FÁTICOS QUE LEVARAM À DECRETAÇÃO DA MEDIDA. INVIABILIDADE DE REVISÃO NA VIA RECURSAL ELEITA. SÚMULA 7/STJ.

**1. O STJ tem entendimento pacificado, firmado sob o rito dos recursos especiais repetitivos, no sentido de que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender**

<sup>95</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa** – Observações sobre a Lei 8.429/92. 2 ed. Porto Alegre: Síntese. 1998. p. 240/241.

<sup>96</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos. “**Tutela Jurisdicional Cautelar e Atos de Improbidade Administrativa**”. In **Improbidade Administrativa** – Questões Polêmicas e Atuais. São Paulo: Malheiros, 2001. No mesmo sentido: Sérgio Shimura, **Arresto Cautelar**, p. 334/335.

**presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, sendo o periculum in mora presumido à demanda. Precedente: REsp 1366721/BA, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 19/9/14.**

2. O Tribunal de origem, com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, reconheceu expressamente a presença de indícios de improbidade administrativa, pois as referidas licitações destinaram-se à compra de merenda escolar no período em que a ora Agravante era secretária de Educação e, portanto, responsável pela abertura dos processos licitatórios; e que os atos de improbidade imputados à Agravante encontram-se bem delineados na exordial, a qual se baseia em investigação preliminar e em procedimento administrativo. Ademais, vislumbra-se a presença do fumus boni iuris, pelos fortes indícios da prática, por parte da Agravante, de conduta causadora de dano ao erário e violadora dos princípios da Administração Pública (e-STJ fl. 94).

3. É inviável na via recursal eleita a revisão de tal fundamento, tendo em vista a incidência da Súmula 7/STJ.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp 1.698.781/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/09/2018, DJe 21/09/2018)

De fato, exigir a prova, mesmo que indiciária, da intenção do agente de furtar-se à efetividade da condenação representaria, do ponto de vista prático, o irremediável esvaziamento da indisponibilidade perseguida em nível constitucional e legal, conclusão que foi firmada pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça ao julgar o Recurso Repetitivo/Tema 701:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, QUANTO AO *PERICULUM IN MORA* PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLETA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. Tratam os autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrido, em virtude de imputação de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992).

2. Em questão está a exegese do art. 7º da Lei n. 8.429/1992 e a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário.

3. A respeito do tema, a Colenda Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.319.515/ES, de relatoria do em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques (DJe 21/9/2012), reafirmou o entendimento consagrado em diversos precedentes (Recurso Especial 1.256.232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013; Recurso Especial 1.343.371/AM, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/4/2013, DJe 10/5/2013; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 197.901/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/8/2012, DJe 6/9/2012; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 20.853/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/6/2012, DJe 29/6/2012; e Recurso Especial 1.190.846/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/12/2010, DJe 10/2/2011) de que, "(...) no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992, verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual 'os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível'. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92.

Assim, a **Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes tráfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação**

do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido".

4. Note-se que a compreensão acima foi confirmada pela referida Seção, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.315.092/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 7/6/2013.

**5. Portanto, a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.**

**6. Recursos especiais providos, a que restabelecida a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos.**

7. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e do art. 8º da Resolução n. 8/2008/STJ.

(REsp 1366721/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 19/09/2014)

Ressalte-se que outros diplomas legais também cuidam de presumir o *periculum in mora* para fins de constrição patrimonial, o que ocorre, por exemplo, relativamente à indisponibilidade de bens de ex-administradores de instituições financeiras em liquidação (arts. 36 e 38 da Lei nº 6.024/74)<sup>97</sup>. Da mesma forma, o agente público condenado, em ação popular, ao ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público tem, pela só prolação de sentença condenatória, decretados o "sequestro" e a "penhora" de seus bens (art. 14, §4º da Lei nº 4.717/65).

---

<sup>97</sup> Neste sentido, dentre outros, SHIMURA, Sérgio. Op. cit., p. 333, aludindo tratar-se de hipótese de indisponibilidade "ex vi legis", "... decorrência direta da lei, não cabendo cogitar da exigência do *periculum in mora* ou de atos de dissipação ou dilapidação de bens".

**V.2 – PEDIDOS FINAIS**

Ante o exposto, requer o Ministério Público, **em caráter liminar *inaudita altera parte***, seja decretada a indisponibilidade dos bens dos réus, nos termos já explicitados acima.

Em seguida, requer o Ministério Público:

- i. A notificação dos demandados para que se manifestem, na forma do art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92;
- ii. Após recebida a inicial, a citação dos réus para, querendo, contestarem a presente ação, no prazo legal e sob pena de revelia e confissão;
- iii. Seja procedida a anotação de que o órgão do Ministério Público com atribuição para atuar no feito é o Grupo de Atuação Especializada no Combate à Corrupção, situado na Avenida Marechal Câmara, 370, 2º andar, Centro, na Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 20.020-080, que deverá ser pessoalmente intimado dos atos processuais, nos termos do art. 41, inciso IV, da Lei nº 8.625/93 e do art. 82, inciso III, da Lei Complementar nº 106/03 do Estado do Rio de Janeiro;
- iv. A dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no art. 18 da Lei nº 7.347/1985 e do art. 87 da Lei nº 8.078/90;
- v. Sejam intimados o Estado do Rio de Janeiro e a Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro – RIOTRILHOS para, nos termos do art. 6º, §3º, da Lei 4.717/65, atuarem ao lado do autor, se assim desejarem;
- vi. Sejam os réus condenados solidariamente pelos danos morais coletivos causados à coletividade dos cidadãos fluminenses e ao ente público estatal, solidariamente, no valor mínimo de **R\$ 39.446.000,90 (trinta e nove milhões quatrocentos e quarenta e seis mil reais e noventa centavos)**, correspondentes

a pouco menos de 10% do valor total do dano ao erário, que deverão reverter ao fundo previsto na Lei 7.347/85;

- vii. Sejam os réus condenados solidariamente pelos atos de improbidade administrativa que causaram prejuízo ao erário estadual descritos nos arts. 10 e 11, da Lei de Improbidade Administrativa, mais precisamente sejam condenados nas sanções do art. 12, II e III, da referida lei, da seguinte forma:

vii.1. em relação aos réus pertencentes ao núcleo da Administração Superior e da Diretoria da RIOTRILHOS: perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública para os que ainda ocuparem cargos públicos, suspensão dos direitos políticos por 08 (oito) anos, pagamento de multa civil no valor de 1% do valor do dano, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos;

vii.2. em relação à sociedade empresária ré: perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, pagamento de multa civil no valor de 1% do valor do dano, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos;

vii.3. em relação aos réus pertencentes ao núcleo dos fiscais de obras: perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública para aqueles que ainda ocuparem cargos públicos, suspensão dos direitos políticos por 08 (oito) anos, pagamento de multa civil no valor de 0,5% do valor do dano atribuído a cada um, conforme abaixo especificado, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.

Ademais, em relação ao ressarcimento ao erário também previsto no art. 12, II, da LIA:

Quantos aos réus que atuaram como autoridade da Administração Pública superior e demais responsáveis pelas alterações contratuais ilegais, e a sociedade empresária beneficiária, requer-se sua **condenação solidária à devolução aos cofres públicos estaduais de R\$ 394.460.009,06** (trezentos e noventa e quatro milhões quatrocentos e sessenta mil nove reais e seis centavos - sendo R\$ 349.573.388,69 atualizado em UFIR-RJ/2018 e R\$ 44.886.620,37 em valores históricos de jun/11)<sup>98</sup> com acréscimos legais, correspondentes ao dano ao erário detectado por meio de inspeções e conseguinte relatório elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o qual foi, posteriormente, endossado pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

- i. Sr. **Sergio de Oliveira Cabral Santos Filho**, ex-Governador do Estado do Rio de Janeiro, autoridade responsável por autorizar a celebração dos Termos Aditivos nºs 14 e 15 do Contrato nº 1.028/87, em razão de todas as irregularidades percebidas nos pactos mencionados, em conformidade com as alegações mencionadas no corpo da presente ação;
- ii. Srs. **Sebastião Rodrigues Pinto Neto**, ex-Diretor Presidente da RIOTRILHOS; e **Bento José de Lima**, ex-Diretor de Engenharia da RIOTRILHOS, signatários do 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 1.028/87, em razão de todas as irregularidades percebidas no pacto em comento, em conformidade com as alegações mencionadas no corpo da presente ação;
- iii. Sra. **Tatiana Vaz Carius**, Diretora Presidente da RIOTRILHOS; e Sr. **Heitor Lopes de Sousa**, ex-Diretor de Engenharia da RIOTRILHOS, signatários dos Termos Aditivos nºs 15 e 16 ao Contrato nº 1.028/87, em razão de todas as irregularidades

<sup>98</sup> Vide fl. 11 da Informação Técnica GATE nº 817/2017 e fl. 3 da Informação Técnica GATE nº 1.056/2018.

percebidas nos pactos em comento, em conformidade com as alegações mencionadas no corpo da presente ação;

- iv. **CBPO Engenharia Ltda.**, que atuou como interveniente dos Termos Aditivos nºs 14, 15 e 16, para que responda solidariamente pelas irregularidades supramencionadas praticadas durante a execução das obras de integração da Linha 4 com a Linha 1 do Metrô.

Quanto aos réus **servidores e fiscais do Contrato** responsáveis pelos Achados de Auditoria identificados pelo TCE/RJ e corroborados pelo GATE/MPRJ, requer-se a composição do prejuízo causado ao Erário, na medida de suas responsabilidades, conforme detalhado no item I.3.2.2.1. e na relação abaixo:

- i. a condenação de **Nelson de Paula Ferreira Junior e Air Ferreira** na obrigação de ressarcir - solidariamente - a quantia de R\$ 216.204.509,97 (duzentos e dezesseis milhões duzentos e quatro mil quinhentos e nove reais e noventa e sete centavos) – valor atualizado em UFIR-RJ/2018, correspondente a 65.637.848,74 UFIRs-RJ - com acréscimos legais, em razão da apresentação de pesquisa de mercado inconsistente, validando-se orçamento com sobrepreço global;
- ii. a condenação de **Luiz Reis Pinto Moreira, João Batista de Paula Júnior, Eduardo Peixoto d’Aguiar, Marco Antônio Lima Rocha e Francisco Torres**, na obrigação de ressarcir - solidariamente - a quantia de R\$ 42.922.788,86 (quarenta e dois milhões novecentos e vinte dois mil e setecentos e oitenta e oito reais e oitenta e seis centavos) – valor atualizado em UFIR-RJ/2018, correspondente a 13.030.993,31 UFIRs-RJ - com acréscimos legais, em razão da irregular medição do serviço de fornecimento e aplicação de concreto projetado (Situação 1);
- iii. a condenação de **Luiz Reis Pinto Moreira, João Batista de Paula Júnior, Eduardo Peixoto d’Aguiar, Marco Antônio Lima Rocha e Francisco Torres**, na obrigação de ressarcir - solidariamente - a quantia de R\$ 2.166,035,67 (dois milhões cento e sessenta e seis

mil trinta e cinco reais e sessenta e sete centavos) – valor atualizado em UFIR-RJ/2018, correspondente a 657.589,99 UFIRs-RJ - com acréscimos legais, em razão da irregular medição dos serviços de espelhamento e compactação dos materiais destinados ao bota-fora (Situação 2);

- iv. a condenação de **Luiz Reis Pinto Moreira, João Batista de Paula Júnior, Eduardo Peixoto d’Aguiar, Marco Antônio Lima Rocha e Francisco Torres**, na obrigação de ressarcir - solidariamente - a quantia de R\$ 88.280.054,19 (oitenta e oito milhões duzentos e oitenta mil cinquenta e quatro reais e dezenove centavos) – valor atualizado em UFIR-RJ/2018, correspondente a 26.801.072,95 UFIRs-RJ - com acréscimos legais, em razão da irregular medição do serviço de transporte de material para bota-fora (Situação 3);
- v. a condenação de **Luiz Reis Pinto Moreira, João Batista de Paula Júnior, Eduardo Peixoto d’Aguiar, Marco Antônio Lima Rocha e Francisco Torres**, na obrigação de ressarcir – solidariamente – a quantia de R\$ 44.886.620,37 (quarenta e quatro milhões oitocentos e oitenta e seis mil seiscentos e vinte reais e trinta e sete centavos - valor atualizado em jun/2011) – com acréscimos legais, em razão do pagamento de serviços sem cobertura contratual (Situação 4).

Além disso, tendo em vista o volume de parte da documentação produzida nos autos do inquérito civil que instrui a presente petição inicial, requer o acautelamento da mídia digital, contendo anexos do referido procedimento.

Por fim, requer o Ministério Público sejam também os réus condenados aos ônus da sucumbência, que deverão ser revertidos para o Fundo Especial do Ministério Público, criado pela Lei Estadual nº 2.819, de 07.11.97, e regulamentado pela Resolução GPGJ n.º 801, de 19.03.98, num montante de 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa.

Para a comprovação dos fatos aqui narrados, protesta-se, desde logo, pela produção de todas as provas em Direito admitidas e que se fizerem pertinentes, notadamente a testemunhal e a pericial, a documental, além do depoimento

peçoal dos réus e a juntada de documentos novos e tudo o mais que se fizer necessário à completa elucidação e demonstração cabal dos fatos articulados na presente petição inicial.

Para o fim de produção de prova testemunhal, requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a intimação das pessoas abaixo arroladas como testemunhas.

Para o fim de produção de prova pericial, requer o Ministério Público a nomeação de perito do juízo para o fim de apurar o valor correspondente aos pagamentos efetuados sem a correspondente cobertura contratual.

Atribui-se à causa o valor de **R\$ 433.906.009,96** (quatrocentos e trinta e três milhões novecentos e seis mil e nove reais e noventa e seis centavos).

Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2018.

LIANA BARROS CARDOZO  
Promotor de Justiça