



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e
Fiscalização – CMO

RELATÓRIO 3/COI/CMO, DE 2017

COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E
SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES - COI

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2018

(Projeto de Lei do Congresso Nacional 20/2017)



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

SUMÁRIO

1	RELATÓRIO	4
1.1	Introdução.....	4
1.2	Classificação dos Índícios de Irregularidades	5
1.3	Obras com IGP	7
1.4	Obras com IGR em 2015 e sua evolução até 2017	8
1.5	Distribuição geográfica das fiscalizações	14
1.6	Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU.....	15
1.7	Situação das obras fiscalizadas em 2016.....	15
1.8	Metodologia de trabalho do Comitê.....	16
1.9	Cadastro geral de obras	19
1.10	Considerações sobre o prazo de exame das informações	21
2	VOTO	22
	ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP	28
	Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 – RJ	29
	Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE.....	31
	Obras de construção da BR-040/RJ	36
	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	42
	Obras de construção do Rodoanel de São Paulo - Trecho Norte	48
	Obras de construção da BR-235/BA	61
	Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA.....	64
	Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI.	66
	BRT de Palmas/TO	71
	Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1.....	80
	Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2.....	85
	Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho – RO	89
	Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina.....	93
	Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro.	109



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Canal do Sertão - Alagoas.....	127
Canal Adutor Vertente Litorânea	139
ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2016.....	148



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Este Relatório contém as propostas do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI para atualização do “Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves” integrante do Projeto de Lei do Congresso Nacional – PLN 20/2017 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017).

As propostas se fundamentam nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, ao Congresso Nacional por meio do Acórdão 2449/2017 – Plenário, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores em audiências públicas promovidas pelo COI em 28, 29 e 30/11/2017.

A competência do COI para deliberar sobre a matéria consta do art. 24, inciso I, da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, que estabelece:

Art. 24. Ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves cabe:

I - propor a atualização das informações relativas a obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo lei orçamentária anual;

Integram este Relatório os anexos abaixo indicados:

Anexo 1 – Obras e serviços com recomendação de paralisação; resumo dos indícios de irregularidades; informações prestadas pelos gestores e proposta do COI.

Anexo 2 – Proposta de atualização do Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves integrante do PLN 20/2017 (PLOA 2018).

Releva esclarecer que o presente trabalho traz informações resumidas sobre as obras e serviços analisados. Os documentos originais contendo as informações completas prestadas pelo TCU, bem como as determinações da Corte de Contas aos gestores estão disponíveis para consulta na Secretaria e na página da CMO na *internet*¹.

¹ <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2018/tramitacao/obras-com-indicios-de-irregularidades>



1.2 Classificação dos Índícios de Irregularidades

O § 1º do art. 117 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (lei de diretrizes orçamentárias para 2018 – LDO/2018) estabelece que os indícios de irregularidades graves relatados pelo TCU à CMO devem ser classificados em três modalidades: a) recomendação de paralisação (IGP), b) recomendação de retenção cautelar (IGR) e c) indício que não prejudica a continuidade da obra (IGC).

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entendem-se por:

IV - indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação - IGP, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal;

V - indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR, aquele que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do § 1º, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado; e

VI - indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade - IGC, aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação contida nos incisos IV ou V do § 1º.²

Em 2016 foram realizadas 126 fiscalizações, envolvendo dotações orçamentárias da ordem de R\$ 34,7 bilhões. Já em 2017, foram 94 fiscalizações *in loco* em obras públicas. As auditorias avaliaram R\$ 26,24 bilhões em dotações orçamentárias de 2017. A distribuição dos resultados das fiscalizações consta da Tabela 1.

² O TCU também adota os acrônimos OI – Outras Irregularidades e SR – Sem ressalvas.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

TABELA 1
RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES QUANTO AO INDÍCIO IDENTIFICADO

Tipo de indício	2016	%	2017	%
IGP ³	15	5,2%	14	14,89%
IGR	1	4,1%	1	1,06%
IGC	61	53,6%	57	60,64%
OI/SR	49	37,1%	22	23,40%
Total	126	100,00%	94	100,00%

Fonte: Acórdão TCU 2810/2016 e 2449/2017 - Plenário

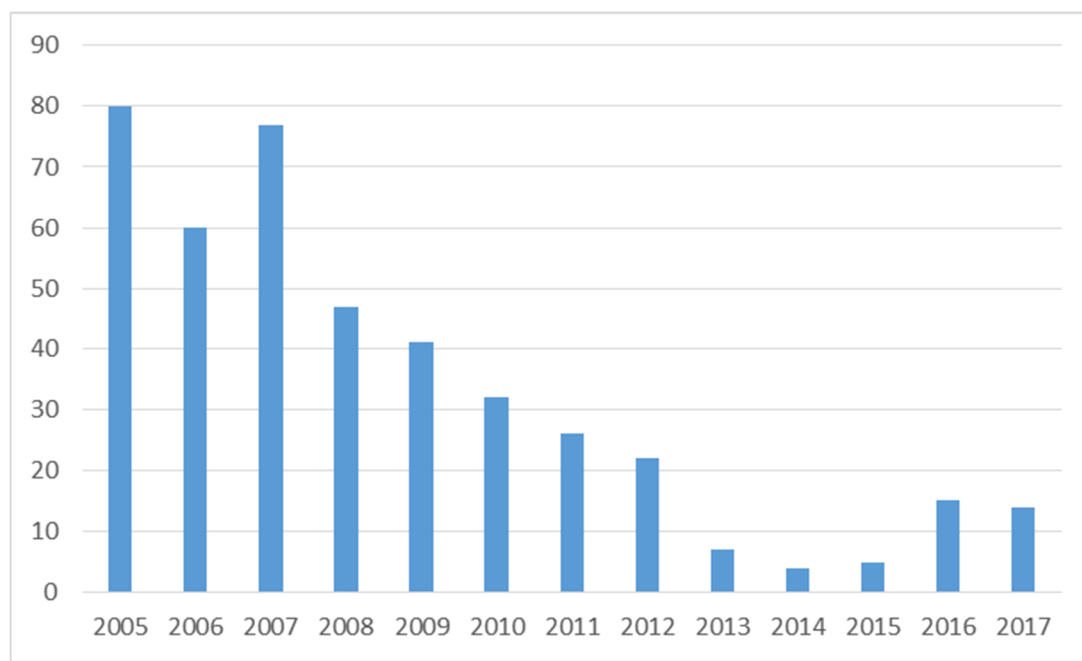
É interessante notar uma significativa tendência redução na quantidade de obras com indicação de IGP entre 2005 e 2015, embora em 2016 esse valor tenha tornado a subir de forma relevante. O Gráfico 1 demonstra a evolução ano a ano na quantidade de obras enquadradas nessa classificação.

³ Este valor inclui tanto aqueles indícios formalmente declarados como IG-P por relator ou colegiado do Tribunal (10 casos) quanto aqueles outros 5 casos que mereceram classificação nesse sentido pela equipe técnica, mas ainda não foram objeto de decisão por essas instâncias (“situação denominada no mencionado Acórdão como pIGP - Proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU”)



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

GRÁFICO 1
QUANTIDADE DE OBRAS CLASSIFICADAS COM IGP PELO TCU – 2005 A 2017



Fonte: Acórdãos TCU 2805/2015, 20810/2016 e 2449/22017 – Plenário

1.3 Obras com IGP

De acordo com o Acórdão 2449/2017 – Plenário, há onze obras classificadas com IGP confirmadas por decisão de relator ou colegiado, conforme a tabela abaixo:

ÓRGÃO	OBRA
Eletrobrás Eletronuclear	Usina Termonuclear Angra 3
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG
Ministério da Integração Nacional	Canal do Sertão ☐ Alagoas
Ministério das Cidades	BRT-Palmas/TO
Ministério das Cidades	Corredor de ônibus ☐ SP ☐ Radial Leste ☐ Trecho 1
Ministério das Cidades	Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 2
Hemobras	Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE
Ministério do Esporte	Construção da Vila Olímpica ☐ Parnaíba/PI
DNIT	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4
DNIT	Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA

Dentre estas, a obra “Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI” já apresentava indícios de irregularidades graves em 2014 com recomendação de paralisação, informados pelo TCU, os



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

quais são considerados achados de auditoria ainda não saneados. Já em 2015, foram objeto da mesma indicação essa mesma obra, além do empreendimento “Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1”; além disso, naquele ano, esta Comissão tomou conhecimento de manifestação do TCU, por meio do Acórdão nº 2957/2015, que afirmava haver detectado indícios de irregularidades que se enquadram como IGP e recomenda a paralisação da obra de construção do Trecho 5 do Canal do Sertão, em Alagoas, com vistas a suspender a execução do Contrato nº 58/2010 até a comprovação da sua repactuação. Foram incluídas no anexo de obras paralisadas na LOA/2016, as obras “Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI”, “Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1” e “Canal do Sertão – Alagoas”. Em 2016, foram objeto de indicação de paralisação pelo TCU (Acórdão 2810/2016 - Plenário) as obras “Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI”, “Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1” e “Canal do Sertão – Alagoas”, “Usina Termonuclear Angra 3”, “Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG”, “BRT-Palmas/TO” e “Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE”. Todas estas foram incluídas no anexo de obras paralisadas na LOA/2017, exceto a “Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE”.

Adicionalmente, o mencionado Acórdão 2449/2017 lista três obras indicando proposta de IGP lançadas por equipe técnica do Tribunal mas que ainda não foram objeto de decisão específica de relator ou colegiado:

ÓRGÃO	OBRA
Ministério da Integração Nacional	Canal Adutor Vertente Litorânea
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS
Ministério dos Transportes	Construção do Rodoanel de São Paulo - Trecho Norte

1.4 Obras com IGR em 2015 e sua evolução até 2017

Um empreendimento contém IGR, ou seja, o TCU indica que as retenções de pagamentos ou as garantias oferecidas são suficientes para resguardar o erário até a sua decisão de mérito, fazendo com que a paralisação não seja necessária. Neste ponto, devemos alertar que é prática adotada pelo TCU converter indícios de irregularidade do tipo IGP e IGR em indícios do tipo IGC quando o contrato em análise é extinto (seja com ou sem adimplemento), é instaurada Tomada de Contas Especial para apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento ou não há risco de direcionamento de recursos públicos federais para a obra. Não sobeja reiterar que as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves constantes das LDOs caracterizam um mecanismo essencialmente preventivo de danos ao Erário: após a realização das despesas e esgotamento da possibilidade de realização de outras (por exemplo, pela via dos restos a pagar), não mais se aplicam os conceitos de execução física, orçamentária e financeira – restando tão somente outros institutos sancionatórios para tratar a questão, a exemplo da tomada de contas especial – e portanto nenhum efeito concreto tem a intervenção da CMO pela via do orçamento.

Em 2015, o primeiro empreendimento registrado com IG-R é a “Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)”, de responsabilidade da empresa Petrobras. Sobre este caso, o Tribunal (Acórdão 2810/2016 – Plenário, Relatório, item VI.1) dá notícia da realização de uma fiscalização retrospectiva sobre a qualidade de gestão do empreendimento, por ele classificada como “temerária”, mas relata que a irregularidade passível de prevenção financeira – que é o objeto da indicação ao Congresso Nacional – encontra-se garantida por retenções financeiras capazes de cobrir eventual decisão de ressarcimento de danos (Acórdão nº 1988/2015-TCU-Plenário, de 12/8/2015, item 9.2). Portanto, para efeitos do mecanismo preventivo aqui exercitado, a situação permaneceu inalterada, não ensejando a necessidade de modificações – persiste, portanto, a indicação de IG-R para a obra no presente exercício.

Não obstante essa constatação, o COI procedeu à discussão, em audiência pública no dia 22/11/2016, da qualidade das referidas garantias. Em resposta a questionamento direto do coordenador do Comitê, o representante da Petrobras informou que uma das quatro empresas que compõem o consórcio contratado não renovou as garantias a ela correspondentes, por encontrar-se em recuperação judicial. À vista do fato, a Petrobras buscou executar as garantias, mas teve-as recusadas pela seguradora respectiva. Agora, resta à empresa tão somente buscar receber judicialmente as garantias não-honradas, bem como exigir um reforço de garantia das três empresas remanescentes baseadas nas cláusulas de responsabilidade solidária do contrato com o consórcio.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Em 2017, repete-se a indicação como IG-R da mesma obra “Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)”. No relatório de fiscalização, o TCU relata providências processuais que adotou para responsabilização e recuperação do prejuízo já realizado, mencionando as diversas constatações judiciais de formação de cartel e pagamento de propinas em atos que afetam a obra da RNEST e, em particular, as irregularidades que deram origem ao apontamento. A questão das garantias que suportariam o ressarcimento do prejuízo, cuja execução foi determinada pelo TCU no Acórdão 2.290/2013-Plenário (o qual pende de decisão sobre recurso da empresa), não foi mencionada.

Na manifestação apresentada ao COI (Of. GAPRE 0290/2017, de 28/11/2017) e na audiência pública, a Petrobras informa que o Acórdão 2290/2013, que determinava a execução das garantias, encontra-se suspenso por efeito de recursos interpostos pela empresa e pelas contatadas; no entanto, uma das empresas (Galvão Engenharia) não renovou a garantia a ela correspondente após 30/11/2015, o que levou a Petrobras a executá-la, o que não foi acatado pela seguradora até o momento. Questionada sobre o assunto, a empresa afirma que, estando em recuperação judicial, o crédito referente à condenação definitiva do TCU seria de natureza concursal, pagável na forma do plano de recuperação judicial da empresa, sendo-lhe vedado constituir novos gravames sobre o ativo. Quanto às demais empresas, mantiveram as garantias até 29/05/2017, mas informaram (em manifestações de igual teor e forma) que não tiveram a proposta aceita pelo mercado segurador, propondo alternativamente o penhor de bens móveis de sua propriedade – proposta não acatada pela Petrobras. Informa também que a empresa ingressou no polo ativo de uma ação civil pública que tem por objeto o ressarcimento dos prejuízos à Petrobras em razão de atuação cartelizada das empresas em diversos contratos (inclusive aquele a que se refere o IGR em comento), cujo resultado pode cobrir parte dos danos deixados a descoberto pela garantia.

Outra obra envolvida na indicação de IG-R nos exercícios anteriores foi a “Construção do Canal do Sertão – Alagoas”, que teve em 2015 indicação de retenção cautelar relativamente a nove irregularidades cometidas ao abrigo dos Contratos nº 1/1993-CPL/AL e 10/2007-CPL/AL (respectivamente Trechos 1 e 2 do Canal Adutor do Sertão Alagoano). O Acórdão nº 2361/2015 – TCU – Plenário, porém, informara em seu item 9.7 já em 23/09/2015 que os dois contratos encontravam-se concluídos. A deliberação, neste ponto, foi objeto de discussão no Plenário da



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Corte de Contas. Inicialmente, o Ministro-Relator Raimundo Carreiro propusera apenas informar à CMO que o indício enquadrava-se como IG-R⁴. Tal posição foi questionada pelo Voto Revisor do Ministro Benjamim Zymler, que questionou a efetiva proteção que a apólice de garantia então existente conferia ao Erário, não endossando a classificação como IG-R. Adicionalmente, o Voto Revisor contemplava a informação de que os referidos contratos encontravam-se concluídos, não havendo risco de novos aportes orçamentários. Tal posição recebeu a anuência do Relator em Voto Complementar, permanecendo então a informação à CMO tão somente de que os contratos encontravam-se concluídos⁵. Com base nisso, o Comitê deliberou em 2016 que, sem entrar no mérito da classificação das irregularidades por parte do Tribunal, não haveria como não constatar a total inefetividade de uma intervenção de bloqueio de execução orçamentária e financeira de contratos já concluídos, pelo que considerou esclarecida – ainda que de modo indireto - a retirada da indicação de IG-R para o empreendimento. Para 2017, não foi repetida a indicação de IG-R para a obra no que se refere a essas irregularidades anteriores.

Por último, constava em 2016 a indicação de IG-R no empreendimento “Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO” em sete contratos acompanhados pelos processos TC 021.283/2008-1 e

⁴ 8. Por fim, considerando que os contratos dos Trechos 1 e 2 do empreendimento, embora já finalizados, apresentam ocorrências identificadas em outros processos de fiscalização classificadas como IG-R (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores), acolho a proposta de comunicar ao Congresso Nacional a situação atual do achado, nos termos do Manual do Fiscobras. (Acórdão nº 2361/2015 – TCU – Plenário, item 8 do Voto do Ministro-Relator).

⁵ 37. A proposição da equipe de fiscalização, endossada pelo Ministro-Relator, foi de comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, com respeito aos indícios de irregularidades graves apontados nos Contratos 1/1993-CPL/AL e 10/2007- CPL/AL, “a celebração de acordo entre as partes estabeleceu a apresentação de garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário, enquadrando-se essa situação no disposto no art. 112, § 3º, da Lei nº 13.080/2015 (LDO/2015) e no conceito de IG-R a que se refere o inciso V do § 1º do mesmo dispositivo.”. Todavia, considero que a garantia oferecida, nos termos consignados na apólice 37.75.4000082 (peça 48), não traga a segurança jurídica necessária ao erário.

38. Dispõe a citada apólice que (destaque acrescido): “Este seguro garante a indenização, até o limite da importância segurada fixada na Apólice, dos prejuízos causados em razão do inadimplemento das obrigações imputáveis ao Tomador, decorrentes de determinação pelo Tribunal de Contas da União – TCU no processo TC Nº 028.502/2006-5 e 003.075/2009-9, após o esgotamento dos recursos admitidos no ordenamento jurídico. A cobertura desta apólice, limitada ao valor da garantia, somente terá efeito depois de transitada em julgado a decisão proferida pelo TCU e, se houver ação judicial ajuizada para discussão desta, após proferida decisão transitada em julgado, cujo valor da condenação ou da quantia acordada não haja sido paga pelo Tomador quando exigível”.

39. É razoável supor que o desfecho que qualquer ação judicial não ocorrerá antes do término da vigência dessa garantia, fixado para o dia 19/12/2015. Portanto, divergindo da proposta formulada pela equipe de auditoria, entendo suficiente comunicar à CMO que os aludidos contratos estão atualmente concluídos, não existindo riscos de novos aportes orçamentários para os aludidos ajustes. (Acórdão nº 2361/2015 – TCU – Plenário, itens 37 a 39 do Voto Revisor do Ministro Benjamim Zymler).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

TC 011.287/2010- 1. Em relação a todos, o item 9.4 do Acórdão 2495/2016 – Plenário comunica à CMO que “os indícios de irregularidades graves do tipo IG-R, apontados nos Contratos 21/2001, 13/2006, 14/2006, 15/2006, 16/2006, 58/2009 e 60/2009, relativos aos serviços de construção da Ferrovia Norte Sul em Goiás, não se enquadram no inciso V do § 1º do art. 117 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016) (IG-R), tendo sua classificação sido alterada para IG-C (§ 1º do inciso VI do art. 117 da mesma Lei), em razão de os referidos contratos já terem sido concluídos”. No Relatório anterior, o Comitê deplora não ter havido efetividade da intervenção mediante IG-R das irregularidades em comento ao longo dos exercícios anteriores, tendo em vista que as retenções ou não foram realizadas, ou o foram em volume insuficiente, ficando a recuperação *ex post facto* dos prejuízos - cuja perda deveria ter sido objeto de prevenção por meio dos IG-R - na dependência de algumas medidas emergenciais estabelecidas pelo mencionado Acórdão 2495/2016 – Plenário na tentativa de recompor o dano ao Erário. Reconhecia então o Comitê que:

Do ponto de vista da lei orçamentária atual e da missão do COI neste exercício, no entanto, a conclusão dos contratos torna inócua qualquer providência adicional em relação ao Anexo VI da lei e esclarece a retirada dos indícios das informações prestadas em 2016. De outra sorte, o Acórdão em referência noticia que o Tribunal adota as providências que são possíveis neste tardio momento, sendo desnecessárias injunções adicionais da Comissão.

Em função da posição já indicada do Tribunal e do Comitê sobre a matéria, nenhuma menção a tais irregularidades é feita no atual exercício.

Todos os casos relatados apontam para uma fragilidade inerente ao mecanismo de IGR, qual seja, a da efetividade do instrumento de garantia quando ofertado nas modalidades financeiras (fiança ou seguro garantia). O que se verifica, nos três casos citados, é que o bloqueio preventivo de recursos foi substituído pela suposta garantia de ressarcimento de recursos financeiros, garantia essa que se revelou inexistente ao final.

Não há providências possíveis para intervenção nos casos concretos, pois os contratos já foram executados (exatamente porque se contava com as garantias que, de fato, não existiam) e um eventual bloqueio nessas condições não teria rigorosamente efeito algum. Resta, apenas, prevenir essa disfunção do IGR nos casos futuros. No Relatório 02/2016, este Comitê discutiu em profundidade os riscos que tal circunstância acarreta, concluindo pela necessidade de estudos adicionais para conhecer quais os produtos e condições específicas do mercado securitário que



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

seriam capazes de oferecer a segurança pressuposta pelo mecanismo do IG-R. Para tanto, apresentou como uma das conclusões de seu relatório:

I) solicitar ao Tribunal de Contas da União, com base no art. 71, incs. IV e VII, da Constituição Federal, que realize estudo específico, com o apoio que se fizer necessário dos órgãos reguladores dos mercados bancário e securitário, com a finalidade de identificar, com o maior grau de precisão e especificação possível, quais os produtos, padrões, termos e condições específicas em que as modalidades de garantias previstas nos incisos II e III do § 1º do art.56 da Lei 8.666, de 21.06.93 (bem como outras neles não previstas que eventualmente considere adequadas) podem efetivamente ser consideradas aptas a atender à exigência de “prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado” estabelecida pelas leis de diretrizes orçamentárias para a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR;

A esse respeito, no Voto condutor do Acórdão TCU 2060/2017 – Plenário existe a menção a um trabalho em andamento no Tribunal destinado a esta finalidade:

33. Ainda em relação à matéria, registro que se encontra em análise em meu gabinete o TC 041.236/2012, processo administrativo instaurado com objetivo de realizar estudos com vistas à edição de norma que defina os critérios e procedimentos de aceitabilidade de garantias em substituição à suspensão cautelar da execução física e financeira de contratos e à retenção cautelar de valores determinadas com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92, c/c art. 276 do Regimento Interno-TCU, em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 1.332/2009-TCU-Plenário.

O Comitê desconhece o resultado do mencionado processo ou de outros que tenham por finalidade o atendimento a esta solicitação. Reconhecendo embora a complexidade do tema, que exige estudos prolongados, convém à Comissão que os elementos já levantados pelo Tribunal sejam conhecidos e aproveitados no processo decisório a respeito do IGR. Para tanto, propõe solicitar ao TCU, nos termos do art. 71, inc. VII, da Constituição Federal, cópia integral do processo administrativo TC 041.236/2012 mencionado no item 33 do Voto condutor do Acórdão TCU 2060/2017 – Plenário, bem como de quantos outros destinarem-se a atender ao subitem 9.5 do Acórdão 1.332/2009-TCU-Plenário e à solicitação constante da alínea I do Voto do Relatório COI 02/2016⁶.

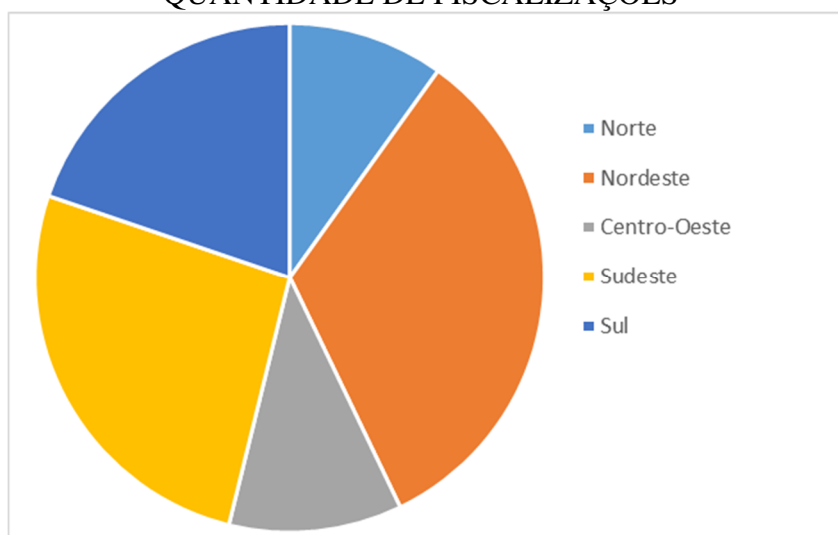
⁶ P. 28 do relatório, disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/Relatorio_22016COI_PLOA_2017.pdf.



1.5 Distribuição geográfica das fiscalizações

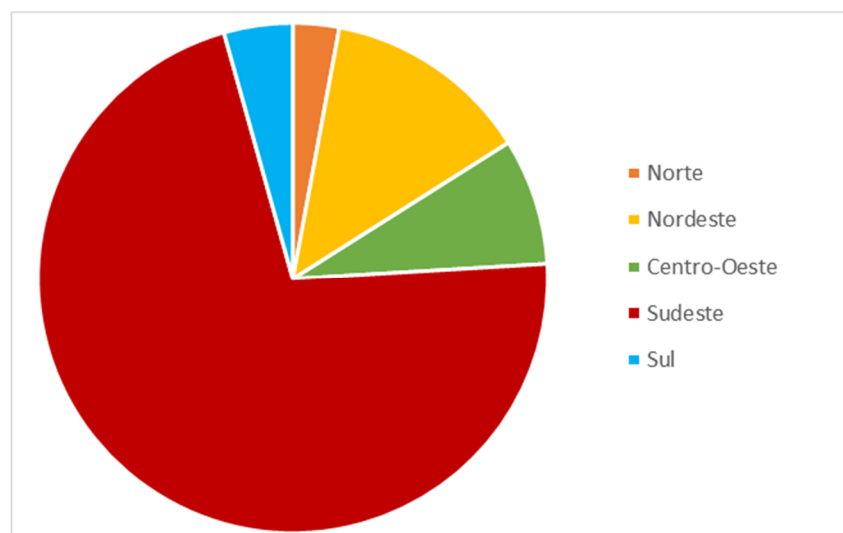
No Fiscobras 2017, foram fiscalizadas obras em 23 unidades da Federação. O Gráfico 2 demonstra a participação de cada região geográfica em termos de quantidade de fiscalizações, enquanto o Gráfico 3 leva em consideração a dotação orçamentária (valor autorizado para as despesas) das obras.

GRÁFICO 2
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2017 – POR QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES



Fonte: Acórdão TCU 2449/2017 - Plenário

GRÁFICO 3
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2017 – POR DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Fonte: Acórdão TCU 2449/2017 – Plenário

1.6 Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU

O Relatório destaca que, no âmbito do Fiscobras 2017, o total de benefícios financeiros apurados, considerando a soma de todos os estágios em que se encontram, alcançou a ordem de R\$ 693 milhões⁷. No Fiscobras 2016, o total dos benefícios estimado foi R\$ 2,9 bilhões.

Dentre as fiscalizações associadas pelo Tribunal aos maiores benefícios, destacam-se a realizada sobre as Tubovias da Refinaria Abreu e Lima – Rnest e a COMPERJ - Complexo petroquímico do Rio de Janeiro. São relacionadas a seguir as fiscalizações com maiores financeiros tal como estimados pelo TCU:

<u>Obra</u>	<u>Proposta de Benefícios em R\$</u>	<u>Proposta de Benefícios em US\$</u>
Plataforma P-66		US\$ 622.960.000
Plataforma Cidade de Saquarema		US\$ 241.800.000
Construção do Rodoanel de São Paulo - Trecho Norte	R\$ 323.004.148	
Obras da Reta Tabajara - BR-304/RN	R\$ 70.314.431	
Obras de dragagem do Porto de Paranaguá/PR	R\$ 58.401.029	
BR-493 - Adequação de Trecho Rodoviário - Entrada BR-101 (Manilha) - Entrada BR-116 (Santa Guilhermina) - RJ	R\$ 55.787.850	
Canal Adutor Vertente Litorânea	R\$ 41.458.777	
Macro drenagem do córrego Ponte Baixa - São Paulo/SP	R\$ 37.409.365	
Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 2	R\$ 23.970.445	
Construção do acesso principal do Comperj	R\$ 19.487.541	
Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4	R\$ 16.209.530	
2ª Etapa do Sistema Adutor Abiaí Papocas - PB	R\$ 13.145.561	
Obras de adequação na BR-135/MA - km 25,0 a km 51,3	R\$ 11.061.196	

Fonte: Acórdão TCU 2810/2016 – Plenário

1.7 Situação das obras fiscalizadas em 2016

Em 2016, o TCU apontou IGP em quinze obras⁸, sendo que quatro permanecem atualmente com essa classificação: Usina Termonuclear Angra 3, Recomposição do equilíbrio

⁷ Mais US\$ 864 bilhões em benefícios de duas fiscalizações de aquisições internacionais de equipamentos da Petrobras, que não foram incluídos no cômputo em função da volatilidade da variação cambial.

⁸ Dentre elas, dez confirmados por decisão de Relator ou colegiado, e cinco lançadas por equipe técnica que não haviam sido objeto de decisão dessa natureza (Acórdão 2810/2016 – Plenário).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG, Vila Olímpica em Parnaíba/PI, Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1, Canal do Sertão – Alagoas, Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE e BRT – Palmas/TO, . As outras tiveram as pendências consideradas pelo TCU como saneadas ou não mais enquadradas no critério para paralisação previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

1.8 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos da LDO 2018, o Congresso Nacional levará em consideração, em sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio, as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, que devem abordar em especial:

- a) os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
- b) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- c) a motivação social e ambiental do empreendimento;
- d) o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- f) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- i) empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
- j) custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
- k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação

Com o intuito de colher as melhores informações para a formação de nosso entendimento, e em cumprimento ao art. 121, § 2º, da LDO/2018, o COI promoveu, nos dias 28, 29 e



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

30/11/2017, audiências públicas sobre as obras com indicação de IGP e outras que merecem o exame sob o ponto de vista do mecanismo preventivo ora examinado.

Anteriormente, em busca de informações precisas, foram emitidos Ofícios aos órgãos gestores federais, solicitando formalmente quais as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. As respostas recebidas foram protocoladas na Secretaria da CMO e estão disponíveis na página internet da Comissão.

Nos termos do art. 118, §1º, da LDO/2018, a apresentação das razões pelos órgãos e entidades responsáveis por obras com indícios de irregularidades graves é de responsabilidade do titular do órgão ou da entidade federal, executor ou concedente, responsável pela obra ou serviço em que se tenha verificado indício de irregularidade, no âmbito do Poder Executivo; ou do titular do órgão dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, para as obras e serviços executados em seus respectivos âmbitos.

Registramos que as conclusões deste relatório se inserem em um processo dinâmico, no qual a inclusão ou não de obras no Anexo VI da LOA 2018, bem como sua retirada, podem e devem ocorrer ao longo do exercício financeiro à medida que novos fatos chegam ao conhecimento do Congresso Nacional.

Assim, para que o mecanismo de paralisação preventivo mantenha sua eficácia é imprescindível que esta Comissão, com o auxílio do TCU, que é o órgão técnico auxiliar do controle externo, atue tempestivamente no acompanhamento dos empreendimentos custeados com recursos públicos federais. Especial atenção deve ser direcionada à verificação do cumprimento, por parte dos gestores, dos compromissos por eles assumidos para sanar ou esclarecer os indícios apontados.

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê propõe à CMO adotar como critério de trabalho não incluir no Anexo VI do PLOA 2018 empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira, em proporção tal que a paralisação da execução física, financeira e orçamentária torne-se inócua para prevenir danos ao Erário e à sociedade;
- b) em que os gestores demonstrem a esta Comissão a adoção de medidas por ela consideradas necessárias e suficientes ao saneamento ou ao esclarecimento dos indícios



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

de irregularidades apontados pelo TCU, tomando em conta igualmente os critérios específicos enunciados no item 1.9 adiante; e

c) em que o interesse público se revele melhor atendido, segundo o julgamento do Congresso Nacional, com o prosseguimento da obra e não com sua paralisação, em razão da importância socioeconômica do empreendimento, dos custos da paralisação, inclusive perdas de serviços já executados, além dos riscos para a população e para o meio ambiente, entre outros fatores, conforme previsto no art. 118 da LDO/2018.

Complementando e ampliando os parâmetros de julgamento acima, o Comitê propôs, e a CMO aprovou, por ocasião da deliberação do Relatório 02/2016, critérios específicos para a apreciação de indicações de paralisação para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, em toda a variedade que podem assumir tais situações (a exemplo da extinção por decurso de prazo do instrumento, da conclusão de seu objeto, da declaração de nulidade pela Administração ou por órgãos judiciais e de controle, ou da rescisão unilateral ou amigável). Naquela assentada, o item 1.9 do mencionado Relatório consolidou os critérios gerais que orientam a opção de não inclusão de empreendimentos no quadro de bloqueio no caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, se não houverem outros indícios de risco de dano ao Erário peculiares a cada caso específico, a saber:

I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:

- a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
- b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditivação para ampliação do objeto; ou
- c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes da execução contratual ou de qualquer outro fundamento para pagamentos ou compromissos futuros.

O Anexo 1 deste relatório relaciona as obras com recomendação de paralisação (IGP e pIGP) e demais examinadas especificamente pelo Comitê, o resumo dos indícios de irregularidades e das informações prestadas pelos gestores, e, finalmente, a proposta do COI para cada obra, ou seja, inclusão ou não no Anexo VI do PLOA 2018.

1.9 Cadastro geral de obras

O Relatório 02/2016 do Comitê pôs em relevo a informação do TCU sobre a recente decisão do Poder Executivo de criar um cadastro de obras públicas executadas com recursos federais. Naquela ocasião, destacou ser inteiramente louvável – e de há muito necessária - a criação do referido sistema de informação, e ser igualmente compreensível que existissem, naquele estágio preliminar de implantação, equívocos e insuficiências nos dados. Na ocasião, e em apoio a essa iniciativa, o Comitê propôs, com a aprovação da CMO,

III) manifestar ao Presidente da República e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão o seu pleno apoio à criação do Sistema de Obras do Governo, expressando ainda o seu entendimento de que o referido sistema deve evoluir – gradual mas rapidamente – no sentido de abranger, de forma confiável, todos os empreendimentos de obras e serviços de engenharia custeados com recursos dos orçamentos federais de que trata o art. 165 da Constituição Federal;

IV) solicitar ao Tribunal de Contas da União, com base no art. 71, inc. IV, da Constituição Federal, que realize atividades periódicas de controle nos processos de implantação e operação do Sistema de Obras do Governo, com a finalidade de orientação na solução de problemas e na gestão do risco, de forma a apoiar a consecução dos objetivos do mencionado projeto, até a sua completa maturação.

Neste exercício, o TCU informa (itens 336-343 do relatório do Acórdão 2449/2017 – Plenário) que uma verificação específica do cadastro atualmente existente a esse título (existente



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

no endereço eletrônico “obras.planejamento.gov.br”) “não pode ser considerado o Cadastro Geral de Obras determinado pelos acórdãos do TCU prolatados desde 2007, nem fornecia um mínimo de informações úteis para consulta por parte do Poder Executivo, dos órgãos de controle ou para o exercício do controle social.”. Esta avaliação foi minuciosamente exposta no Acórdão 2451/2017 – Plenário, e coincide com a do próprio Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que declarou concordar com o mencionado relatório de fiscalização. O Acórdão estabelece determinação ao Ministério para que este apresente em 180 dias um cronograma e plano de trabalho para a implantação do sistema.

Destarte, o Comitê protesta de forma veemente contra o aparente abandono da iniciativa anunciada em 2016, e que representaria uma das mais essenciais providências para retomar as condições mínimas de gestão do investimento público no presente contexto de escassez dramática de recursos, conforme os padrões internacionais de gestão financeira pública e os sucessivos pronunciamentos do Tribunal de Contas da União e do próprio Congresso Nacional nesse sentido.

Tendo em vista a existência de proposições legislativas em tramitação com esse objetivo, bem como de ações de fiscalização do TCU sobre esse objeto específico, o Comitê entende que a contribuição imediata que a CMO pode dar a essa matéria é a intensificação da manifestação institucional do controle sobre a premência da criação efetiva de um cadastro de obras públicas, exatamente com a finalidade de impulsionar as medidas legislativas e administrativas que ora estão paralisadas ou em ritmo lento. Neste sentido, propõe o Comitê as seguintes medidas à consideração da Comissão:

- a) manifestar ao Presidente da República e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a surpresa e a decepção ao ver que a iniciativa de criação do Sistema de Obras do Governo, saudada no exercício anterior como medida da maior importância, viu-se substituída pela constatação da ausência de medidas para a efetiva implantação do Cadastro, conforme descrito nos Acórdãos TCU 2449/2017 – Plenário e 2451/2017 – Plenário, reiterando a expressão de que a CMO considera a implantação de tal cadastro medida imprescindível à probidade e eficiência da gestão dos investimentos públicos federais.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

- b) convocar audiência pública da Comissão para oitiva dos Ministros de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência e Controladoria-Geral da União, com a participação do Tribunal de Contas da União, tendo como objetivo discutir as medidas de implementação do Cadastro Geral de Obras do Governo Federal e dos obstáculos à sua continuidade.

1.10 Considerações sobre o prazo de exame das informações

Este relatório encerra-se com uma breve ponderação acerca do funcionamento do mecanismo de avaliação das informações sobre obras no âmbito do processo orçamentário. A experiência desse trabalho em 2017 leva o Comitê a refletir sobre as dificuldades provenientes do exíguo prazo entre o recebimento das informações do TCU na primeira semana de novembro (art. 119, inc. I, da LDO/2018) e a entrega do relatório na primeira quinzena de dezembro (calendário variável fixado a cada ano pela própria Comissão). Nesse breve período é necessário suscitar as respostas de inúmeros órgãos gestores (concedendo-lhes prazo razoável para atender à solicitação), organizar audiências públicas obrigatórias que abrangem várias obras, que foram em número de três no presente ano, e ainda proceder a um intenso debate nas reuniões do próprio Comitê, tudo isso em meio ao intenso calendário do processo orçamentário a que os membros do Comitê, como membros da CMO, também se submetem. Um tal acúmulo de atribuições em tão poucos dias é pernicioso à qualidade e profundidade do exame que o COI é chamado a fazer em matérias de tão elevado risco aos cofres públicos.

Por tais razões, uma pequena extensão do prazo do Comitê, por menos relevante que pareça, tem potencial de melhorar muito a qualidade da deliberação submetida à CMO. Vislumbramos portanto a conveniência de que as informações sejam solicitadas ao TCU em prazos ligeiramente mais antecipados, em não mais do que duas semanas. Uma pequena antecipação como esta terá pouco impacto no tempo disponível à Corte para realizar seu trabalho (uma vez que pode dispor de todo o exercício para isso), e em troca permitirá grande melhora dos resultados do processo decisório dentro da Comissão.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Assim, sugere o Comitê à CMO que leve à consideração do futuro Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 a recomendação de que o prazo para envio de informações pelo Tribunal de Contas da União, atualmente constante do art. 119, inc. II, da mencionada Lei, seja modificado de “até setenta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária” para “até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária”.

2 VOTO

Considerando as informações prestadas pelo TCU, pelos gestores, bem como as obtidas em audiência pública, e levando em consideração a metodologia de trabalho do COI e as determinações do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2018, propomos o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira das seguintes obras e serviços, limitado exclusivamente aos empreendimentos, contratos, convênios, editais e outros elementos semelhantes nominados na coluna “Objeto” (em qualquer programa de trabalho orçamentário), conforme abaixo especificado:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ	Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao contrato PG-13 8/95-00, de 31/10/1995 - Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis., Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio.
	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre
39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT	Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA	Contrato: 01177/2014 - Execução das obras remanescentes para restauração de pavimentação com melhoramentos para adequação da capacidade e segurança da travessia urbana de Juazeiro-BA
36201 – Fundação Oswaldo Cruz	Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro.	Contrato 070/2016, Prestação de serviço de apoio logístico e gestão financeira para o Projeto 3ª fase da Implantação do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos em Santa Cruz, Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia.
56101 – Ministério das Cidades	BRT de Palmas/TO	Edital 1/2015 - Regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

		transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO
	Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1.	Contrato 043/SIURB/13 - Execução de obras do Programa de Mobilidade Urbana, compreendendo a elaboração de projetos executivos e execução das obras do empreendimento 1 - Corredor Leste - Radial 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP.
		Edital 01/2012 - Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1.
	Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2.	Contrato 044/SIURB/13 - Elaboração de Projetos Executivos e Execução das Obras do Empreendimento 2 - Corredor Leste - Radial 2, Consórcio CR Almeida / Cosbem.
		Edital 02/2012 - Edital de Pré-qualificação para o Corredor Radial Leste - Trecho 2.
	Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho – RO	Edital 005/2015 - Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Subsistema Sul
		Contrato nº 118/PGE-2015 - Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras e serviços de engenharia, realização de testes, pré-operação assistida e todas as demais operações necessárias e suficientes à implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Subsistema Sul
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil 39207 VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A 39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT 74918 - recursos sob supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - Min Integração Nacional	Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina	Acordo de Acionistas TLISA Empreendimento

As razões para inclusão dos elementos acima especificados encontram-se detalhadas no Anexo I a este relatório.

De outro lado, propomos que não sejam incluídos no Anexo VI da LOA 2018 as obras/serviços abaixo especificados, que também foram discutidos neste relatório:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
32204 – Eletrobras Termonuclear		Contrato CT.NCO 223/83 - Execução das obras e serviços de construção civil da Unidade 3 da CNAAA



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

	Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 - RJ	Contrato GAC.T/CT-4500146846 - Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Eletromecânico 2, associado ao Secundário da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAA, sob o regime de empreitada por preço unitário e global.
		Contrato GAC.T/CT-4500160692 - Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Civil 2 - Projetos de Edificações da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAA, sob o regime de empreitada por preço unitário e global.
36215 – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras	Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE	Contrato 02/2011, 25/2/2011, Execução de obra, instalações e serviços para o início da implantação de planta industrial no terreno da Hemobras, compreendendo os prédios denominados Blocos B02, B03, B04, B05, B06, B10, B11, B12, B13, B16, B18, B19, B20 e P01, Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.
39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT	Obras de construção da BR-235/BA	Contrato: 05 00202/2014 - Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4.
51101 – Ministério do Esporte	Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI.	Contrato de repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, n. SIAFI 743253, 17/12/2010 - Construção da Primeira Etapa da Vila Olímpica de Parnaíba - PI (inclui projetos e obras), Fundação dos Esportes do Piauí.
53101 – Ministério da Integração Nacional	Canal do Sertão - Alagoas	Contrato 58/2010-CPL/AL, Execução das obras e serviços de Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano, entre o km 123,4 e o km 150,00, correspondendo ao Trecho 5, Construtora Queiróz Galvão S.A.
	Canal Adutor Vertente Litorânea	Contrato 6/2011, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 3, km 81 + 860 ao km 112 + 443, Consórcio Construtor Vertente Paraibana
39101 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – Administração Direta	Obras de construção do Rodoanel de São Paulo - Trecho Norte	Contrato 4.349/2013 - Obras do Lote 02 do Rodoanel Mário Covas - Trecho Norte, com extensão de 4,88 km - inicia na estaca 10.321+0,000 m e termina na estaca 10.565+0,000 m.,
56101 – Ministério das Cidades	BRT de Palmas/TO	Termo de compromisso 683171 - Transferência de recursos financeiros da União para a execução de Reestruturação do Sistema de Transporte na Cidade de Palmas com a implantação de 15,45 km de corredor exclusivo de BRT na região sul de Palmas, no Município de Palmas/TO, no âmbito do Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, ação Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste relatório, com proposta de atualização do Anexo VI do PLN 20/2017 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2018), nos termos do Anexo 2 a este Relatório, e o submetemos à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista no art. 24 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, com as seguintes propostas de providências adicionais à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional:

- I) manifestar ao Presidente da República e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a surpresa e a decepção ao ver que a iniciativa de criação do Sistema de Obras do Governo, saudada no exercício anterior como medida da maior importância, viu-se substituída pela constatação da ausência de medidas para a efetiva implantação do Cadastro, conforme descrito nos Acórdãos TCU 2449/2017 – Plenário e 2451/2017 – Plenário, reiterando a expressão de que a CMO considera a implantação de tal cadastro medida imprescindível à probidade e eficiência da gestão dos investimentos públicos federais;
- II) convocar audiências públicas da Comissão:
 - a) para oitiva dos Ministros de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência e Controladoria-Geral da União, com a participação do Tribunal de Contas da União, tendo como objetivo discutir as medidas de implementação do Cadastro Geral de Obras do Governo Federal e dos obstáculos à sua continuidade;
 - b) para discutir as propostas em andamento de transformação da operação da produção industrial da Fundação Oswaldo Cruz e do complexo de Biomanguinhos em uma empresa pública, com a participação de representantes da Fundação, do Ministério da Saúde e da Casa Civil da Presidência da República, convidando-se para promover-la conjuntamente as Comissões temáticas ligadas à saúde na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

- III) solicitar ao Tribunal de Contas da União, com base no art. 71, , inc. VII, da Constituição Federal, cópia integral do processo administrativo TC 041.236/2012 mencionado no item 33 do Voto condutor do Acórdão TCU 2060/2017 – Plenário, bem como de quantos outros destinarem-se a atender ao subitem 9.5 do Acórdão 1.332/2009-TCU-Plenário e à solicitação constante da alínea I do Voto do Relatório COI 02/2016;
- IV) levar à consideração do futuro Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 a recomendação de que o prazo para envio de informações pelo Tribunal de Contas da União, atualmente constante do art. 119, inc. II, da mencionada Lei, seja modificado de “até setenta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária” para “até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária”.

Brasília/DF, de dezembro de 2017

Senador HÉLIO JOSÉ (PROS/DF)
Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI

Senador HÉLIO JOSÉ
(PROS/DF)

Deputado CARLOS HENRIQUE GAGUIM
(PODE/TO)

Deputado NILTON CAPIXABA
(PTB/RO)

Deputado MANDETTA
(DEM/MS)

Deputada JOSI NUNES
(PMDB/TO)

Deputada GORETE PEREIRA
(PR/CE)



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Deputado PROFESSOR VICTÓRIO GALLI
(PSC/MT)

Deputado ZECA DIRCEU
(PT/PR)

Senador JORGE VIANA
(PT/AC)



ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP

**Resumo das informações prestadas pelo TCU e
pelos gestores, e proposta do COI**



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

32204 – Eletrobras Termonuclear

Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 – RJ

Programas de Trabalho:

25.752.2033.5E88.0033/2015 - Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3, com 1.309 MW (RJ) - no Estado do Rio de Janeiro

25.752.2033.5E88.0033/2016 - Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3, com 1.309 MW (RJ) - no estado do Rio de Janeiro

Objeto:

Contrato CT.NCO 223/83, 15/6/1983, Execução das obras e serviços de construção civil da Unidade 3 da CNAAA, Construtora Andrade Gutierrez S/A

Irregularidades:

Sobrepço e Superfaturamento nas obras civis

Gestão Fraudulenta de Contrato

Objeto:

Objeto: Contrato GAC.T/CT-4500146846, 31/12/2011, Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Eletromecânico 2, associado ao Secundário da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAA, sob o regime de empreitada por preço unitário e global, Engevix Engenharia S/C Ltda.

Irregularidades:

Formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais.

Fiscalização inadequada da obra consubstanciada na existência de pagamentos de serviços não recebidos ou feito a empresas não vinculadas à obra.

Objeto:

Contrato GAC.T/CT-4500160692, 5/3/2013, Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Civil 2 - Projetos de Edificações da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAA, sob o regime de empreitada por preço unitário e global., Engevix Engenharia S/C Ltda.

Irregularidades:

Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Informação do TCU:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Em 2016, o COI realizou detida análise sobre a extrema gravidade das irregularidades constatadas nos contratos em referência e os prejuízos que acarretaram ao patrimônio nacional, deliberando pela sua inclusão no quadro de bloqueio da LOA/2017 em virtude do fato de não ter sido concluída formalmente a sua rescisão ou anulação.

Ao longo do presente ano, no que tange aos contratos GAC.T/AS-4500160692 e GAC.T/CT-4500146846, a CMO foi comunicada pelo Acórdão nº 1348/2017 – Plenário, em julho de 2017, da continuidade da recomendação de paralisação; em resposta, a CMO aprovou, em 22/11/2017, voto ao Aviso AVN 15/2017 mantendo os contratos em tela no quadro de bloqueio da LOA/2017.

Por fim, o Relatório de Auditoria do TCU, endossado pelo Acórdão 1786/2017– Plenário, registra a permanência inalterada da situação de irregularidade nos contratos em referência, noticiando as providências adotadas pela Eletronuclear para sanear definitivamente as pendências relativas a tais contratos já interrompidos (como inventário de prejuízos e processamento de sanções) e à reorganização do empreendimento (como manutenção do canteiro de obras e preservação das instalações já executadas). Conquanto a situação de todo o projeto de Angra 3 seja extremamente preocupante, consoante os relatos acima citados, a intervenção legislativa nesta oportunidade cinge-se àqueles contratos que foram incluídos no quadro de bloqueio da LOA ou receberam indicação para inclusão.

Informação do gestor:

Em resposta à solicitação de informações feita pelo Comitê, o Diretor-Presidente interino da Eletronuclear encaminhou o ofício P-375/17 de 23.11.2016 no qual relata as providências para apurar as pendências existentes nos contratos e futuro ressarcimento ao Erário, e em especial que:

- a) o Contrato CT.NCO 223/83 (obras civis - Construtora Andrade Gutierrez) teve formalmente declarada sua nulidade, com publicação do ato no Diário Oficial da União de 15/09/2017; adicionalmente, em 11/07/2017, a Diretoria Executiva aprovou a Avaliação Independente das Irregularidades apontadas pelo TCU no referido contrato, realizada pela auditoria independente Deloitte;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

- b) os contratos CT-4500146846 (Eletromecânica 2) e CT-4500160692 (Civil 2), ambos celebrados com a empresa ENGEVIX Engenharia S/A, tiveram formalmente declarada sua nulidade, com publicação do ato no Diário Oficial da União de 07/11/2017.

Em audiência pública, o mesmo dirigente acrescentou que todos os recursos das empresas contra tais decisões foram negados em última instância administrativa, e não há notícia de qualquer contestação judicial às decisões em comento.

Proposta do COI:

A administração da empresa comprova que os contratos impugnados foram definitivamente anulados, com a adoção das complexas providências para a busca do ressarcimento dos imensos prejuízos que causaram. Desta forma, e em consonância com os critérios expostos na parte final da seção 1.8 deste relatório, perde o objeto qualquer providência relativa ao Anexo VI da LOA/2018, visto que não mais existem tais contratos. Abstém-se portanto o Comitê de propor qualquer outra medida adicional a respeito.

36215 – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras

Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE

Programa de Trabalho:

10.303.2015.1H00.0026/2017 - Implantação da Indústria de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras (PE) No Estado de Pernambuco

10.303.2015.1H00.0026/2018 - Implantação da Indústria de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras (PE) No Estado de Pernambuco

Objeto:

Contrato 02/2011, 25/2/2011, Execução de obra, instalações e serviços para o início da implantação de planta industrial no terreno da Hemobras, compreendendo os prédios denominados Blocos B02, B03, B04, B05, B06, B10, B11, B12, B13, B16, B18, B19, B20 e P01, Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.

Irregularidades:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Pagamento de medições em desacordo com os critérios definidos (cronograma previsto, identificação, quantidade e qualidade dos serviços).

Termos aditivos e planilha orçamentária não refletem os serviços necessários para conclusão da obra.

Existência de atraso na execução do empreendimento.

Informação do TCU:

Em 2016, durante a apreciação do PLOA 2017, discutiu-se a inclusão dos Contratos 02/2011 e 35/2011, relativos a Implantação da Indústria de Hemoderivados de Biotecnologia – Hemobras (PE), no Anexo VI da LOA 2017, com o consequente bloqueio da sua execução física, orçamentária e financeira.

No âmbito desta discussão, foi realizada uma ampla e profunda análise dos problemas inerentes ao empreendimento, tais como:

- Delicada situação financeira da Hemobras, afetada por um forte descasamento de ativos e passivos;
- Presença de riscos de insucesso na execução dos contratos e processos de absorção de tecnologia de produção;
- Perda de insumos intermediários biológicos para a produção de hemoderivados por problemas de conservação e armazenamento

Dentro destas fragilidades operacionais e estratégicas, a atuação da CMO no âmbito orçamentário se restringiu a analisar o bloqueio ou liberação dos dois contratos anteriormente citados, o 02/2011 e 35/2011.

Quanto ao Contrato 02/2011, relativo a obras, o TCU apontou, em síntese, que foram pagos ao consórcio contratado materiais e serviços cuja execução não se deu integralmente, ou que não estavam compatíveis com o cronograma da obra, ou ainda que foram pagos com base em item distinto da planilha orçamentária. Detectaram-se, também, inúmeros problemas de qualidade na execução de serviços já medidos e pagos, de forma que o Tribunal vislumbrou sérios riscos à própria funcionalidade da obra.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Em todos esses casos, os relatórios da empresa gerenciadora da obra apontavam essas irregularidades. Entretanto, a Hemobras decidia por realizar o pagamento destes serviços irregulares com a condicionante de que as irregularidades seriam resolvidas a posteriori.

Adicionalmente, o problema com o cronograma fez com que os escassos recursos da empresa fossem dispendidos sem que se obtivesse o avanço imprescindível da obra. Em síntese, a Hemobras precisava da conclusão urgente da obra, mas inexistia um cronograma factível de sua execução.

Não é de surpreender que tais irregularidades viessem a coincidir com o objeto da “Operação Pulso” da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, iniciada em dezembro de 2015 na sua fase ostensiva, investigando diretores e empregados da Hemobras e das empresas do consórcio por peculato, corrupção passiva e ativa, fraude à Lei de Licitações, evasão de divisas, lavagem de dinheiro e organização criminosa.

O TCU, na ocasião, determinou as seguintes medidas saneadoras em relação ao contrato: “a não prorrogação do contrato e a regularização das pendências em serviços já medidos e pagos, mas que ainda não foram integralmente concluídos”.

No caso do contrato de gerenciamento, o relatório do Tribunal apontou que “não possui critério que o vincule ao ritmo de execução do contrato da obra, de modo que independentemente da fase, do ritmo ou da quantidade de serviços em execução no contrato principal, o faturamento do contrato de gerenciamento é o mesmo”. Mais uma vez, a determinação do Tribunal foi a não prorrogação do Contrato, visto que o mesmo encerrava-se em 30/11/2016. Ademais, não existe indicação de paralisação neste contrato, mas de IGC (indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade), em função do pequeno volume financeiro do contrato.

O AVN nº 24/2017 (Aviso nº 1138-GP/TCU, de 1º de novembro de 2017, na origem) encaminhou cópia do Acórdão nº 2344/2017, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, que tratou de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia no âmbito do Fiscobras 2017. O acórdão considera implementada a determinação contida no



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

subitem 9.4.1⁹ do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, e considera em implementação as contidas nos subitens 9.4.2 a 9.4.5¹⁰ do mesmo acórdão.

Em audiência pública realizada em 29 de novembro de 2017, o Sr. Bruno Martinello Lima, representante do Tribunal de Contas da União, afirmou que o Acórdão nº 2.958/2016, julgado no dia 16 de novembro de 2016, confirmou os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) no âmbito do Contrato 2/2011. A seguir, citou o Acórdão nº 145/2017-TCU-Plenário, de 1º de fevereiro de 2017, que confirmou a IGP em 2017. Entretanto, o próprio Tribunal reconhece que a Hemobrás adotou a primeira medida corretiva, de não prorrogação da vigência dos contratos, estando tais contratos com sua vigência expirada.

No exercício anterior, o COI reconheceu que o contrato em exame, relativo a obras civis, tinha sua continuidade incompatível com o interesse público, tanto em termos de custo quanto por ser ele exatamente a causa de considerável atraso deliberado nas obras de empreendimento tão importante. No entanto, considerando que o prazo contratual expirara em 30.11.2016 sem quaisquer providências de prorrogação, verificou inexistir a possibilidade de continuidade do contrato no âmbito administrativo – a par do fato de que a nova administração da Hemobras vinha acatando as determinações já formuladas pelo TCU nesse sentido. Por tais razões, não mais havendo contrato a paralisar, nem medições ou faturas pendentes, decidiu que seria inócuo, por perda de objeto e seguindo os critérios gerais adotados pelo Comitê para os casos da espécie, acrescentar o contrato em tela ao Anexo VI da LOA.

Informação do gestor:

⁹ 9.4. Determinar à Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) que se abstenha de:
9.4.1. prorrogar a vigência do Contrato 2/2011, celebrado com o Consórcio Biotec, para implantação da sua fábrica de hemoderivados e biotecnologia, a vencer em 30/11/2016;

¹⁰ 9.4.2. realizar pagamentos ao Consórcio Biotec, relativamente ao Contrato 2/2011, até a integral solução das pendências indicadas no subitem 8.1 do relatório de auditoria (peça 59) e no voto, por meio da conclusão dos serviços neles referidos ou da integral devolução dos valores indevidamente pagos;

9.4.3. promover o pagamento de serviços não executados, realizados de forma parcial ou entregues com padrão de qualidade inferior ao especificado, no âmbito do Contrato 2/2011, celebrado com Consórcio Biotec;

9.4.4. liberar as garantias relativas ao Contrato 2/2011 até o integral saneamento das pendências indicadas no subitem 8.1 do relatório de auditoria (peça 59) e no voto e o recebimento das multas contratuais eventualmente impostas ao contratado;

9.4.5. realizar pagamentos por serviços não previstos no Contrato 2/2011, assim como de celebrar novos termos aditivos para cobertura à execução de serviços não previstos, ressalvados aqueles autorizados e executados antes da ciência da decisão interlocutória de 14/9/2016 (peça 62);



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Em audiência pública de 29/11/2017, os representantes da Hemobras relataram as ações adotadas pela empresa em relação ao contrato impugnado: de imediato, incluíam não prorrogação (expirada vigência em 30/11/2016), não realização de pagamentos ao consórcio contratado, não liberação das garantias contratuais, e elaboração de um plano de conservação e retomada das obras. Posteriormente, ao longo do exercício de 2017, o desenvolvimento de inventário da obra concluída para fim de encontro de contas, a execução de um plano de ação para conservação das obras e equipamentos já recebidos e retomada das obras; e o processo de apuração e aplicação de sanções contratuais. Quanto ao andamento do inventário físico, imprescindível à viabilização tanto do ressarcimento financeiro dos prejuízos quanto à continuidade das obras, teve concluído o levantamento qualitativo e quantitativo do legado físico da obra, estando em andamento a elaboração das planilhas financeiras correspondentes e a elaboração de relatório final. Para a retomada das obras, a empresa adotou a estratégia de parcelar a construção das diferentes etapas da fábrica que encontravam-se juntas no contrato extinto, havendo uma licitação em andamento e um edital em elaboração para dois segmentos distintos da obra cujo aproveitamento

Proposta do COI:

Em relação ao Contrato 02/2011, relativo a Implantação da Indústria de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras (PE), propomos a não inclusão no Anexo VI da LOA 2018, tendo em vista se tratar de contrato com vigência expirada, não havendo mais portanto a possibilidade de continuidade do contrato no âmbito administrativo – registrando-se que a administração da Hemobras cumpriu integralmente as determinações formuladas pelo TCU nesse sentido, confirmando o acerto da decisão anterior do Comitê. Nesta situação comprovada, não há mais contrato a paralisar, nem medições ou faturas pendentes. As demais providências de apuração de prejuízos não são afetadas pela intervenção do quadro de bloqueio. Assim, por perda de objeto, torna-se inócuo acrescentar o contrato em tela ao Anexo VI da LOA.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Obras de construção da BR-040/RJ

Programa de Trabalho:

26.846.2126.0007.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste
26.846.2126.0007.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste
26.782.2087.15PB.0030/2017 - 15PB - PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NA CONSTRUÇÃO DA NOVA SUBIDA DA SERRA DE PETRÓPOLIS DA BR 040/RJ - CON CER - NA REGIÃO SUDESTE

Objeto:

Contrato PG-138/95-00, 31/10/1995, Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis., Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio.

Irregularidades:

Sobrepço no orçamento da obra.

Sobrepço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), pelo qual a União contratou com a concessionária Concer um determinado trecho de obra, remunerando-a por meio de pagamentos diretos dos cofres públicos. A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização apontava:

O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R\$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de 5 anos após a assinatura do contrato.

Entretanto, após a apresentação dos projetos pela concessionária, em setembro de 2013, e a respectiva aprovação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o orçamento da obra ficou superior ao previsto em edital, motivo pelo qual houve a necessidade de se recompor à concessionária, os valores de investimentos que ultrapassaram os R\$ 80.000.000,00 iniciais. Como forma alternativa ao aumento do valor do pedágio para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

Desde logo, o Comitê reitera as dúvidas que levantou no ano anterior sobre o conjunto da iniciativa: é preciso esclarecer a legalidade de encomendar uma obra pagando diretamente dos cofres públicos a uma concessionária quando tal circunstância não constava do edital de licitação da concessão (e evitou-se licitação específica para a mesma); além disso, é questionável



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

a economicidade de uma obra que encontrava-se estimada num edital a R\$ 80 milhões e que ao final é reconhecida por R\$ 291 milhões (todos a preço-base 1995), e só foi atacada pela concessionária em 2013 (mais de quinze anos após o início da concessão). O valor pactuado nesse modelo não é apurado na forma tradicional (uma licitação específica em torno do preço a ser pago à obra), mas sim por meio da inserção do custo da obra no fluxo de caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, entram no cálculo do valor não apenas os elementos de custo da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão. Tomando os dados da manifestação do representante do TCU na audiência de 28/11/2017, uma obra com preço orçado em R\$ 1,02 bilhão terminou com a previsão da União pagar R\$ 1,4 bilhão à concessionária.

Com efeito, pelo Acórdão 738/2017 – Plenário o Tribunal afirma a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exige da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, impugna a realização do investimento (em razão da falta de previsão no PPA, da estimativa de impacto e da declaração de compatibilidade do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não existir comprovação objetiva da vantajosidade dessa escolha contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não se encontram com decisão definitiva no Tribunal de Contas da União, restando informados ao Congresso nesta ocasião apenas considerações sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, a presente apreciação pelo Comitê não significa, de modo algum, qualquer ratificação ou anuência ao modelo concebido pela ANTT para a realização da obra.

Dentro desse limitado escopo, o Tribunal aponta inicialmente que o valor atribuído à obra pelo órgão regulador encontra-se superavaliado por várias causas (informações confirmadas pelos Acórdãos 18/2017 e 1701/2017 – Plenário). A discussão analítica dessas diferenças foi procedida com grande detalhe no relatório do ano anterior, quando o colegiado deliberou que eram mais que suficientes para ensejar o bloqueio da execução do contrato. Uma primeira parcela desse sobrepreço apontado, equivalente a R\$ 203,8 milhões (valores de maio/2012), decorre de parâmetros estritamente financeiros desse cálculo (alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL)



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Mas o valor do investimento ao qual seriam aplicados os parâmetros financeiros também encontrava-se superestimado no projeto inicialmente aceito pela ANTT para efeito de celebração do termo aditivo em questão. Nos custos diretos, foram identificados duplicidade de pagamentos, superestimativa injustificada do custo do transporte de aço, utilização de referência errada de preço (indicando outro serviço distinto de valor muito superior) e de produtividade incompatível com as especificações dos produtos, troca de valores unitários de serviços, e uso de serviços inadequados às condições técnicas da obra. Quanto ao BDI, foram identificadas a duplicidade de aplicação do BDI cheio para serviços cotados (os quais já incluem o BDI quando da cotação pelo fornecedor), e alíquotas indevidas de ISSQN. Por fim, o percentual a título de “risco” da composição de preços foi aplicado sobre o valor total da obra, não apenas sobre o custo direto. Tais apurações de sobrepreço, ressalte-se, são apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não tem detalhamento das soluções técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade no orçamento. Estas deficiências foram inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra. Outro item de gravidade apontado na auditoria é a deficiência e desatualização dos projetos, reiteradamente apontada em pareceres técnicos da própria ANTT, que não impediram que fosse aceito o projeto recebido da concessionária para celebração do aditivo e fixação do valor do aporte a ser pago pela União – em outras palavras, a renegociação que deu margem ao aditivo baseou-se em projetos completamente insuficientes para essa finalidade ou para permitirem a execução. Não por acaso, o cronograma de execução das obras apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no termo aditivo, permanecendo a obra paralisada (circunstância reiterada neste contrato de concessão). Constam também apontamentos de omissão e deficiências na fiscalização das obras.

No presente exercício, a verificação foi do cumprimento pela ANTT das providências corretivas e da sua suficiência para elidir os riscos originais. Na questão do sobrepreço por razões financeiras (item 9.3.1 do Acórdão 18/2017-P), a ANTT concorda em seus estudos técnicos com a posição do TCU, mas não formalizou o reequilíbrio do contrato em novo termo aditivo; portanto, a indicação de paralisação foi mantida porque não há qualquer garantia de que tenha



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

sido implementada a mudança, especialmente porque a concessionária manifestou expressa discordância da posição da ANTT.

Quanto aos dois demais pontos, o sobrepreço no orçamento da obra e o projeto deficiente (item 9.3.2 do Acórdão 18/2017-Plenário), não se verificou o cumprimento, pois embora a ANTT afirme já ter recebido os projetos, em sua resposta não opina sobre a sua adequação, e tampouco encaminhou-os ao Tribunal para avaliação da regularização das pendências (que inclui a imprescindível análise de quantificação exata do sobrepreço eventualmente remanescente). Segundo informações do Tribunal na audiência pública, em 26/10/2017 foram encaminhadas à Corte considerações adicionais da ANTT, inexistindo conclusões sobre o mérito destas novas respostas.

Em audiência pública, o Deputado Hugo Leal aponta a preocupação com o desenvolvimento da obra e com a recuperação de um desabamento ocorrido às margens da rodovia em novembro de 2017, sobre o qual se especula que exista relação com as obras objeto de discussão.

Informação do gestor:

Conforme apontado, a ANTT já mencionava no Acórdão original a sua concordância com a avaliação do sobrepreço por fatores financeiros, e silenciava para responder quanto à readequação de projeto. Em audiência pública, o representante da Agência relatou as dificuldades que teve com esses dois casos pioneiros de inclusão de obras (BR-040 e BR-290), confirmou a paralisação da obra, informando apenas que aguarda a análise do Tribunal dos projetos e orçamentos apresentados em outubro ao Tribunal com a aprovação da Agência. Aponta também que a Agência é apenas um operador da concessão, não tendo alçada decisória para mudar o modelo de exploração (em particular para modificar a forma de contratação da obra para uma licitação direta).

Proposta do COI:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: o contrato ainda está em andamento (por um longo prazo, equivalente ao da concessão), e a obra ainda tem por concluir mais da metade.

Inicialmente, quanto ao mérito do risco ao Erário, não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados no ano anterior: projetos precários e precariamente acompanhados (como reconhecido pela própria ANTT), sem que se possa ainda afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora mas que ainda não foram excluídas contratualmente.

Reiterando o argumento apresentado no ano anterior, a intervenção neste caso vai muito além dos valores pagos no contrato: tendo em vista ser este um caso paradigma, a anuência do Congresso a um empreendimento com distorções tais como as aqui apontadas significaria a pior sinalização possível para o futuro desses investimentos: o de que é possível e vantajoso aos concessionários propor e obter mudanças nos contratos de concessão que, por fragilidades na regulação e insuficiências no projeto técnico, desequilibrem o equilíbrio econômico-financeiro em seu favor.

Outro fator contrário à continuidade, surgido neste ano, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão 738/2017 – Plenário; a referida decisão aponta para a nulidade jurídica tanto da prorrogação da concessão da BR-040 quanto da inclusão no contrato dessa obra nos termos em que foi feita. Ora, ainda que se esteja desenvolvendo a discussão recursal desse julgado, a insegurança que gera sobre a continuidade mesma dessa operação desaconselha completamente o desembolso de recursos nesse interregno.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, continuam muito limitados: as obras já estão paralisadas, tanto por dificuldades da concessionária quanto por insuficiência financeira da União em transferir-lhe os recursos pactuados no termo aditivo do contrato de concessão. Assim, quaisquer custos adicionais de paralisação já ocorreram e continuarão ocorrendo independentemente de intervenção legislativa, e o cronograma de retomada da obra não está sequer equacionado. Assim, o bloqueio incidiria em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram, e onde existe tempo hábil para o total deslinde de qualquer pendência antes da retomada segura das obras. De fato, o bloqueio ora proposto à CMO não é - nem assim o define a lei de diretrizes orçamentárias - providência tendente ao



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

encerramento do contrato nem à relicitação junto a terceiros, mas tão somente a assegurar o Erário enquanto se regularizam as condições contratuais junto à atual concessionária.

Vemos com satisfação que a ANTT não repetiu neste ano o argumento de 2016 quanto a uma suposta reversibilidade permanente dos danos por ser o contrato de concessão celebrado a longo prazo: além da concessão vencer em 2021, não havendo prazo tão longo assim, deve prevalecer o argumento oposto: quem deve arcar com o risco de decisão desfavorável agora decorrente de irregularidades (para eventualmente ser compensado depois caso sejam descaracterizadas) não é o Erário, mas o contratante privado. – o que significaria submeter o concessionário à disciplina legal dos contratos e posteriormente, caso houver excesso, ressarcilo devidamente.

Quanto à pertinente preocupação do Deputado Hugo Leal acerca da recomposição dos prejuízos decorrentes de um grave acidente de deslizamento em Petrópolis/RJ¹¹, temos que não fica prejudicada com o bloqueio da obra: em sendo consequência da ação da concessionária (quer na sua exploração rodoviária tradicional, quer na construção das obras novas), é claro que é a empresa que tem responsabilidade civil sobre os danos que eventualmente provoca a terceiros; os valores financeiros públicos destinados ao custeio da obra, de cujo bloqueio se trata aqui, não poderiam de forma alguma ser destinados a ressarcir atos de responsabilidade da empresa concessionária (que para isso é obrigada inclusive a contratar seguros de responsabilidade tanto para a exploração quanto para a construção de obra nova).

Em síntese, entende o Comitê que a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas continuaria tendo vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior que lesem os cofres públicos; exigiria que a retomada do empreendimento somente ocorresse quando os projetos e orçamentos apresentados pelo órgão regulador estivessem validados com segurança pelo controle externo; continuaria a manter no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual; transformaria, enfim, a circunstância indesejável de uma

¹¹ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/deslizamento-na-br-040-interdita-50-casas-em-bairro-de-petropolis>



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

paralisação já ocorrida por diferentes motivos outros em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Uma ressalva, porém, deve ser reiterada: o bloqueio não se destina à totalidade do contrato PG- 13 8/95-00, que trata da concessão da rodovia, mas apenas do seu Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, cujo objeto é exclusivamente a inclusão dos novos investimentos nele descritos, em complementação à verba já prevista para a execução da Nova Subida da Serra de Petrópolis, constante do item 1.9 do Programa de Exploração da Rodovia-PER, e dispor sobre a modalidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio de Fluxo de Caixa Marginal, bem como a relocação da praça de pedágio PI - Xerém. É este componente que está no quadro de bloqueio da lei orçamentária atualmente vigente, e assim deve permanecer, uma eventual ordem de paralisação de todas as atividades da concessão não está e nunca esteve em cogitação por este Comitê.

Portanto, propõe o Comitê seja incluído no Anexo VI da LOA/2017 a obra em questão, nele mantendo-se a especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao contrato PG- 13 8/95-00.

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS

Programa de Trabalho:

26.846.2126.00P5.0043/2016 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) No Estado do Rio Grande do Sul

Objeto:

Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre/Concepa

Irregularidades:

Superfaturamento no cálculo da remuneração das obras

Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de quantitativos inadequados

Projeto executivo deficiente (IG-C).

Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU (IG-C).

Informação do TCU:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-290 (trecho Porto Alegre/Osório), o TA 13 celebrado em 2014, pelo qual a União contratou com a concessionária Concepa a ampliação de capacidade de um determinado trecho de obra não previsto no contrato original; como contrapartida a esses investimentos, o referido termo aditivo estabeleceu que as obras seriam remuneradas por aporte de recursos públicos ou, alternativamente, pela prorrogação do contrato de concessão. As obras foram executadas nos anos de 2014 e 2015 e, em março de 2016, houve o pagamento dos investimentos pela ANTT, no valor de R\$ 241.686.367,00¹². A concessão foi contratada em outubro de 1997 com término previsto para 3 de julho de 2017, tendo as tarifas até essa data fixadas em R\$ 17,10 para cada cem quilômetros rodados (uma das mais elevadas do país). Com o término do prazo da concessão, a ANTT concedeu uma prorrogação de prazo por mais 12 (doze) meses, até a assunção do trecho pela concessionária vencedora de novo certame licitatório, planejado para ocorrer em 4/7/2018, segundo os fundamentos do 14º Termo Aditivo Contratual. Nesse ajuste, ficou pactuado, também, uma redução de quase 50% das tarifas praticadas.

Desde logo, como fez em 2016 (e foi ressaltado também pelo relatório de auditoria) o Comitê levanta dúvidas sobre iniciativas desse jaez: é preciso esclarecer a legalidade de encomendar uma obra pagando diretamente dos cofres públicos a uma concessionária quando tal circunstância não constava do edital de licitação da concessão (e evitou-se licitação específica para a mesma). Além disso, é questionável disso, de uma obra que encontrava-se estimada num edital a R\$ 192 milhões e que ao final é reconhecida por R\$ 233 milhões (todos a preço-base 2013), com a garantia de automática prorrogação da concessão no caso de não-liberação de recursos pelo Tesouro. O valor pactuado nesse modelo não é apurado na forma tradicional (uma licitação específica em torno do preço a ser pago à obra), mas sim por meio da inserção do custo da obra no fluxo de caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, entram no cálculo do valor não apenas os elementos de custo da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão. Deve-se levar em conta ainda, neste caso, a circunstância de que, como diz o relatório de fiscalização, “a Concessão da BR-290/RS é marcada pela elevadíssima tarifa e pelos

¹² Valor a preços de dezembro de 2015. Como contrapartida a um total geral de R\$ 192.765.219,04 (R\$ 44.197.102,15 a preços de novembro/1994), a ANTT calculou os valores que deveriam ser pagos à concessionária pelas obras, a partir da metodologia do Fluxo de Caixa Marginal (Resolução-ANTT 3.651/2011) num montante de R\$ 233.309.671,44 a preços de novembro de 2013 (R\$ 53.493.111,63 de novembro de 1994).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

parcos investimentos, de sorte que, na hipótese de não realização dos aportes, a prorrogação do contrato de Concessão resultaria em significativo prejuízo aos usuários.”

Neste contexto, pelo Acórdão 738/2017 – Plenário o Tribunal afirma a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040¹³, exige da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, impugna a realização do investimento (em razão da falta de previsão no PPA, da estimativa de impacto e da declaração de compatibilidade do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não existir comprovação objetiva da vantajosidade dessa escolha contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não se encontram com decisão definitiva no Tribunal de Contas da União, restando informados ao Congresso nesta ocasião apenas considerações sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, a presente apreciação pelo Comitê não significa, de modo algum, qualquer ratificação ou anuência ao modelo concebido pela ANTT para a realização da obra.

Dentro desse limitado escopo, o Tribunal aponta inicialmente que o valor atribuído à obra pelo órgão regulador encontra-se superavaliado por várias causas. Esse valor, pela modelagem acima questionada, não é apurado na forma tradicional (uma licitação específica em torno do preço a ser pago à obra), mas sim por meio da inserção do custo da obra no fluxo de caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, entram no cálculo do valor não apenas os elementos de custo da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão.

Uma primeira parcela desse sobrepreço apontado, equivalente a R\$ 46,9 milhões (valores de março/2016), equivalente a 19 % do pagamento total, decorre da agência pactuar com a concessionária um pagamento superior em 21 % ao custo total das obras que seriam realizadas. Essa diferença decorreria, segundo a ANTT, de custos e despesas adicionais da concessionária com tributos, que segundo o Tribunal foram superestimadas, relacionadas à não-incidência de ISSQN, à não-cumulatividade do PIS/COFINS, à inclusão de parcela remuneratória (“taxa de fomento à pesquisa”) que somente era devida na exploração por tarifas, a erros de cálculo ou

¹³¹³ No caso da BR-290, as circunstâncias fáticas dos contratos são exatamente as mesmas, como explicita o relatório de auditoria. Portanto, o entendimento relativo à BR-040 será paradigma inescapável para julgamento da regularidade do caso da BR-290.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

digitação nas planilhas de apuração do preço final, a alíquotas de CSLL e IRPJ e valores-base de adicional de IRPJ, superiores às efetivamente vigentes, ao diferimento indevido da despesa de construção até o fim da concessão, e ao cálculo em duplicidade de atualização monetária relativa ao atraso do pagamento do aporte de 2015 para 2016.

Os prejuízos incidem também na execução do pacote de obras. No serviço de remanejamento de interferências, consta pagamento a duas empresas cujos serviços não se pode identificar e muito menos comprovar nos contratos ou nos projetos (ambas do mesmo grupo econômico da concessionária, uma delas comprovadamente sem atividade operacional¹⁴); há superfaturamento do transporte de materiais e solos ao orçar todo o transporte como local (pois dentro da obra o fator de eficiência é menor) quando a maior parte desse transporte é comercial (a obra em si abrangia meros 20 km de rodovia); há orçamentação da construção da barreira de concreto central pela metodologia comprovadamente menos eficiente de concreto moldado no local por betoneiras manuais¹⁵; há duplicidade na orçamentação do fornecimento de areia (computado tanto no serviço de aterro quanto no de dreno profundo); há orçamentação de serviço de ampliação provisória de pistas (microasfalto) em subtrecho em que não era necessário (e que, de fato, não foi feito, conforme diário de obras); há superfaturamento do asfalto aplicado (CBUQ e CAP), pela utilização no cálculo de densidade do material acima do padrão do SICRO (e bastante acima do padrão encontrado pelos ensaios de laboratório no material lançado); a área de pavimentação urbana (blocos de concreto com colchão de areia) foi orçada no projeto em quantidade muito superior à área real dimensionada fisicamente no próprio projeto e fisicamente medida; o dimensionamento dos custos administrativos foi feito a partir da premissa de que toda a estrutura administrativa seria criada do zero (quando o aumento dos custos para cada ampliação de volume de obras é apenas marginal ou incremental); a “taxa de risco” do BDI foi calculada também sobre os custos indiretos, contrariando regras da própria ANTT; há orçamentação e faturamento de serviços de “supervisão, gerenciamento e controle tecnológico”, que não foram prestados (não houve qualquer contratação ou registro físico de serviço dessa natureza); por fim, parcela dos projetos executivos foi paga sem ter sido aprovada pela ANTT (com o agravante de que uma das obras - “melhoria do acesso a Canoas-Humaitá” - foi iniciada e concluída sem que a ANTT tivesse aprovado o projeto). Como o projeto executivo foi orçado como um percentual

¹⁴ Apontamento que veio a ser aceito *a posteriori* pela ANTT, mas então já tinha sido pago.

¹⁵ A técnica recomendada, que foi seguida na execução, é o uso de extrusores.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

do valor da obra, os valores superfaturados pelos fatores acima implicaram em pagamento a maior também para o projeto. Além disso, outras irregularidades de menor valor foram apontadas: a execução de obras em desacordo com o estabelecido no projeto (o projeto previa construção de base e sub-base sobre o asfalto já existente para corrigir a inclinação da pista, enquanto o que foi feito no pavimento foi a simples adição de camadas de asfalto ao revestimento antigo); a deficiência de projeto executivo (os projetos executivos foram formalmente aprovados pela ANTT de maneira contraditória, porque o ato de aprovação lista “inconsistências” a corrigir, tratadas como “complementação”, que na prática representam a descaracterização do projeto executivo segundo as normas técnicas aplicáveis¹⁶); a contratação do remanejamento de interferências sem projeto executivo por meio de “verba” (injustificável porque as “interferências” previstas não são de terceiros, mas sim redes de fibras óticas construídas e operadas pela própria concessionária). Por fim, parte das obras contratadas (acesso ao Bairro São Geraldo e de implantação de acesso ao Bairro Humaitá) encontra-se fora da faixa de domínio da rodovia, e portanto não poderia sob qualquer hipótese ser considerada como integrante da concessão.

Por fim, cabe apontar que informações essenciais à avaliação da regularidade do empreendimento (a exemplo de Diário de obras, relatórios de apropriação dos serviços, notas fiscais emitidas, relação das empresas executoras e subcontratadas, memória de cálculo dos valores de tributos, registros de controle tecnológico, dados topográficos e resposta a questionários formulados pela auditoria) foram sonegadas à auditoria. A concessionária recusou frontalmente o acesso a esses registros, enquanto a ANTT alegava que não os possuía (o que, se não caracteriza posição obstrutiva, põe em xeque a sua capacidade de fiscalizar as obras e atestar os pagamentos sem tais informações básicas).

Física e financeiramente, a obra é considerada pela ANTT como concluída e paga. Persistem, como apontado acima, pleitos da concessionária por pagamentos adicionais de correção monetária.

¹⁶ Duas parcelas da obra delas (acesso ao Bairro São Geraldo e da melhoria do acesso Canoas e Bairro Humaitá) não tiveram aprovado o projeto e mesmo assim foram parcialmente executadas, entregues e pagas, embora não tenham sido concluídas por fatores externos (desapropriações, interferência de linha férrea e licenças ambientais) que seriam necessariamente abordados e tratados em um projeto executivo adequado.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Informação do gestor:

Na audiência pública, a ANTT informou que o contrato foi prorrogado por mais um ano até nova licitação, alegando ser desnecessária a paralisação por estarem as obras já concluídas. Afirma que não se prevê a destinação de recursos para a obra este ano, e confirma que os pleitos da contratada por novos pagamentos estão sendo objeto de exame em procedimentos administrativos, assim como a apuração das irregularidades apontadas pela fiscalização do TCU.

Proposta do COI:

A situação desta obra é em tudo similar à da BR-040: aumento injustificado do preço da obra em função da remuneração de origem financeira da concessão; prejuízos elevados decorrentes de irregularidades de toda ordem na execução da obra; insegurança jurídica decorrente da descaracterização legal da validade jurídica da inclusão das obras no contrato de concessão mediante aporte (matéria pendente de recurso no âmbito do TCU). Portanto, o encaminhamento de mérito do assunto é quase que inteiramente semelhante ao do caso anterior. Distingue-se a situação apenas pelo grau de execução da obra, que em tese já foi completamente realizada. No entanto, do ponto de vista financeiro, há notícia de pleitos adicionais da concessionária que podem, se acolhidos, agravar o prejuízo já constatado. Neste sentido, é coerente com o mecanismo orçamentário a realização de bloqueio, uma vez que previne-se não só o pagamento de futuros valores de pleitos adicionais quanto, também, eventuais saldos de restos a pagar eventualmente existentes.

Cabe também a ressalva de que o bloqueio não se destina à totalidade do contrato PG-016/97-00, que trata da concessão da rodovia, mas apenas do seu Termo Aditivo 13/2014, de 08/04/2014, cujo objeto é exclusivamente a inserção do conjunto de obras na concessão. É este componente que está no quadro de bloqueio da lei orçamentária atualmente vigente, e assim deve permanecer, uma eventual ordem de paralisação de todas as atividades da concessão não está e nunca esteve em cogitação por este Comitê.

Portanto, propõe o Comitê seja incluído no Anexo VI da LOA/2017 a obra em questão, nele mantendo-se a especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 13/2014, de 08/04/2014, ao contrato PG-016/97-00.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

39101 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – Administração
Direta

Obras de construção do Rodoanel de São Paulo - Trecho Norte

Programa de Trabalho:

26.782.1461.12JP.0035/2011 - Apoio à Construção do Rodoanel - Trecho Norte - no Estado de São Paulo
26.782.2075.12JP.0035/2012 - Apoio à Construção do Rodoanel - Trecho Norte - no Estado de São Paulo
26.782.2075.12JP.0035/2013 - Apoio à Construção do Rodoanel - Trecho Norte - no Estado de São Paulo
26.782.2075.12JP.0035/2014 - Apoio à Construção do Rodoanel - Trecho Norte/SP - No Estado de São Paulo
26.782.2075.12JP.0035/2015 - Apoio à Construção do Rodoanel - Trecho Norte/SP - No Estado de São Paulo
26.782.2087.12JP.0035/2016 - Apoio à Construção do Rodoanel - Trecho Norte/SP - No Estado de São Paulo
26.782.2087.12JP.0035/2017 - Apoio à Construção do Rodoanel - Trecho Norte/SP No Estado de São Paulo
26.782.2087.12JP.0035/2018 - Apoio à Construção do Rodoanel - Trecho Norte/SP - No Estado de São Paulo

Objeto:

Contrato 4.349/2013 - Obras do Lote 02 do Rodoanel Mário Covas - Trecho Norte, com extensão de 4,88 km - inicia na estaca 10.321+0,000 m e termina na estaca 10.565+0,000 m.

Irregularidades:

Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.
Superfaturamento por pagamento indevido de despesas relativas a atraso na execução da obra.
Alteração injustificada de quantitativos.

Informação do TCU:

Trata-se de obra de grande porte, apresentada pelo relatório de fiscalização 539/2016 (processo TC 034.481/2016-8). Os recursos são transferidos diretamente pelo Ministério mediante convênio com o Estado de São Paulo, e o executor é a Dersa/SP. Apenas um dos cinco



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

lotes do Trecho Norte foi examinado diretamente. O cronograma de implantação de toda a obra previa, inicialmente, a execução das obras no prazo de 36 meses, com entrega em fevereiro de 2016. Atualmente, os contratos de obra têm previsão de conclusão entre março e agosto de 2018. Especificamente quanto ao lote 02 examinado, a obra encontrava-se, em maio de 2017, com 78,93% de execução física e financeira.

Quanto aos indícios apontados, um deles (com R\$ 33,5 milhões faturados até agora, valendo 8,85% do contrato) é a inclusão de serviços em duplicidade relativos ao tratamento de matacões (blocos de rocha soltos encontrados no solo). Demonstra o relatório que os serviços de remoção e pregagem de matacões incluídos em termo aditivo, já estão contemplados nos serviços de escavação e pregagem de solo licitados, conforme a explícita descrição do serviço feita pela própria DERSA nos documentos de licitação (ou seja, tanto as especificações dos serviços originais licitados quanto os registros das condições do terreno incluindo os matacões constavam explicitamente do projeto básico licitado, em vários de seus documentos técnicos, além dessa condição ser facilmente visível a olho nu no local das obras). A inclusão em aditivo fez-se sem constar qualquer estudo ou demonstração da necessidade dos mesmos, e o indício se repete nos demais lotes da rodovia (levando o total do sobrepreço dos 5 lotes a R\$ 77 milhões).

O outro indício refere-se ao superfaturamento por pagamento indevido de despesas relativas a atraso na execução da obra (sobrepreço originalmente calculado em R\$ 36,9 milhões, dos quais R\$ 21,6 milhões já teriam sido pagos e portanto convertidos para indício de superfaturamento). Trata-se de pleito de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato advindo de atrasos nas liberações das frentes de serviço pela Contratante. Baseando-se em parecer de consultor privado, a Dersa justificou o acatamento do pleito alegando que era devida a manutenção da remuneração mensal original pactuada para itens do BDI (Administração Local e Central, Seguro de Responsabilidade Civil e Gestão QSMS¹⁷, inclusive EPIs) durante os 36 meses do prazo contratual inicial (e os 20 meses da prorrogação contratual) em função de atrasos na liberação da frente de obras pela administração. Isso levou a um aumento do valor pago a esse título, fazendo com que a remuneração do BDI (fixada em percentuais) tenha saltado para valores muito maiores que os originalmente licitados – modificação acolhida em todas as instâncias da DERSA e da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, o que resultou em aditivos totais (para todos os lotes) de R\$ 235 milhões para os 36 meses do prazo original contratados,

¹⁷ Gestão de itens de Qualidade, Segurança, Meio Ambiente e Saúde.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

mais R\$ 50,6 milhões ora em estudo para os 20 meses de prorrogação. A objeção formulada é que os itens Administração Local e QSMS, ainda que representando itens efetivamente devidos durante toda a operação da obra¹⁸, estão com os percentuais mais elevados que os admissíveis (especialmente porque muitos dos itens já estão contemplados em outras parcelas de custo, especialmente a parcela de canteiro, além do fato de que as atividades de QSMS já se consideram incluídas na Administração Local); adicionalmente, os componentes Administração Central e Seguro são calculados em função do valor da obra, não do prazo, não cabendo o aumento em função da extensão do prazo da obra. Além disso, os atrasos devidos à construtora não estão sendo objeto de penalidades (em tratamento assimétrico com o ressarcimento feito via reequilíbrio pela Dersa pelos atrasos de sua responsabilidade). O valor em pugna já foi quase totalmente pago relativamente aos primeiros 36 meses do contrato, mas a sua forma de cálculo é suscetível de aumentar o valor superfaturado se o valor ou o prazo da obra aumentarem novamente.

No indício de alteração injustificada de quantitativos, a auditoria constatou que o acréscimo total de valor em termos aditivos¹⁹, decorrente de incorporação de serviços novos e de aumentos de quantidades, foi ocultado pela redução injustificada de quantidades de forma que o valor total do contrato após o aditivo não fosse alterado:

o resultado nulo não decorreu de outras alterações no projeto que implicaram redução de volumes e consequente redução de valores em outros serviços. O resultado nulo decorre da manipulação das quantidades de outros itens que, embora necessários para a conclusão das obras, somente seriam executados ao final do contrato²⁰.

Em outras palavras, desde a assinatura dos mencionados termos aditivos, o valor do Contrato 4.349/13 (e de todos os contratos de obra de todos os trechos) é fictício e não reflete o valor necessário para a execução das obras de acordo com os projetos vigentes; há um potencial de acréscimo de valor significativo nos contratos pela necessidade de se restituir os serviços parcialmente suprimidos. Essa prática ocorreu, segundo os próprios representantes da Dersa entrevistados no relatório, porque a aprovação do aditivo pelo órgão financiador (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) seria muito mais lenta caso aumentasse o valor

¹⁸ Esses itens, sendo custos proporcionais à duração da obra, deveriam mesmo constar como componentes do custo direto, e não do BDI.

¹⁹ 1º e 3º Termos Aditivos Modificativos, para o trecho 2.

²⁰ A exemplo de serviços de concretagem do teto dos túneis, que evidentemente terão de ser feitos para a entrega do objeto.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

global do contrato. O impacto financeiro dos aditivos considerados é de R\$ 218,5 milhões no Lote 02 (34,82% do valor do contrato à época) e de R\$ 625,5 milhões no total dos seis lotes (15,64% do valor dos contratos).

Além disso, foram aumentados na planilha contratual os volumes de terraplenagem (corte e compactação) sem qualquer respaldo em modificação do projeto ²¹ – o que aumentará automaticamente o valor do transporte e bota-fora. Como caso mais grave da alteração injustificada de serviços, na nova planilha contratual, o serviço de bota-fora prevê deposição de mais descarte de material de 1ª e 2ª categoria do que tudo o que foi escavado na obra. O total dessas alterações injustificadas de quantitativos alcança para o Lote 02 R\$ 39,8 milhões (6,66% do valor do contrato à época dos aditivos que alteraram as quantidades dos serviços).

Um outro indício, que não foi considerado apto a recomendar o bloqueio por não representar dano financeiro, lança preocupação sobre a fragilidade da fiscalização da obra. Trata-se da subcontratação irregular dos serviços de execução da escavação e tratamentos subterrâneos de túneis em vários trechos, parte considerada essencial da obra (e que como tal tem sua subcontratação vedada pelo contrato). A empreiteira do contrato principal manteve a subcontratada atuando por onze meses na obra até formalizar o pedido de autorização, o qual foi autorizado retroativamente pela Dersa (o que não foi apontado pela fiscalização de campo).

Acerca de todos esses pontos, o Tribunal registra ter recebido manifestação tempestiva da Dersa tão somente em relação ao cálculo da parcela de BDI, sendo trazidos novos elementos a título de esclarecimento tão somente em 29/11/2017 (quando já em andamento os trabalhos e audiências do Comitê).

Anteriormente, em 09/09/2017, a unidade técnica do Tribunal concluiu o exame das manifestações preliminares dos gestores, colhidas logo após a auditoria. Cópia desse exame foi trazido ao conhecimento do Comitê nos esclarecimentos prestados; a matéria estava incluída na pauta da Sessão Plenária de 29/11/2017, mas após requerimento da Dersa foi retirada da mesma, tendo sido reincluída para a Sessão seguinte de 06/12/2017. No mérito, a instrução do Tribunal acolhe parcialmente as observações da DERSA sobre o achado relativo à mudança do BDI em função de atrasos nas obras. Admite que sendo a Administração Central um rateio entre todas as obras da empresa num determinado período, a manutenção da obra por mais tempo implicará em

²¹ Ressaltando que a terraplenagem é usualmente a primeira etapa no ataque da obra (portanto, a que pode ser faturada primeiro), e uma das mais difíceis de medir e fiscalizar.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

algum reflexo no custo desse componente empresarial (o que terá como contrapartida a obrigação de reduzir esse componente quando do acréscimo de valor do contrato, uma vez que os custos mensais a serem rateados não terão variação). Em relação aos seguros de garantia, também acolhe que há custos envolvidos na manutenção das apólices por período estendido. Contesta os valores relativos ao novo cálculo, por basearem-se em premissa de “manutenção da TIR original do contrato”, inexistente no âmbito da avença e contraditória com os seus termos originais (que prevê tão somente indenização à contratada dos custos efetivamente incorridos com a prorrogação), mas após análise quantitativa conclui que o sobrepreço potencial alcança apenas 3,2 % do contrato, não reunindo a materialidade suficiente para que persista a proposta de recomendação de paralisação. Em relação aos outros dois pontos, não houve manifestação da Dersa a enfrentar, razão pela qual permanece a proposta de paralisação, indicando como medidas corretivas que a Dersa:

193. [...] b.2.1) estorne a diferença entre os valores pagos no Contrato 4.349/2013 pelos serviços de terraplenagem e túneis com a ocorrência de matacões e os valores devidos pelos respectivos serviços sem a ocorrência de matacões, conforme detalhado no achado de auditoria III.1 do Relatório de Fiscalização 539/2016; e
- b.2.2) faça um levantamento detalhado, acompanhado das memórias de cálculo, e adeque os serviços e respectivas quantidade na planilha orçamentária do Contrato 4.349/2013 ao efetivamente necessário para a execução das obras de acordo com o projeto vigente, conforme tratado no achado de auditoria III.3 do Relatório de Fiscalização 539/2016.

Informação do gestor:

O Diretor Presidente da DERSA (respondendo também pela Secretaria Estadual de Logística e Transportes do Estado de São Paulo) apresentou suas razões em audiência pública, e posteriormente encaminhou em 01/12/2017, por meio do ofício CE-PR 267/2017 e anexos, extensa documentação abordando os pontos que havia até então levantado, respondendo inclusive de forma direta aos questionamentos feitos pelo COI na audiência pública.

Processualmente, confirma o envio das informações completas apenas em 27/11/2017 (alegando a necessidade de tempo para compilação das informações em obra desse porte), circunstância que fundamentou seu pedido de exclusão de pauta da apreciação do processo correspondente no plenário do TCU (originalmente previsto para 29/11/2017 e remarcado para 06/12/2017), aduzindo que não se deveriam adotar decisões cautelares (quer na Corte, quer no Congresso) sem exame completo das informações recém-prestadas.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Quanto à inclusão de serviços de matacões, afirma que sua presença no ambiente da obra é reconhecida, mas a quantidade em que ocorrem (e portanto o impacto que têm sobre o custo da obra) foi objeto de controvérsia com as empresas desde o início da execução contratual. A alegação da empreiteira era de quantidade excepcional de matacões e blocos de rocha no solo, o que levaria a menor produtividade e maior custo do que o que seria dedutível dos elementos no projeto licitado. Alega que, factualmente, a proporção da quantidade encontrada em campo foi muito superior ao que ordinariamente seria previsto nas sondagens realizadas (até julho de 2017, já foi medida a execução de 479.823,00 m³ do serviço de remoção de matacões, o que significa volume 453,8% superior à previsão de projeto no serviço original de escavação e carga de material de 3ª categoria²²). Por tais razões, e com base em elementos técnicos fornecidos pela contratada em apoio ao seu pleito, a fiscalização de obras entendeu em um primeiro momento haver plausibilidade no pedido de composição de preços novos²³, por considerar a improdutividade decorrente da ocorrência imprevista de matacões em proporção muito maior do que os valores de projeto. Tendo aceito o pleito²⁴, a Dersa solicitou ao IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas um parecer sobre a controvérsia, o qual – transcrito na resposta – indica que a existência dos matacões era plenamente previsível, mas o método utilizado nas sondagens do projeto básico não é capaz de quantificar uma estimativa da sua prevalência no subsolo e portanto dos quantitativos a escavar. Diante dessa posição, a Dersa comunicou às empresas de todos os lotes que decidira estornar todas as medições do serviço incluído, passando a contabilizá-los como escavação de material de terceira categoria (serviço original)²⁵ – alegando, portanto, a concordância com a posição do TCU. Discordando da medida, as empresas

²² Ou, por outra métrica, 18,8 % do total medido das escavações (especificadas em m³) foi de matacões, contra 4,85% previstos nas sondagens mistas do projeto básico e 6,6% previstos na planilha inicial de preços unitários do contrato.

²³ Que seriam “o preço de referência da tabela do DNIT” para o serviço.

²⁴ Alegadamente porque “essa solução se mostrou a menos danosa ao erário, posto que afastaria uma provável paralisação das obras até a solução da controvérsia e, por outro lado, considerando a reversibilidade das medições [...]”. Acrescenta que todas as empresas contratadas nos diferentes lotes (num total de 4) cotaram em suas propostas para todos os lotes o preço desse serviço em valores próximos entre si, majoritariamente inferiores aos da tabela referencial de preços da Dersa e oscilando próximo aos valores do SICRO/DNIT, o que demonstraria que nenhuma delas interpretou do projeto básico a prevalência dos matacões na proporção posteriormente encontrada. Esclarece que os contratos do Rodoanel Norte são os primeiros executados pela Dersa sob as condições do BID, que preveem a existência dos mecanismos de arbitragem interna e externa ao contrato, pelo que somente se dispôs a acioná-los depois de contar com a manifestação técnica do IPT (cuja disponibilidade fundamentou muitas das observações do próprio relatório do TCU).

²⁵ A Dersa apresenta cópia da notificação feita à empresa, embora não acrescente memórias de medição comprovando a execução dessa decisão.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

solicitaram a formação de “Juntas de Conflitos”²⁶ nos respectivos contratos para dirimir a controvérsia. Esta Junta já se formou com a indicação de seus componentes, e ainda corre o prazo para sua manifestação (que previsto para fevereiro/2018²⁷). Reitera que, nas condições contratuais, as medições são consideradas provisórias, e podem ter seus parâmetros financeiros alterados²⁸; assevera ainda que os serviços em referência realizados em túneis foram também submetidos à Junta e, neste caso, tiveram o pagamento suspenso²⁹. Em outubro de 2017, à luz do relatório de fiscalização do TCU, aponta que suspendeu o pagamento de todos os serviços de matações nos lotes 1, 2 e 3, tornando-os passíveis de estorno³⁰. A este respeito, argumenta que por encontrar-se suspensa desde julho a remuneração de serviços de matação para fins de apuração pela Junta, estaria atendida a exigência de medida corretiva formulada pela fiscalização do TCU. Aduz ainda que o valor questionado de R\$ 29,6 milhões corresponderia a apenas 4,9 % do valor do contrato (ou 0,72 % se considerado apenas o valor residual a pagar no caso de julgamento favorável à contratada³¹), não conduzindo à materialidade que permitiria recomendar a paralisação nos termos da LDO.

Quanto ao tema do BDI, argumenta que a extensão do prazo da obra por dificuldades da administração (desapropriação e reassentamento) exigiu a recomposição do preço para incorporar os custos decorrentes da manutenção de serviços além do prazo originalmente previsto, e que essa recomposição foi baseada em parecer de especialista renomado, cuja doutrina é utilizada em decisões do próprio TCU. Com base nesse parecer, dispôs-se a pagar reequilíbrio econômico-financeiro para reflexos do atraso no cronograma original dos 36 meses de contrato, e a parcela correspondente a esse aumento de custos durante os 20 meses do prazo de extensão (descontando, alegadamente, os valores decorrentes de atraso de responsabilidade das

²⁶ Mecanismo previsto na cláusula 20.2 e no apêndice do contrato. A decisão da Junta pode ser levada em segunda instância a um tribunal arbitral.

²⁷ Todos os objetos da demanda foram formalizados em 06/11/2017, tendo a Junta prazo de 84 dias para manifestação conclusiva.

²⁸ Nos termos das normas das políticas de aquisições do BID como agente financiador.

²⁹ Há manifestação contraditória: o corpo do ofício CE-PR 267/2017 assevera que suspensos ficaram apenas os pagamentos de serviços em túneis; o anexo III aponta (p. 43) que se trata do item “Remoção de matações a céu aberto”, e que a suspensão teria sido uma opção da própria contratada até a manifestação da junta (em lugar de ser remunerada pelo item de serviço original). A suspensão dos serviços em túneis (considerada até então um serviço novo não previsto na planilha, e não uma modificação do existente) teria sido suspensa após a submissão do assunto à Junta (p. 44, Anexo III da manifestação).

³⁰ A Dersa apresenta cópia da notificação feita à empresa, embora não acrescente memórias de medição comprovando a execução dessa decisão.

³¹ Frente a uma possibilidade de recuperação de 6,08 % do contrato em caso de decisão favorável à Dersa.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

contratadas, correspondente a 13,25 % do prazo total). Para tanto, o laudo sugeriu que, após a recomposição das perdas, a taxa do BDI, calculada no padrão próprio da administração estadual (DER/TPU/DERSA), fosse convertida ao padrão fixado pelo Acórdão TCU 2.662/2013-Plenário, levando alguns dos seus componentes³² à condição de itens de custo, o que reduz a taxa percentual do BDI e aumenta o custo direto medido dos contratos. Quanto aos itens administração central e seguro, lembra que o TCU concordou parcialmente com manifestação preliminar da Dersa no sentido de sua inclusão parcial no novo cálculo (conforme já relatado acima).

No que tange às alterações de quantitativos, afirma que as planilhas encaminhadas ao TCU demonstram a adequação dos acréscimos de quantitativos, representando a posição exata das memórias de cálculos relativas aos serviços concluídos e projetos executivos disponíveis (aproximadamente 99% concluídos até o mês de outubro/2017); das memórias de cálculos estimativas das obras e serviços remanescentes e das memórias de cálculos referentes aos novos serviços previstos pela fiscalização (constantes em projetos ou constatados em campo³³). Tais memórias também foram apresentadas ao Comitê como anexo³⁴, do ofício de resposta, resultando em um valor total estimado da obra de R\$ 712,2 milhões (um acréscimo nominal de 17,88% sobre o valor do contrato aos preços iniciais, já incluído o valor do reequilíbrio concedido via BDI; retirando-se essa parcela, o acréscimo resultaria em 10,11%). Uma decisão totalmente desfavorável da Junta de Conflitos sobre a questão dos matacões teria o efeito máximo de 0,72 % adicionais de acréscimo em relação ao valor original.

Confirma, nesse ponto, que as modificações do termo aditivo consideradas necessárias à etapa da execução da obra, em que o avanço incipiente do projeto executivo dificultava conhecer com precisão os quantitativos finais, foram feitas sob a premissa de não alterar o valor global,

³² A saber, “administração local”, “transporte de pessoal/alimentação”, “mobilização e desmobilização de equipamentos”, “equipamentos de pequeno porte, ferramentas e apoio” e “outros” (que no caso do Lote 2 inclui “Gestão QSMS, inclusive EPIs”).

³³ Novos serviços, decorrentes dos detalhamentos vislumbrados em projetos, que não existem na planilha contratual original e que ainda dependem de estudos para respectivas composições de preços novos; são serviços que a Dersa considera essenciais, principalmente para viabilizar a conclusão dos túneis nas fases de “INSTALAÇÃO DE COMBATE A INCÊNDIO” e “SISTEMA DE VENTILAÇÃO” e das instalações elétricas nas fases nomeadas como “EDIFICAÇÃO – SUBESTAÇÃO” e “ELÉTRICA/ILUMINAÇÃO (INFRA-ESTRUTURA)”.

³⁴ Anexo fornecido em HD no protocolo original e também disponível via internet em https://dersasp.gov.br-my.sharepoint.com/personal/laurence_casagrande_dersa_sp_gov_br/_layouts/15/guestaccess.aspx?folderid=1dffd8b9fb0ff4f81ab81c9793c41ac37&authkey=ARUex9jNSj2rWs7LXc9jbmQ&e=1ce4a0c09fac43ebaf4fd729af169b79



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

porque não seria possível fazê-lo sem a anuência do BID ao novo projeto executivo e planilha consolidada³⁵ - reconhecendo explicitamente, em audiência pública, que a redução dos serviços promovida no terceiro termo aditivo é incompatível com as reais necessidades do projeto. Cita a respeito precedentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo³⁶ que teriam visto a prática como uma forma de permitir a continuidade da obra sem a necessidade “provisionar valores adicionais que poderiam ser destinados a outros empreendimentos”, além de invocar a anuência do agente financiador BID a todos os aditivos propostos (a qual foi dada com a consciência de que foram feitos acréscimos e supressões sem o valor do contrato). Aponta que a constatação de novas exigências de serviços com o desenvolvimento do projeto tornaria obrigatória à administração realizar os aditivos para incorporá-las, em lugar de persistir na solução técnica original inadequada.

Contesta, por fim a inconsistência nos volumes de escavação e descarte constantes da questão formulada pelo COI, apontando para um volume global de descarte de material na planilha do termo aditivo maior que a previsão de escavações³⁷.

Quanto a outros fatores de ponderação, afirma que a obra tem avanço global de 75,75 % (com os trechos oscilando entre 83,76 % e 54,82 %), e o empreendimento como um todo (incluindo projeto, meio ambiente, desapropriação/reassentamento e interferências) um avanço de 79,28 %, o que geraria o *periculum in mora* reverso em qualquer paralisação³⁸. Após resumir a relevância do projeto para o planejamento de transportes e de desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (incluindo a interligação de toda a rede radial de rodovias federais e estaduais com destino a São Paulo e a supressão da necessidade de utilizar o tecido urbano da capital para o transporte de toda a carga que nela não tem origem ou destino) e destacar que os três outros trechos estão já completos e operando, acrescenta a informação do Estudo de Impacto Ambiental de que o benefício sócio-econômico (economias de custos operacionais de transporte e de custos relativo ao tempo de viagem) calculado para o Trecho Norte seria de R\$ 26,3 milhões ao mês, somado a uma estimativa expedita do custo de manutenção da obra paralisada de R\$ 2,1

³⁵ Além de modificações no convênio que regula o repasse de recursos do Tesouro estadual à empresa Dersa e no convênio que rege as transferências do governo federal ao Estado.

³⁶ Processos TC-012366/026/05, TC-014420/026/07 e TC 014568/026/10

³⁷ De fato, o quesito restou prejudicado na resposta, pois o apontamento do TCU (itens 254-255 do relatório) foi limitado à escavação e descarte do material de 1ª e 2ª categoria (considerando no cálculo os subitens 22.22.01, 22.02.02, 22.02.03, 29.88.01.01, 21.88.22.02..09.02), enquanto a questão formulada pelo COI não apontava esse desequilíbrio específico e sim um suposto descompasso dos volumes globais, que não foi suscitado.

³⁸ Citando precedentes do TCU para o caso da Ferrovia Norte-Sul.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

milhões ao mês (somados os riscos de degradação e ocupação irregular da área em obras). Acrescenta a dependência do empreendimento frente aos recursos estaduais, em especial os provenientes do financiamento do BID (47,2 %), que seriam contratualmente suspensos se as obras fossem paralisadas³⁹. Informa ter sido já publicada a abertura para a concorrência internacional de concessão da exploração da rodovia, cuja entrega de propostas está marcada para janeiro de 2018 e o início da operação em março do ano vindouro – o que exige, evidentemente, a disponibilidade da rodovia para entrega ao operador. Estima a geração de empregos pela obra em 6822 postos diretos e 11598 indiretos.

Proposta do COI:

O caso do Rodoanel reveste-se de extrema dificuldade, vez que o porte financeiro e a importância da obra fazem com que qualquer decisão tenha impactos enormes sobre a sociedade e o Tesouro: de um lado, se não há o bloqueio quando as irregularidades são verdadeiras, o prejuízo aos contribuintes é gigantesco; de outro, se a decisão preventiva incide quando os indícios não se confirmem, o custo de paralisação é igualmente gigantesco.

Começamos a análise pelas irregularidades apontadas. Desde logo, admite-se como válida a utilização das normas contratuais do Banco Interamericano de Desenvolvimento, por força do art. 42, § 5º, da Lei 8.666/1993 (premissa que, naturalmente, não foi em momento algum contestada pela auditoria do TCU). No caso do BDI, a irregularidade encontra-se superada na visão do próprio TCU, que acatou no mérito as alegações da Dersa quanto à aceitabilidade dos valores que praticou no contrato, expondo as razões dessa concordância. Para a questão da inclusão dos serviços de matacões, a exposição da Dersa traz argumentos com plausibilidade, demonstrando a possibilidade legítima de uma controvérsia a partir de vários elementos fáticos e o percurso do processo negocial com a construtora nos termos estabelecidos contratualmente⁴⁰. Quanto às providências corretivas alvitadas pela derradeira instrução do TCU (última manifestação no âmbito daquela instituição), demonstra parcialmente tê-las adotado, uma vez

³⁹ Embora as cláusulas contratuais mencionadas nessa alegação refiram-se tão somente à observância das políticas de aquisição do BID, que não são questionadas nesta oportunidade.

⁴⁰ A atribuição da solução de pleitos a uma Junta ou “*Comisión de Resolución de Controversias*” é estabelecida em caráter geral pelas regras do BID (Cláusula 20.4 da “*Sección VII. Condiciones Generales (CG)*” da “*Parte 3 – Condiciones Contractuales y Formularios de Contrato*” dos “*Documentos Estándar de Licitación - Contratación de Obras y Guía del Usuario*” - disponível em <http://www.iadb.org/document.cfm?id=786770>)



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

que traz a notificação à contratada da suspensão dos pagamentos e reclassificação dos serviços (ainda que a planilha orçamentária por apresentada ao Tribunal como posição mais atualizada continue classificando o volume medido de escavações no item de serviço impugnado, em vez do item original⁴¹). Do ponto de vista prudencial, a suspensão dos pagamentos tem pequeno impacto financeiro (pois resta pouco a medir, apenas 0,72 % do valor dos contratos) e uma decisão arbitral favorável à Dersa terá que ser implementada financeiramente com a dedução de 6,08 % do valor do contrato nos pagamentos restantes que correspondiam, em outubro de 2017, a 13,87 %⁴²), o que representa uma margem bastante ajustada que não permite dizer que há saldo contratual para cobrir com folga eventuais encontros de contas. De lamentar-se, ainda, que tais informações somente tenham sido recebidas agora, pois retratam um largo processo que vem desde 2016.

A questão dos quantitativos é mais complexa: as respostas da Dersa confirmam a afirmação severa do Tribunal de que o contrato tem valores fictícios, uma vez que corroboram a alegação de que os quantitativos acrescidos tiveram como contrapartida reduções cuja lógica era simplesmente chegar à compensação numérica para não aumentar o valor do contrato⁴³. É verdade que as alterações dos contratos dependem da anuência do banco financiador⁴⁴, e é

⁴¹ De qualquer modo, a forma de apresentação escritural da medição é irrelevante, pois trata-se apenas de atribuir uma medição já determinada de quantidades físicas a um item ou outro, o que é reversível a qualquer momento.

⁴² Tomando-se por base da execução financeira atualizada a estimativa de execução física apresentada na pág. 5 do Anexo III ao ofício de resposta ao COI.

⁴³ Neste sentido de nada valem as longas manifestações do arrazoadado da Dersa tentando alegar que “o projeto não estava concluído” e portanto todos os quantitativos ainda não medidos eram incertos: de fato existia alguma incerteza inevitável, mas a estimativa original era a melhor avaliação possível no momento da celebração do contrato (a do projeto básico licitado), e assim permanecia, nada justificando a sua supressão arbitrária (a qual, sem qualquer fundamento, é muito menos precisa do que a permanência dos quantitativos originais)

⁴⁴ A observância das políticas gerais de aquisição do BID é exigida pela cláusula 4.01–a do contrato de empréstimo do Rodoanel (disponível em <http://www.iadb.org/Document.cfm?id=36379930>), e tais políticas (*Policies for the Procurement of Goods and Works financed by the Inter-American Development Bank - GN-2349-9 - March 2011-Appendix 1: Review by the Bank of Procurement Decisions*). Disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=774392>) estabelecem claramente que:

Modifications [...]

3. In the case of contracts subject to ex-ante review, before granting a material extension of the stipulated time for performance of a contract, agreeing to any modification or waiver of the conditions of such contract, including issuing any change order or orders under such contract (except in cases of extreme urgency) which would in aggregate increase the original amount of the contract by more than 15 percent of the original price, the Borrower shall seek the Bank's "no objection" to the proposed extension, modification, or change order. If the Bank determines that the proposal would be inconsistent with the provisions of the Loan Contract and/or Procurement Plan, it shall promptly inform the Borrower and state the reasons for its determination. A copy of all amendments to the contract shall be furnished to the Bank for its record.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

mesmo possível que, como alegado, essa anuência seja mais demorada quando envolve mudança significativa de valores (embora essa última assertiva não esteja demonstrada). Não obstante, o Comitê não pode considerar regular a prática de formalizar um contrato que não reflita fielmente o objeto contratado e, por conseguinte, a natureza das obrigações recíprocas, nem considerar tal comportamento uma forma de “preservar recursos para usos alternativos”, como tenta caracterizar o arrazoado da Dersa. Ao contrário de otimizar o uso dos recursos, tal prática distorce o conhecimento dos compromissos do contratante público a curto e a médio prazo, pois mascara no instrumento contratual o saldo real de pagamentos a realizar para concluir o objeto. A se acreditar na aplicabilidade dos excertos colacionados pela Dersa, tal prática seria acolhida pela Corte de Contas Estadual; todavia, não encontra qualquer guarida ou precedente na jurisprudência de aplicação de recursos federais. Diante da modificação das circunstâncias da execução, é obrigação do contratante fazer com que o contrato as reflita (como diz a Dersa), mas ao fazê-lo deve incorporar o conhecimento mais atualizado de todos os componentes do contrato, o que significa não apenas incorporar os quantitativos que o projeto executivo já conhece com exatidão, mas também aqueles que – na ausência de tal exatidão – foram previstos na melhor precisão possível, ou seja, no projeto básico (vedada, portanto, a mera supressão arbitrária para “produzir” um saldo zero nas modificações do valor global).

A questão da regularidade ou não da prática – e as consequências daí advindas - será julgada pelo TCU; deve o Comitê avaliar se, a partir dos evidentes indícios de reprovabilidade que dela emergem, deve ensejar a providência acautelatória do bloqueio de recursos. O evidente risco formal de tocar a obra com um contrato fictício não é mitigável pela simples paralisação de recursos. Tal providência seria inevitável, porém, se não se dispusesse de nenhum orçamento final da obra em paralelo à planilha contratual, o que denotaria descontrole total do empreendimento⁴⁵. Essa presunção é parcialmente afastada pela apresentação pela Dersa de um orçamento global, instruído pelas memórias de cálculo, que alegadamente corresponde à totalidade da obra e baseia-se num projeto executivo que está 99 % concluído. Em tese, um orçamento adequado atenderia à medida corretiva preconizada pela instrução do TCU, e a um primeiro exame superficial as planilhas apresentadas cobrem toda a obra e estão suportadas pelas memórias de cálculo correspondentes. Dizemos, porém, que a presunção é afastada apenas

⁴⁵ Ou seja, a obra não seria gerenciada nem pelo instrumento legalmente instituído para isso (o contrato) nem por qualquer outro meio “alternativo”.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

parcialmente porque a intempestividade da apresentação desses elementos impede que a decisão do controle federal (quer do TCU, quer do Congresso Nacional) possa contar com a análise técnica prévia por parte do Tribunal quanto à adequação dos quantitativos de projeto e à compatibilidade desses com os orçamentos. E dizemos intempestividade porque a auditoria do Tribunal visitou o empreendimento em maio, e a Dersa foi instada a responder aos apontamentos em julho⁴⁶, tendo conhecimento desde então de todas as questões aqui debatidas⁴⁷. Não se pode afastar a hipótese de uso estratégico do tempo, trazendo os elementos de convicção em data tão próxima à da decisão que impedem que sejam analisados objetivamente, sendo o decisor forçado a adotar raciocínios precários baseados em presunções diante da premência em adotar algum curso de ação preventiva. Concretamente, uma obra de tal porte e impacto somente seria considerada suscetível de paralisação caso não tivesse o orçamento atualizado ou este fosse tecnicamente inconsistente – e a segunda hipótese, por conta do *timing* da apresentação dos elementos, não é passível de verificação no prazo concedido para decisão.

Eis o fato consumado com que se deparam o Comitê e a Comissão Mista: é evidente que os imensos custos associados à paralisação da obra, em seu percurso final de execução, exigiriam, para que tal curso de ação fosse proposto, a configuração de elementos gritantes de riscos ainda maiores (o que pode ocorrer, e em muitos casos ocorre, em obras de porte e importância sócio-econômica igualmente elevados). No Rodoanel, os indícios relativos a BDI encontram-se esclarecidos, aqueles associados à inclusão de matações, ainda que persistam riscos de dano, mostram um encaminhamento em tese compatível com as circunstâncias fáticas e as regras contratuais; já o último conjunto de indícios, relativo a quantitativos, não pode ter sua materialidade objetivamente verificada, pois os orçamentos atualizados do projeto foram apresentados apenas na semana em que se decide o tema, tornando inviável a crítica técnica de sua adequação. Sem uma percepção inequívoca de vícios significativos em tais documentos, não há como averiguar se menores prejuízos decorrerão da paralisação (não por convicção positiva sobre esse curso de ação, mas por falta de elementos para julgar). Falhou neste caso o caráter

⁴⁶ Registro da tramitação do processo TC 034.481/2016-8, movimentação “06/07/2017 - 16:14:39 - Juntada ciência de comunicação por unidade SeinfraRodoviaAviação”, disponível em <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=34481&p2=2016&p3=8>

⁴⁷ E se é verdadeira a afirmação da Dersa de que “sempre manteve o controle orçamentário do empreendimento, e, mais precisamente, sempre teve controle da planilha de itens unitários do presente contrato” (p.149 do Anexo III ao ofício de resposta ao COI), nenhum obstáculo fático haveria ao fornecimento de tais informações desde o primeiro momento em que solicitadas (ainda que sujeitas a eventuais revisões posteriores).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

preventivo da intervenção legislativa, o que sugere uma revisão de procedimentos de toda a atuação de controle para evitar futuros usos estratégicos do tempo por parte dos atores fiscalizados, em detrimento da possibilidade de detecção e prevenção segura de danos ao erário. Assim, neste momento, o Comitê tem de abster-se de propor a inclusão do contrato ou da obra no Anexo VI da Loa/2018, ressaltando sempre a prerrogativa do Congresso Nacional em promover a medida preventiva do bloqueio no caso de recebimento de elementos de convicção em contrário por parte do TCU, que somente a partir de agora poderá examinar com precisão os elementos de projeto e orçamento correspondentes ao empreendimento.

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Obras de construção da BR-235/BA

Programa de Trabalho:

26.782.2087.7F51.0029/2016 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2017 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

Objeto:

Contrato: 05 00202/2014 - Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4.

Irregularidades:

Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia.

Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito;

Informação do TCU:

O relatório de auditoria, corroborado por despacho do Ministro-Relator, aponta inicialmente que no trecho entre os km 334,5 e 338,7 a construção do pavimento da rodovia não seguiu as especificações de projeto, não tendo havido a remoção da camada de solo mole nem a execução da camada drenante de areia. Esta constatação, se confirmada, implica no comprometimento da estabilidade e funcionalidade de todo o trecho em que ocorrer, além da



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

realização de pagamentos indevidos por serviços não realizados em volume significativo. Cautelarmente, o despacho determinou a suspensão da execução dos serviços no mencionado trecho, sob a condição de realização de estudos geotécnicos em todo o trecho que permitam concluir sobre a existência de solo mole sob a plataforma executada e os quantitativos de material de fato removido (para eventual refazimento se constatado comprometimento do leito).

Outro ponto levantado foi a previsão de serviços de substituição de subleito em segmentos em que tal medida é desnecessária em razão da capacidade de sustentação do solo no trecho. O montante estimado da medição indevida atingiu R\$ 8,4 milhões.

O valor global da obra é de R\$ 110,3 milhões, e a execução física em outubro de 2017 alcançava 90,0 %, sendo a execução financeira de 84,9 %.

Na audiência pública realizada em 28/11/2017, o representante do TCU informou que o primeiro achado relativo a solos moles/colchão drenante havia sido esclarecido a ponto de não mais representar indicação de paralisação segundo a unidade técnica (reclassificação para IGC), após os estudos geotécnicos realizados em decorrência da medida cautelar terem demonstrado que a empresa contratada refez os serviços conforme exigido em projeto. A segunda ocorrência não foi elidida pelas manifestações do DNIT.

Informação do gestor:

Em audiência pública no dia 30.11.2016, o representante do DNIT – após salientar que a execução física pendia apenas de 4 km num lote de 75,4 km – apontou que foi realizado o levantamento solicitado pelo Tribunal na questão dos solos moles/colchão de areia, com refazimento das sondagens junto com a fiscalização do Tribunal, além de ter determinado à empresa de supervisão que realizasse a reestimativa do balanço de massas da obra considerando os critérios apontados pelo TCU (asseverando que será corrigido o movimento financeiro dos pagamentos se comprovada a irregularidade). Alertou para o risco à preservação das parcelas já parcialmente implantadas do trecho restante, e para a situação de que a quase totalidade do trecho já foi paga à empresa, exigindo procedimentos de Tomada de Contas Especial para o ressarcimento de eventuais prejuízos. Insiste em que o pedido pela não-suspensão da execução não representa negação do apontamento do Tribunal (que compromete-se a investigar), mas simples constatação de que, tendo sido já medido pago o serviço, a interrupção das obras nada aproveitará à recuperação dos prejuízos.



Proposta do COI:

O primeiro ponto impugnado já foi solucionado, segundo o Tribunal, não havendo mais a suspeita de perda de funcionalidade de todo o trecho. Fica pendente apenas a confirmação da ocorrência da segunda irregularidade apontada, que dependerá do desenrolar do processo no Tribunal. Observa-se, desde logo, que a natureza dessa irregularidade é tal que pode ser avaliada *ex post* a partir dos dados de projeto e medição, uma vez que representa apenas a discussão sobre se determinados serviços que foram medidos seriam necessários ou não. Assim, a interrupção da execução não contribuirá para o deslinde da controvérsia.

Outro ponto a observar é que o valor total do dano potencial é de R\$ 8,4 milhões (7,6% do contrato), e o saldo a pagar do contrato alcançava em outubro R\$ 16,6 milhões, existindo ainda saldo financeiro capaz de suportar um eventual ressarcimento de prejuízos. De outra parte, é de se notar que o trecho de 4 km que falta concluir representa apenas 5,3% da extensão do trecho (sem considerar que esses 4 km já tiveram parcela da sua execução concluída).

Na matéria, o Comitê tem de ponderar fatores conflitantes: o bloqueio da execução terá o efeito de reservar recursos financeiros que podem ser utilizados para cobrir o eventual prejuízo a ser apurado; por outro lado, implicará numa suspensão, sem término predefinido, da conclusão da última parcela de obra, necessária para o aproveitamento de todo o trecho. Diante das proporções envolvidas em cada alternativa, especialmente a proporção mínima de serviço faltante para a utilização completa do trecho, e a inexistência de qualquer ressalva a qualquer outro aspecto de execução do contrato, a deliberação tranquila é pela preservação da utilização mais rápida possível da rodovia, cujo impedimento agora – faltando verdadeiramente tão pouco para alcançá-la – revelar-se ia mais prejudicial, inclusive economicamente, do que o risco do prejuízo financeiro que se poderia tentar prevenir.

Por tais razões, propõe o Comitê que a obra não seja incluída no Anexo VI da LOA/2018.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA

Programa de Trabalho:

26.782.2087.14LV.2143/2017 - Adequação de Travessia Urbana em Juazeiro - nas BRs 235/407/BA No Município de Juazeiro - BA

26.782.2087.14LV.2143/2018 - Adequação de Travessia Urbana em Juazeiro - nas BRs 235/407/BA – No Município de Juazeiro - BA

Objeto:

Contrato: 01177/2014 - Execução das obras remanescentes para restauração de pavimentação com melhoramentos para adequação da capacidade e segurança da travessia urbana de Juazeiro-BA.

Irregularidades:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Sobrepço decorrente de quantitativo inadequado.

Objeto do convênio/edital/contrato com funcionalidade parcial.

Informação do TCU:

O relatório de auditoria, corroborado pelo Acórdão 2398/2017– Plenário, aponta três irregularidades a recomendar o bloqueio da obra. A primeira refere-se a sobrepreço e representa a utilização de preço injustificadamente superior ao mercado para o insumo de brita⁴⁸ (impactando a composição de preço de vários serviços que evidentemente predominam numa obra rodoviária), bem como a inclusão da mesma atividade de “fabricação de escama de concreto armado para solo reforçado” em dois itens da planilha orçamentária que são medidos separadamente, ensejando pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço⁴⁹. A segunda irregularidade, também de sobrepreço, refere-se a todo um leque de quantitativos orçados para serviços de terraplenagem que são inconsistentes com o projeto e que dão margem a “efeito cascata” sobre a medição de outros serviços. O montante estimado do dano decorrente desses dois achados é respectivamente de R\$ 8,0 milhões e R\$ 3,1 milhões, incidentes sobre um valor contratual de R\$ 75,6 milhões. O terceiro apontamento é a perda de funcionalidade do investimento pelo fato do contrato não contemplar a construção das obras de arte especiais (7

⁴⁸ Sendo tal preço justificado pelo consórcio contratado pelas condições contratuais com um único fornecedor, pertencente a uma das empresas integrantes do consórcio construtor.

⁴⁹ Em sua manifestação preliminar (item 22 do relatório do Acórdão 2398/2017– Plenário) o DNIT reconhece a orçamentação em duplicidade do item, mas afirma que não procede à medição desse serviço e portanto não há dano ao Erário.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

viadutos) necessárias à travessia urbana, nem terem sido licitadas essas obras de maneira independente. Concretamente, as obras do contrato concentraram-se em zonas onde há menor concentração urbana e, por conseguinte, menor impacto sobre a melhoria da travessia urbana. A esse respeito, o DNIT esclarece em manifestação preliminar que a opção de iniciar o empreendimento pelo contrato parcial deve-se a restrições orçamentárias, e que o plano de ataque da obra privilegiou aquelas parcelas que, não dependendo de viadutos, pudessem ter efeito imediato sobre a melhoria da travessia. Tais considerações foram suficientes para alterar o entendimento do Tribunal, que afastou a recomendação de paralisação em função desse terceiro apontamento. As medidas corretivas apontadas, portanto, são a aditivação do contrato para eliminar os itens que registram sobrepreço e a revisão do projeto executivo para correção dos quantitativos tecnicamente injustificáveis.

A obra encontra-se paralisada desde 10/02/2017, por restrições orçamentárias (item 55 do relatório do Acórdão 2398/2017– Plenário), com execução física e financeira acumuladas de 14,57%.

Informação do gestor:

Em audiência pública no dia 30.11.2016, o representante do DNIT indicou que a autarquia deve pedir prorrogação de prazo para reunir todos os elementos necessários à resposta aos questionamentos. Aduziu ainda que a contratada manifestou interesse em rescindir o contrato desde novembro de 2016, com base na hipótese legal da paralisação superior a 120 dias ocorrida por restrições orçamentárias, e que o DNIT está dando continuidade às providências de encerramento. Pretende o órgão licitar conjuntamente o remanescente do contrato e as obras de arte especial, enfrentando diretamente o questionamento de possível perda de funcionalidade do objeto. Alega que a inclusão de IGP traria atrasos no empreendimento, “uma vez que seria necessário decreto legislativo para a licitação do remanescente de obra”. Pugna portanto pela decisão de não bloquear a obra.

Proposta do COI:

O caso da travessia de Juazeiro parece mais simples, por encontrar-se o contrato já paralisado há quase um ano, com execução menor que 15 %, e com pleito da contratada pela sua rescisão. Ficou claro que os apontamentos de irregularidade no contrato são graves, e não há



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

perspectiva de solução (com exceção da questão de não inclusão dos viadutos no escopo do contrato, na qual o Comitê concorda com a posição do Tribunal de que a licitação separada de cada obra de arte especial não é, de per si, uma irregularidade, e pode ser contemplada como uma das possibilidades de realização do empreendimento). De outra sorte, não há comprovação de que o encerramento tenha sido concluído ou esteja em vias de sê-lo. Assim, remanesce um contrato com graves pendências, e a decisão pelo bloqueio preventivo não trará nenhum custo ou impacto prejudiciais, pois já se encontra paralisado. Mais ainda, ao contrário do que alegou o DNIT na audiência, o bloqueio do contrato em nada prejudicará a licitação do remanescente da obra, pois a identificação do contrato no Anexo VI circunscreve a paralisação a esse instrumento, nada mais abarcando⁵⁰.

Assim, tem a segurança o Comitê ao propor a medida preventiva do bloqueio do contrato específico sem temer prejuízos à continuidade do empreendimento, que afigura-se melhor atendida pelas providências de relicitação já alvitadas pelo próprio DNIT. Por tais razões, propõe o Comitê que a inclusão do contrato no Anexo VI da LOA/2018.

51101 – Ministério do Esporte

Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI.

Programas de Trabalho:

27.812.2035.5450.0001/2016 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer – Nacional

Objeto:

Contrato de repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, n. SIAFI 743253, 17/12/2010 - Construção da Primeira Etapa da Vila Olímpica de Parnaíba - PI (inclui projetos e obras), Fundação dos Esportes do Piauí.

⁵⁰ A lei de diretrizes orçamentárias (LDO/2018) é explícita em circunscrever o condicionamento da execução ao componente especificado no quadro de bloqueio (que pode ir desde todo um empreendimento a um pequeno subtrecho de uma parcela linear de estrada, segundo restar identificado no anexo correspondente da lei orçamentária):

Art. 117. O Projeto de Lei Orçamentária de 2018 e a respectiva Lei poderão contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos empreendimentos, dos contratos, dos convênios, das etapas, das parcelas ou dos subtrechos constantes do anexo a que se refere o § 2º do art. 8º condicionada à prévia deliberação da Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, sem prejuízo do disposto no art. 71, §§ 1º e 2º, da Constituição, e observado o disposto no art. 122, §§ 6º e 8º, desta Lei.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Irregularidade:

Implantação de empreendimento sem realização de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da obra.

Informação do TCU:

O Acórdão 2394/2013 – Plenário, de 4/9/2013, determinou a reclassificação de IGC para IGP, bem como a audiência dos gestores da Fundação dos Esportes do Piauí - Fundespi, do Ministério do Esporte e do Município do Piauí envolvidos na aprovação do projeto relativo ao empreendimento em apreço, para que se manifestem no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência da deliberação, sobre a ausência de estudos de viabilidade técnica e socioeconômica para a implementação da Vila Olímpica de Parnaíba/PI, tendo em vista a evidente incompatibilidade do porte do empreendimento com a conjuntura política, econômica e demográfica do Município de Parnaíba/PI, que conta com cerca de 150 mil habitantes.

Em 25/10/2013 foi entregue documentação informando que estão suspensos os repasses dos recursos dos Contratos de Repasse 334262-25/2010 e 281826-06/2008.

O Acórdão 2134/2014 – Plenário, de 20/8/2014, manteve inalteradas a suspensão cautelar dos repasses e a classificação de irregularidade como IGP, nos termos do Acórdão 2394/2013 – Plenário. Determinou, ainda, a audiência do Secretário Executivo do ME, a realização de inspeção *in loco* por parte da Caixa e manifestação conclusiva do ME e da Caixa, no prazo de 60 dias, sobre a continuidade ou não dos empreendimentos.

Em 24/10/2014 foi entregue o Ofício 630/2014/SE-ME do ME contendo Nota Técnica 065/2014/DIE/SNEAR/ME que trata da adoção de medidas previstas no item 1.8.1 do Acórdão 2134/2014 – Plenário.

Em 29/10/2014 foi entregue o Ofício 2022/2014/SN da Caixa, que trata da manifestação da Gerência Executiva Governo em Teresina acerca das determinações dos itens 1.8.1 e 1.8.2 do Acórdão 2134/2014 – Plenário.

Após análise da Unidade Técnica, por meio de despacho, o Relator determinou a análise das audiências e das oitivas a que se referem os itens 9.5 e 9.6 do Acórdão 2394/2013 – Plenário, sem prejuízo de que sejam mantidos os efeitos da medida cautelar concedida pelo item 9.1 do



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

mentionado *decisum*, e a preservação da classificação de IGP atribuída ao empreendimento até o saneamento das falhas.

A fiscalização realizada em 2016 aponta que o contrato de repasse referente aos projetos do Estádio Olímpico foi formalmente desconstituído, (Termo de Rescisão datado de 3/12/2015 a fls. 10 do processo de fiscalização, e o extrato de rescisão publicado na p. 109, seção 3 do DOU n. 232, de 4/12/2015.) e que o contrato de repasse referente à Vila Olímpica não teve qualquer avanço no seu estágio de execução desde a última auditoria realizada pelo TCU, em 2015; os dois contratos assinados para execução das obras foram rescindidos.

Diante destes achados, esta obra figurou nos quadros de bloqueio orçamentário da Lei nº 13.115 (LOA 2015), de 2015, da Lei nº 13.255 (LOA 2016), de 2016, e da Lei nº 13.414 (LOA 2017), de 2017, o que motivou a inclusão da presente auditoria no plano de fiscalização do TCU para 2017 com o intuito de verificar a adoção das medidas corretivas pertinentes, além de buscar a atualização das informações a serem enviadas ao Congresso Nacional, nos termos do art. 121, IV, da Lei nº 13.408/2017 (LDO 2017).

O Acórdão 2950/2016 – Plenário comunicou à Comissão que o Tribunal por prejudicada a indicação de paralisação o Contrato de Repasse 281.826-06/2008/ME/CAIXA referente ao Estádio Olímpico, pelo fato de ter sido o mesmo rescindido, mas manteve a indicação de IG-P sobre o Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA relativo às obras da Vila Olímpica. Naquela assentada, determinou que o Ministério do Esporte se pronunciasse sobre a viabilidade do projeto e dos custos apresentados pelo Estado do Piauí e pela UFPI para o empreendimento da Vila Olímpica, assim como decidiu:

9.6. assinar o prazo de 90 (noventa) dias, com fundamento no art. 250, II, do RITCU, para que a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Esporte e o Ministério da Educação apresentem ao TCU as suas manifestações conclusivas sobre o interesse público de prosseguir, ou não, com a construção da Vila Olímpica de Parnaíba/PI e a construção do Estádio Olímpico de Parnaíba/PI, considerando não apenas as obras já executadas no local, mas também o elevado valor do investimento e do custeio anual, sobretudo diante do atual cenário de austeridade fiscal experimentado por toda a administração pública brasileira; .

Tal posição do relator, discrepando do relatório de auditoria, foi por ele fundamentada na ausência de manifestação conclusiva dos órgãos federais sobre a viabilidade técnica e financeira do empreendimento (inclusive pela ausência de pronunciamento de intervenientes necessários como Corpo de Bombeiros, concessionárias de água e energia, Prefeitura Municipal de Parnaíba e órgãos ambientais, como salientam pareceres da Caixa mencionados pelo relatório de



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

auditoria), a adequação dos seus custos e o interesse público de prosseguir, ou não, com o complexo de obras – considerando-se especialmente a necessidade de aplicar R\$ 20 milhões (a preços iniciais) na conclusão das obras e mais R\$ 3,6 milhões anuais de custeio (estimativa da UFPI), daí resultando “inaceitável grau de incerteza que ainda paira sobre a boa e regular aplicação dos recursos federais atinentes a todo o complexo [...]”.

Em 2017, o relatório de fiscalização (confirmado pelo Acórdão 1975/2017–Plenário) verificou que as medidas saneadoras relacionadas no Acórdão 2.394/2013 –Plenário não foram cumpridas. Embora tenha sido considerada adequado o estudo de viabilidade finalística esportiva do empreendimento se for entregue à utilização da Universidade Federal do Piauí, que manifestou-se no sentido de aceitar o encargo, não há qualquer evidência de viabilidade econômica no que se refere à captação de recursos para concluir e operar o empreendimento (apesar da boa vontade do Estado e da Universidade em buscar parcerias privadas e fontes alternativas, intenção esta que ainda não foi concretizada; quanto aos recursos orçamentários, não há qualquer indicação de que os da Universidade possam ser aumentados para absorver a nova despesa com o centro esportivo, nem de que o Estado tenha orçamentado a cota de participação que se dispõe a assumir). A solução de pendências técnicas (autorização de autoridades licenciadoras estaduais e municipais) encontra-se apenas parcialmente realizada. Quanto ao interesse público em continuar o projeto, a Casa Civil da Presidência da República limitou-se a informar que o projeto não se encontra entre o rol de iniciativas prioritárias do governo federal em matéria de esportes, e o Ministério do Esporte não trouxe manifestação inequívoca sobre a avaliação de interesse público (em sua resposta, declara que a avaliação de conveniência e oportunidade deu-se quando da liberação do recurso, ressaltando eventuais problemas técnicos e jurídicos que pudessem ocorrer), não se verificando nenhuma expressão de prioridade e urgência federais em concluir a obra.

Em conclusão, o mencionado Acórdão 1975/2017–Plenário manteve a vedação cautelar que já existia (Acórdão 2.394/2013- Plenário), e determinou que o Ministério do Esporte desconstitua o contrato de repasse para a Vila Olímpica e promova as medidas necessárias para assegurar a plena funcionalidade das etapas já executadas do referido empreendimento.

Informação do gestor:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Em audiência pública realizada no dia 30 de novembro de 2017, o representante do Ministério do Esporte informou que o órgão atendeu a determinação exarada pelo Tribunal e procedeu com a descontinuidade do contrato de repasse em 24 de outubro, com a publicação na data subsequente no Diário Oficial da União.

Ao abordar a determinação do Tribunal de promover as medidas necessárias para assegurar a plena funcionalidade das etapas já executadas, afirmou o representante que a Caixa Econômica Federal e a Fundespi estão realizando verificações a fim de constatar aquilo que já foi executado e a sua respectiva funcionalidade. Acrescenta também que há notícias de que o Governo do Estado e a Fundespi devem dar prosseguimento à obra com recursos próprios, e que o Ministério do Esporte elaborou normas para orientar os futuros empreendimentos da importância da existência de um estudo de viabilidade técnica, econômica, social, ambiental e legal.

Proposta do COI:

Em cumprimento ao determinado pelo TCU no Acórdão nº 1975/2017-TCU-Plenário, o Ministério do Esporte instou a Caixa Econômica Federal a adotar as providências pertinentes à rescisão contratual e, como consequência, tal rescisão foi efetuada. O termo de rescisão do Contrato de Repasse 334262-25/2010 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 205, de 25 de outubro de 2017, Seção 3, página 93.

Diante da formalização da rescisão e da consequente publicação do termo de rescisão do Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA no DOU, perde o objeto o bloqueio dos recursos orçamentários para o empreendimento, tendo em vista que não há mais recursos federais envolvidos e nem sequer outros compromissos ou contratos da administração estadual que sugiram a possibilidade de nova demanda por tais recursos. Portanto, resolvida de forma definitiva a pendência, este Comitê decide propor a não inclusão do empreendimento no anexo VI da LOA/2018.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

BRT de Palmas/TO

Programa de Trabalho:

15.453.2048.10SS.0001/2016 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2017 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2018 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional

Objeto:

Edital 1/2015 - Regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO

Irregularidade:

Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente.

Objeto:

Termo de compromisso 683171 - Transferência de recursos financeiros da União para a execução de Reestruturação do Sistema de Transporte na Cidade de Palmas com a implantação de 15,45 km de corredor exclusivo de BRT na região sul de Palmas, no Município de Palmas/TO, no âmbito do Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, ação Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano.

Irregularidade:

Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente.

Informação do TCU:

Por meio do Aviso nº 829-GP-TCU-Plenário, de 29/09/2016, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia do Despacho do Ministro Relator André Luís de Carvalho (nº TC 018.777/2016-3), que trata de auditoria sobre a implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte (SIT) na região sul do Município de Palmas/TO, e informa



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

existir, no Edital RDC Eletrônico 1/2015 e no Termo de compromisso 683171, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Despacho, de 16/09/2016, identifica indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) por considerar que o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) é deficiente. Segundo o Ministro-Relator, a equipe de auditoria apontou, no seu relatório, inconsistências no estudo de demanda pelos serviços de transporte do BRT, superestimando a efetiva necessidade do modal. Segundo o Despacho:

A metodologia utilizada para estimar a demanda não foi considerada suficiente para o embasamento da proposta técnica adotada e os estudos relacionados com a comparação de soluções alternativas e com a viabilidade econômica do empreendimento não foram suficientemente detalhados.

Um novo estudo de viabilidade para o empreendimento foi apresentado pela administração municipal, mas a unidade técnica do TCU concluiu que o novo estudo “não conta com elementos mínimos que possam viabilizar uma análise de adequação”, além de apresentar graves deficiências, na medida em que carece de memorial descritivo das fórmulas e variáveis utilizadas, não evidenciando, ainda, a referência dos dados apresentados e os estudos com alternativas para o projeto.

A equipe de auditoria também identificou indícios de irregularidades com recomendação de paralisação (IG-P) no anteprojeto de engenharia, afirmando que, supostamente, o levantamento topográfico da obra não havia sido apresentado, o que repercutiria diretamente na estimativa de custos da obra. Entretanto, após a constatação de que o levantamento topográfico e cadastral para o empreendimento fora divulgado no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Palmas/TO, a falha foi reclassificada para IG-C. O achado foi mantido sob o argumento de que “não foram detectadas referências explícitas no edital de licitação de que a documentação referente ao levantamento topográfico e cadastral seria disponibilizada no sítio eletrônico da Prefeitura”.

Por sua vez, as falhas relacionadas à adoção da contratação integrada pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e aos requisitos para a habilitação técnica tendentes a restringir a competitividade foram classificadas como irregularidades graves que não prejudicam



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

a continuidade do projeto (IG-C), nos termos do art. 117 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016) e da Resolução 280/2016 do TCU.

Em sua decisão, o Ministro-Relator, diante dos indícios de irregularidades encontrados, reconhece a presença do **fumus boni juris** e do **periculum in mora** como fundamentos para a concessão da cautelar suspensiva. Em seu despacho, o Relator decide:

23.1. determinar, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), que:
27.1.1. o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal suspendam cautelarmente, o repasse de valores federais ao empreendimento relacionado com o RDC Eletrônico 1/2015 no âmbito da implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO, até a deliberação definitiva do TCU no presente feito;

23.1.2. a Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO suspenda, cautelarmente, a homologação do processo atinente ao RDC Eletrônico 1/2015 e todos os atos subsequentes destinados à implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO, até a deliberação definitiva do TCU no presente feito;

23.2. determinar, com fulcro no art. 250, V, do RITCU, que a SeinfraUrbana promova :

23.2.1. a oitiva da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO, enviando cópia do presente despacho, bem como do relatório de auditoria, à Peça 38, e da instrução técnica, à Peça 45, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as suas justificativas sobre os indícios de irregularidades relacionados com o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente, o anteprojeto de engenharia deficiente, a motivação deficiente no ato de escolha do regime de contratação integrada pelo RDC e a restrição à competitividade do certame, além das demais falhas indicadas nestes autos; e

23.2.2. a oitiva do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, enviando cópia do presente despacho, bem como do relatório de auditoria, à Peça 38, e da instrução técnica, à Peça 45, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem as suas manifestações sobre os indícios de irregularidades relacionados com o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente e o anteprojeto de engenharia deficiente, além das demais falhas indicadas nestes autos.

Em seguida, no dia 21/09/2016, o Ministro-Relator André Luís de Carvalho comunica sua decisão ao Plenário do TCU, tendo em vista a necessidade de informar ao Congresso



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Nacional sobre os achados de auditoria como IG-P e IG-C, além de propor o envio de cópia do relatório de auditoria ao Ministério Público Federal no Estado do Tocantins. Nas suas palavras:

Enfim, nos termos do art. 117 da Lei nº 13.242/2015 (LDO 2016), a equipe de fiscalização sugeriu o envio de comunicação à comissão mista de orçamento do Congresso Nacional sobre os achados de auditoria como IG-P e IG-C, propondo, ainda, o pronto envio de cópia do relatório de auditoria ao Ministério Público Federal no Estado do Tocantins, em atendimento à solicitação judicial formulada na Ação Civil Pública 0008316-13.2015.4.014300.

Por toda essa linha, Senhor Presidente, é que proponho o envio da aludida comunicação de IG-P e IG-C ao Congresso Nacional e a remessa da citada informação à Procuradoria da República e à 2ª Vara da Justiça Federal no Estado do Tocantins, além de submeter a referida decisão cautelar (pelo despacho anexo) à apreciação deste Plenário, nos termos do Regimento Interno do TCU.

Importante abrir um parênteses aqui para tecer comentários sobre a Ação Civil Pública (ACP) citada pelo Ministro Relator em sua decisão: a referida ACP tratima perante a Segunda Vara da Justiça Federal de Tocantins (autos 0008316-13.2015.4.01.4300), em relação a qual já foi exarada sentença, com resolução de mérito, na qual o magistrado declarou ilegal todo o projeto e a forma de aprovação do BRT para Palmas/TO pelo Ministério das Cidades e, ainda, determinou o cancelamento da proposta, dos efeitos financeiros e orçamentários, além de obrigar a Caixa Econômica Federal (mandatária do Ministério) a devolver recursos já recebidos. Por ser decisão desfavorável à União e ao Município, é sujeita a reexame necessário (art. 496, inciso I, NCPC). Atualmente, o processo encontra-se submetido ao gabinete do desembargador federal relator para julgamento de mérito da Apelação interposta.

Voltando ao trâmite processual no âmbito do Tribunal, foram realizadas, em atendimento ao despacho do Ministro Relator, as oitivas do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal (CEF) e da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito de Transporte de Palmas/TO (SMAMTT). Entendeu o Tribunal que os esclarecimentos apresentados pela referida secretaria municipal não tiveram o condão de afastar as falhas detectadas no EVTEA alusivo ao BRT - Palmas, que se mostrou deficiente quanto às informações necessárias para a avaliação do empreendimento quanto à estimativa da demanda para o modal, nem de afastar as



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

irregularidades relativas à deficiência na motivação adotada para a utilização do regime de contratação integrada.

Diante desta situação, a Corte de Contas prolatou o Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário para informar a esta CMO que continuam presentes os indícios de irregularidades graves do tipo IGP (art. 117, § 1º, IV, da LDO 2016) sobre o Edital RDC Eletrônico 1/2015 da Prefeitura de Palmas/TO, no âmbito do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014 (Termo de compromisso nº 683171 no SIAFI), no que concerne aos serviços de regularização ambiental, elaboração de projetos básico e executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte na região sul de Palmas/TO (BRT Sul de Palmas/TO). As providências apontadas no Acórdão para a solução da pendência (item 9.1.1) foram elaborar estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a implantação de todo o empreendimento, com a aprovação pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal.

O Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário foi comunicado ao Congresso Nacional por meio do AVN nº 11/2017-CN (Aviso nº 225-GP/TCU, de 29/3/2017, na origem) que foi relatado pelo Deputado Domingos Sávio. O eminente Relator acompanhou a posição do Tribunal e entendeu que deveria manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo Tribunal. Nas suas palavras:

entende esta Relatoria que a medida acautelatória que melhor atenderá ao interesse público, nesta oportunidade, será a manutenção do bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 01/2015 e do Termo de compromisso nº 683171 no SIAFI (Termo de Compromisso 0444.024-63/2014) nos termos previstos no § 4º do art. 125 da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO/2017), como forma de impedir a execução de instrumento eivado de irregularidades

Com o objetivo de verificar o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão nº 460/2017, o TCU realizou nova auditoria no período de 15/5 a 26/5/2017, que resultou no Acórdão nº 2089/2017-TCU-Plenário, comunicado ao Congresso Nacional por meio do AVN nº 20/2017-CN (Aviso nº 961-GP/TCU, de 28/9/2017, na origem). Por meio dele, o Tribunal comunicou a CMO que não foram implementadas, pelo Município de Palmas/TO, as medidas corretivas indicadas para sanear os problemas apontados e que, portanto, subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Na audiência pública realizada em 30 de novembro de 2017, o TCU manteve suas conclusões, registrando que não ocorreram as medidas corretivas, tendo a prefeitura apenas paralisado o processo licitatório e formulado recurso no TCU contra o Acórdão 460/2017-Plenário.

Informação do Gestor:

Por meio do Ofício nº 189/2017/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 27 de novembro de 2017, o Ministério das Cidades respondeu ao pedido de informações formulado por este comitê no Ofício COI nº 005/2017/CMO, de 10 de novembro de 2017. Consta na resposta que:

- o Ministério das Cidades questionou o Tomador sobre as documentações complementares que eram necessárias para a implantação do empreendimento. Tal questionamento foi feito por meio de email e transformado na comunicação para Prefeitura mediante o Ofício nº 0182/2016/GIGOV/PM. A Prefeitura de Palmas respondeu ao Ministério das Cidades, por meio do Ofício nº 269/2016/GAB/SMAMTT, informando ter interesse na execução dos projetos, porém, até o momento, não foram prestados os esclarecimentos necessário bem como não foram providenciados os documentos técnicos para a solução dos entraves levantados pelo TCU;
- os bloqueios estão mantidos no contrato, embora este ainda conste como ativo dentro da carteira desse Ministério. Porém ainda não foram atendidas às recomendações do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional por parte da Prefeitura.

Na audiência pública realizada em 30/11/2017, o representante do Ministério das Cidades afirmou que, em relação ao projeto do BRT de Palmas/TO, se trata de um projeto mal realizado, mal encaminhado, com estudo de demanda mal feito, sendo esta um assunto recorrente no Ministério das Cidades. Reconhece que não há EVTE e que há problemas na licitação, que o anteprojeto de engenharia tem deficiência e que já comunicou o problema, por diversas vezes, à Prefeitura de Palmas/TO. Aguarda a solução, por parte da Prefeitura, das deficiências encontradas no Estudo de Viabilidade apresentado, para assim proceder a uma licitação sem as irregularidades apontadas pelo Tribunal.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Em reunião técnica promovida pelo COI em 04/12/2017, os representantes da Prefeitura de Palmas aduziram novas e importantes informações. Demonstraram as providências ora em andamento para o atendimento às determinações do TCU, por meio da contratação de um novo estudo de viabilidade completo (contrato celebrado em outubro de 2017⁵¹), cujo termo de referência engloba estudo de alternativas, pesquisa origem/destino e calibração de demanda, e todos os elementos necessários à correta elaboração

Proposta do COI

Trata-se de fiscalização realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU (SeinfraUrbana) no Ministério das Cidades, na Prefeitura Municipal de Palmas/TO e na Caixa Econômica Federal, inserida no Fiscobras 2016, autorizada pelo Acórdão 664/2016-TCU-Plenário, que tem como objeto o empreendimento BRT Sul, em Palmas/TO. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 227,58 milhões em recursos federais.

Segundo informa o Ministro Relator, no seu Despacho de 16/09/2016 (TC 018.777/2016-3), foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 117 da LDO 2016) no Edital 1/2015 e no Termo de compromisso 683171, com um potencial dano ao erário estimado em R\$ 227.580.000,00, correspondente ao valor integral de recursos federais destinados ao empreendimento. O Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário confirmou a presença dos indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no despacho do Ministro Relator.

O relatório indica que, ao analisar o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), foram encontradas deficiências no: (i) estudo de demanda; (ii) estudo comparativo de soluções; e (iii) estudo de viabilidade econômica. As impropriedades listadas não permitem que se conclua pela viabilidade do empreendimento, em desacordo com normativos legais, com a jurisprudência do TCU e com os princípios constitucionais da Administração Pública. Este achado foi classificado como IG-P pelo Ministro Relator por: configurar ato e fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado, pois a viabilidade e a funcionalidade do empreendimento não estão comprovadas, o que pode comprometê-lo por completo; apresentar potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário devido a não comprovação de sua

⁵¹ Contrato de prestação de serviços 13/2007, Processo Administrativo 2017048931 da Prefeitura Municipal de Palmas.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

funcionalidade; e representar grave desvio aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal, especificamente a motivação, a economicidade e a eficiência.

Visto que o empreendimento ainda se encontra em processo licitatório, não existindo obras em andamento ou mesmo contrato assinado, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos e financeiros decorrentes da paralisação, conforme exige o art. 122, nos seus incisos I a XI, da Lei nº 13.408/2016 (LDO 2017). Também não há custo de deterioração de serviços executados, nem custo de desmobilização ou perda de empregos, entre outros riscos negativos, uma vez que a obra não teve início.

Ademais, o próprio representante do Ministério das Cidades alinhou-se, na audiência pública realizada em 30/11/2017, ao posicionamento do Tribunal de Contas da União e afirmou que pretende refazer todo o processo licitatório de modo a corrigir os apontamentos indicados pelo TCU. Na mesma audiência, o Sr. Deputado Carlos Henrique Gaguim manifestou preocupação com a mobilidade na cidade de Palmas, e com os recursos paralisados em decorrência dos problemas detectados pelo TCU em relação à viabilidade da obra,.

Ainda, cabe destacar a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal que culminou com a Justiça Federal declarando ilegal todo o projeto de implantação do sistema BRT em Palmas/TO, determinando o cancelamento da proposta, para todos os efeitos, especialmente financeiros e orçamentários, perante o Ministério das Cidades. Por estar sujeita ao duplo grau de jurisdição, a sentença ainda não produziu efeitos enquanto aguarda ser confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF-1.

Não pode o Comitê, mais uma vez, deixar de alinhar-se com tais posicionamentos: um sistema de BRT é o eixo estruturante do transporte público e, em grande medida, do trânsito de qualquer grande cidade em que seja implantado. Não é cabível prosseguir um projeto de tais dimensões e tão grande repercussão com base em um projeto tão eivado de deficiências técnicas como as impugnadas pelo TCU. Uma vez mais, a intervenção conjunta dos órgãos de controle realiza a sua potencialidade de prevenir não apenas custos diretos à União, mas também prejuízos aos municípios que viriam a ser afetados por um planejamento tão precário de sua infraestrutura de mobilidade urbana.

Neste particular, deve o Comitê registrar a auspiciosa notícia de que a Prefeitura tem posto em movimento as medidas necessárias a sanear o achado: com efeito, a exigência do TCU é, como deve ser, a elaboração de estudo de viabilidade técnica e econômica, que é inconsistente.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

É isso que está sendo providenciado no momento, e é isso que se espera para adequar o empreendimento. Portanto, seria um contra-senso que se impusesse restrições ao eventual apoio federal a esta iniciativa corretiva. Ao contrário, se é interesse da União apoiar financeiramente o empreendimento, muito mais o será garantir que tal apoio passe antes pelos estudos preliminares necessários. Assim, não vemos motivo em manter a paralisação do termo de compromisso: da mesma forma que o Ministério das Cidades dispõe-se, justificadamente, a disponibilizar recursos de elaboração de estudos e projetos para outro empreendimento crucial para uma capital brasileira (o sistema de esgotamento de Porto Velho), nada haveria a objetar que essas providências preliminares – as quais, repita-se, representam o atendimento às determinações do TCU – também sejam apoiadas pela União. Ao contrário, o Comitê com ênfase recomenda, nos termos do art. 16, incisos I e II, da Lei nº 12.587/2012⁵², que todo o apoio seja prestado pelo Ministério das Cidades ao projeto de mobilidade urbana de Palmas, para que sejam realizados todos os estudos necessários à sua concepção, formulação de alternativas, desenho de soluções e avaliação técnica, econômica e ambiental, pois são condição mesma de viabilidade de qualquer licitação de obra.

O que está em suspenso, e assim deve permanecer, é a licitação feita para projeto de engenharia e obra completa, esta sim insustentável, e que foi a razão dos despachos cautelares do Ministro-Relator no TCU. Mas a paralisação do instrumento de convênio em si foi suscitada como forma de obstar a que a licitação tivesse prosseguimento nos termos em que foi inicialmente abordada. Com a reorientação demonstrada pela Prefeitura, não há óbices à recondução do projeto ao caminho adequado, com os estudos necessários à tomada de decisão. Assim, a intervenção preventiva do Congresso incidirá tão somente sobre esse componente que apresenta riscos, permitindo a realização de todas as demais ações que sejam julgadas adequadas pelo órgão federal financiador para a regularização do empreendimento.

Portanto, diante das irregularidades graves relatadas, com claro potencial de causar danos ao Erário, e das providências concretas de solução demonstradas pela Prefeitura Municipal no sentido de cumprir as determinações do TCU:

⁵² Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, dentre outras providências.

Art. 16. São atribuições da União:

I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei;
II - contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Considerando ainda que a Administração Pública de Palmas já procedeu a contratação de um novo EVTA - Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental do BRT Palmas, atendendo ao dispositivo da última decisão lavrada pelo Tribunal de Contas da União;

Considerando, por fim, a inexistência de crime, e nem tampouco de ilegalidades ou de eventuais falhas que não possam ser sanadas pelo Município de Palmas, é pertinente a decisão deste Comitê no sentido de:

a) suspender o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do termo de compromisso celebrado com a União para repasse dos recursos, com a finalidade de não obstar as providências em andamento de realização dos estudos e projetos necessários à correção das irregularidades;

b) manter o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária apenas relativamente ao edital da licitação já aberta, exatamente porque é sobre ela que devem incidir as providências corretivas unanimemente exigidas pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério das Cidades. Portanto, propõe-se a inclusão apenas desse edital de licitação, e por consequência de eventuais contratos dele decorrentes, na relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves do Anexo VI do PLOA 2018, como medida prudente de preservação do interesse público.

56101 – Ministério das Cidades

Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1.

Programa de Trabalho:

15.453.2048.10SS.0001/2015 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2016 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2017 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2018 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

Objeto:

Contrato 043/SIURB/13 - Execução de obras do Programa de Mobilidade Urbana, compreendendo a elaboração de projetos executivos e execução das obras do empreendimento 1 - Corredor Leste - Radial 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Objeto:

Edital 01/2012 - Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1.

Irregularidade:

Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.

Informação do TCU:

Por meio do Aviso nº 1162-Seses-TCU-Plenário, de 13/10/2015, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia de Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas (nº TC 019.151/2015-2), que informa existir, no Contrato 43/SIURB/2013 e no Edital de Pré-Qualificação 1/2012-SPObras, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias. O despacho, de 06/10/2015, identificava, como achados de maior gravidade, a existência de um sobrepreço na ordem de R\$ 76 milhões e de restrição à competitividade decorrente de adoção indevida de uma etapa de pré-qualificação das empresas e da existência de cláusulas inadequadas de habilitação e julgamento. A manifestação prévia dos gestores, parcialmente acolhida, reduziu o valor impugnado para R\$ 64 milhões, o que representa em torno de 17% do valor global da obra. O Relator destacou a gravidade que é a presença de sobrepreço e a restrição à competitividade num mesmo objeto, visto que a irregularidade de sobrepreço, num ambiente de concorrência, poderia eventualmente ser sanada com a redução dos preços das propostas dos concorrentes, ao ponto de se aproximarem aos preços que são praticados pelo mercado – o que não ocorreu devido às restrições à participação no Edital, que injustificadamente impedia uma mesma empresa de ganhar mais de uma obra, exigia comprovação da habilitação por meio de um mesmo atestado de serviços realizados simultaneamente no mesmo empreendimento, restringia os serviços passíveis de habilitação em uma determinada tipologia de obra e adotava critérios subjetivos de qualificação.

Determinou então o Relator no TCU que fosse comunicada a CMO da natureza de indícios de irregularidades graves do tipo IG-P no Contrato e no Edital sob análise, sendo as medidas corretivas necessárias à reavaliação desse enquadramento “a realização de nova



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013”.

No mérito, o Acórdão 1923/2016 – Plenário, de 27/07/2016, manteve, em decisão definitiva, a impugnação ao certame e as determinações exaradas, bem como a recomendação de paralisação à CMO.

O Acórdão 2608/2016 – Plenário, de 11/10/2016, relata a fiscalização levada a cabo pelo Tribunal no empreendimento em 2016, voltada basicamente à verificação do eventual cumprimento das medidas corretivas. Nela, constatou-se que a administração municipal não empreendeu nova licitação, tendo ao contrário suscitado divergências de mérito quanto às determinações do TCU, ainda pendentes de deliberação definitiva pelo Tribunal. A auditoria comprovou também que a obra encontra-se paralisada, e não houve qualquer repasse de recursos federais. O mencionado Acórdão não alterou de forma alguma a recomendação feita à CMO em favor da paralisação.

O TCU voltou a realizar auditoria entre 29/5/2017 e 9/6/2017 com o objetivo de fiscalizar a obra no tocante a eventual continuidade dos indícios de irregularidade classificados como IGP, e, sobretudo, para conferir se foram adotadas as medidas saneadoras determinadas pelo Tribunal.

De acordo com a análise da unidade técnica, as medidas corretivas necessárias para a retomada da obra paralisada ainda não foram integralmente cumpridas pela administração. O Acórdão 1923/2016-TCU-Plenário determinou a realização nova licitação para assegurar a observância dos princípios da isonomia, da ampla competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, e cujo orçamento-base possuísse preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º do Decreto 7.983/2013.

Durante a vistoria, constatou-se que os canteiros encontravam-se desmobilizados, com o local no mesmo estado anterior à mobilização. Ademais, ao questionar a Prefeitura de São Paulo/SP, verificou-se que não foram cumpridas as medidas corretivas previstas no Acórdão. O contrato da obra prossegue suspenso.

A auditoria, portanto, concluiu que não foram saneados os indícios de irregularidades graves do tipo IGP. Por conseguinte, a unidade técnica propôs a manutenção da classificação



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

IGP, com o respectivo bloqueio da execução física, financeira e orçamentária da obra de construção do Corredor de Ônibus - Radial Leste - Trecho 1, em São Paulo/SP.

O Ministro-Relator concordou com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, mantendo a classificação dos achados como IGP até que sejam adotadas integralmente as medidas saneadoras já impostas. Salientou que as obras estão paralisadas desde março de 2015 em virtude de questões orçamentárias e procedimentais decorrentes do início das obras.

Diante disso, a Corte de Contas prolatou o Acórdão nº 2156/2017–TCU–Plenário para informar a esta CMO que continuam presentes os indícios de irregularidades graves do tipo IGP previstos no art. 121, § 1º, inciso IV, da Lei nº 13.408 (LDO 2017) verificados no Contrato 043/SIURB/13 e no Edital de Pré-qualificação 01/2012, relativos aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 1 - São Paulo/SP.

Informação do gestor:

Por meio do Ofício nº 189/2017/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 27 de novembro de 2017, o Ministério das Cidades respondeu ao pedido de informações formulado por este comitê no Ofício COI nº 005/2017/CMO, de 10 de novembro de 2017. Consta na resposta que:

- o Ministério das Cidades questionou o Tomador sobre a continuidade do apoio do governo Federal para a implantação do empreendimento. Tal questionamento foi feito por meio do Ofício nº 177 /2017 /SEMOB-MCIDADES (arquivo SEI 0860006). Em resposta, a Prefeitura de São Paulo informou ao Ministério das Cidades, por meio do Ofício nº 0630/SMSO.G/2017 (arquivo SEI 0965099), haver interesse, neste momento, apenas na execução dos projetos relacionados ao Corredor Radial Leste Trechos 1 e 2;
- diante desta resposta, a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana informou a Caixa Econômica Federal, mandatária da União, para operacionalizar o entendimento de manter ativas as etapas do Termo de Compromisso referente à execução dos Projetos Executivos relacionados ao Corredor Radial Leste Trechos 1 e 2, sendo que para tal seja(m) realizada(s) nova(s) licitação(ões).

Na audiência pública realizada em 30/11/2016, o representante do Ministério reconhece as falhas apontadas pelo Tribunal, afirmou que o projeto está sendo cancelado e pactuou com a



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Prefeitura de São Paulo a concessão de R\$ 8,5 milhões para que seja realizado um bom projeto executivo.

Proposta do COI:

Nesta auditoria, as constatações (já amplamente debatidas e confirmadas processualmente pelo TCU) envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 64.424.335,76 de sobrepreço, identificado é materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação, sobrepreço este que não teve a oportunidade de ser corrigido pela competitividade na licitação, vez que esta foi fortemente obstruída por uso indevido e injustificado de pré-qualificação na licitação, e pela exigência de critérios injustificados de habilitação e julgamento. Trata-se de fatos que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, razão prevista em lei para a paralisação cautelar da execução de programas federais. Exatamente por tais motivos o Congresso Nacional já decidiu pelo bloqueio da obra, que encontra-se no Anexo VI da LOA/2016 e da LOA/2017.

Do ponto de vista dos prejuízos de paralisação, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois a obra encontra-se em suas fases iniciais, já estando atualmente paralisada. Também não há risco de deterioração de serviços executados, haja vista que o percentual executado é muito baixo (cerca de 6%). Por fim, evidências de custos sociais de perda de empregos, entre outros riscos negativos não podem ser atribuídos à classificação por IGP, uma vez que a obra já se encontra paralisada, estando com baixíssimo número de empregados. Acrescente-se a isso a inércia do conveniente municipal em promover as correções necessárias, sem que qualquer medida saneadora tenha sido sequer esboçada.

Diante das novas informações trazidas a CMO pelo Ministério das Cidades, este Comitê reconhece o esforço do Ministério, da CEF e da Prefeitura de São Paulo, no sentido de que estão sendo tomadas as devidas providências para sanar os indícios de irregularidades apontados. Entretanto, enquanto não houver formalização da medida corretiva indicada no Acórdão nº



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

1923/2016-TCU-Plenário⁵³, o COI entende ser prudente a continuidade do bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do edital e do contrato sob análise, objetivando resguardar o erário de potenciais danos, mantendo-o portanto na relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves constante do Anexo IV do PLOA 2018.

56101 – Ministério das Cidades

Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2.

Programa de Trabalho:

15.453.2048.10SS.0001/2015 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2016 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2017 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2018 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

Objeto:

Contrato 044/SIURB/13 - Contrato 044/SIURB/13, 19/7/2013, Elaboração de Projetos Executivos e Execução das Obras do Empreendimento 2 - Corredor Leste - Radial 2, Consórcio CR Almeida / Cosbem.

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Objeto:

Edital 02/2012 - Edital de Pré-qualificação para o Corredor Radial Leste - Trecho 2.

Irregularidade:

Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.

Informação do TCU:

⁵³ 9.1.1. realização de nova licitação que assegure a observância do princípio constitucional da isonomia, da ampla competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º da lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º do Decreto 7.983/2013;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

O relatório de auditoria, reforçado por despacho neste sentido do Ministro-Relator (processo TC 007.452/2017-9) aponta que existem, no Contrato 44/SIURB/2013 e no Edital de Pré-Qualificação 2/2012-SPObras, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias. São apontados como achados de maior gravidade a existência de um sobrepreço na ordem de R\$ 23,9 milhões, correspondentes a 19,31% do valor do orçamento licitado (e 16,18 % do contrato celebrado) e de restrição à competitividade decorrente de adoção indevida de uma etapa de pré-qualificação das empresas e da existência de cláusulas inadequadas de habilitação e julgamento

O Relator destacou em seu despacho a total similaridade com o caso do Corredor Radial Leste 1, já julgado (Acórdão 1.923/2016 – Plenário), que tem exatamente as mesmas irregularidades, bem como a gravidade que é a presença de sobrepreço e a restrição à competitividade num mesmo objeto, visto que a irregularidade de sobrepreço, num ambiente de concorrência, poderia eventualmente ser sanada com a redução dos preços das propostas dos concorrentes, ao ponto de se aproximarem aos preços que são praticados pelo mercado – o que não ocorreu devido, primeiro, à exigência desnecessária de pré-qualificação (que não é justificável frente às características da obra às restrições à participação no Edital e que permite o prévio conhecimento e colusão entre os futuros participantes do certame), e finalmente às cláusulas editalícias restritivas que injustificadamente impediam uma mesma empresa de ganhar mais de uma obra, exigiam comprovação da habilitação por meio de um mesmo atestado de serviços realizados simultaneamente no mesmo empreendimento, restringiam os serviços passíveis de habilitação em uma determinada tipologia de obra e adotavam critérios subjetivos de qualificação. Ou seja, o sobrepreço do edital materializou-se nos preços ofertados em condições de acesso restrito ao certame, que resultaram em desconto de meros 3,56 % sobre os preços superavaliados no orçamento-base da licitação.

Determinou então o Relator no TCU que fosse comunicada a CMO da natureza de indícios de irregularidades graves do tipo IG-P no Contrato e no Edital sob análise, sendo as medidas corretivas necessárias à reavaliação desse enquadramento “a realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013”.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Da mesma forma que no caso anterior do Trecho 1, o sobrepreço decorreu de valores unitários de preços superiores ao padrão obrigatório do SINAPI, além de percentuais indevidos e injustificáveis de BDI e da inserção de serviços em duplicidade no orçamento da obra. A restrição à competitividade da licitação. A pré-qualificação reduziu o universo de potenciais interessados na licitação de 88 para 9, e não se justifica diante de uma obra sem qualquer particularidade que a diferencie de quaisquer outras intervenções urbanas feitas no país inteiro. Há duas circunstâncias agravantes: primeiro, a constatação de que, pelo prazo utilizado para o julgamento, cada consórcio postulante teve a sua documentação de pré-qualificação examinada em menos de dois dias, o que é completamente incompatível com as necessidades de uma pré-qualificação nas excepcionais circunstâncias sob as quais tal procedimento é justificável. Todos esses problemas são recorrentes no município de São Paulo, tendo sido formalmente advertidos pelo TCU nos Acórdãos 1.223/2013, 1.232/2013 e 3.425/2014 – Plenário). Segundo, o fato de que o projeto básico (com o orçamento a ele associado) não ter sido aprovado pelo órgão conveniente federal antes da celebração do convênio de repasse e dos contratos, e apresentar sérias deficiências.

Quanto às demais cláusulas restritivas à competitividade na licitação, o impedimento à participação em mais de um dos 15 trechos do programa de urbanização municipal não tem fundamento na lei e incentiva fortemente aos (já poucos) pré-qualificados a um comportamento colusivo (“dividindo” os lotes); a exigência de comprovação de obras no mesmo contrato acrescenta uma exigência que não traz qualquer relação com a qualificação técnica da candidata, e restringe violentamente a competitividade; a restrição ao tipo de obras admissível para comprovação de habilitação é completamente desassociada às necessidades de qualificação (por exemplo, uma empresa que tivesse construído pavimento rígido ou flexível em uma rodovia, ou as fundações de um galpão industrial, não poderia ser habilitada nesses quesitos, pois somente seriam aceitos serviços feitos em área urbana ou em terminais de ônibus); por fim, os critérios de avaliação da metodologia de execução da pré-qualificação mostram-se inteiramente subjetivos, baseados em adjetivos, sem qualquer padrão técnico de referência que fundamente o julgamento. Tais irregularidades são reiteradas nas contratações da Prefeitura de São Paulo, sendo objeto de inúmeras advertências formais do TCU à municipalidade (Acórdãos 1223/2013, 2373/2013, 602/2015 e 1252/2016 – Plenário).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

. A execução do contrato limitou-se à elaboração de parte do projeto executivo, encontrando-se suspensa desde julho de 2017 com 1% executado do valor total, em razão da necessidade de revisão dos projetos junto a outras autoridades de serviços públicos com interferências na obra (Metrô e autoridade municipal de trânsito).

Informação do gestor:

Por meio do Ofício nº 189/2017/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 27 de novembro de 2017, o Ministério das Cidades respondeu ao pedido de informações formulado por este comitê no Ofício COI nº 005/2017/CMO, de 10 de novembro de 2017. Consta na resposta que:

- o Ministério das Cidades questionou o Tomador sobre a continuidade do apoio do governo Federal para a implantação do empreendimento. Tal questionamento foi feito por meio do Ofício nº 177/2017/SEMOB-MCIDADES (arquivo SEI 0860006). Em resposta, a Prefeitura de São Paulo informou ao Ministério das Cidades, por meio do Ofício nº 0630/SMSO.G/2017 (arquivo SEI 0965099), haver interesse, neste momento, apenas na execução dos projetos relacionados ao Corredor Radial Leste Trechos 1 e 2;
- diante desta resposta, a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana informou a Caixa Econômica Federal, mandatária da União, para operacionalizar o entendimento de manter ativas as etapas do Termo de Compromisso referente à execução dos Projetos Executivos relacionados ao Corredor Radial Leste Trechos 1 e 2, sendo que para tal seja(m) realizada(s) nova(s) licitação(ões).

Na audiência pública realizada em 30/11/2016, o representante do Ministério reconhece as falhas apontadas pelo Tribunal, afirmou que o projeto está sendo cancelado e pactuou com a Prefeitura de São Paulo a concessão de R\$ 8,5 milhões para que seja realizado um bom projeto executivo.

Proposta do COI:

Nesta auditoria, as constatações envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 23.970.445,09 (fev/2013) de sobrepreço, montante materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação. Este sobrepreço não teve a oportunidade de ser



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

corrigido pela competitividade na licitação, vez que esta foi fortemente obstruída por uso indevido e injustificado de pré-qualificação, e pela exigência de critérios injustificados de habilitação e julgamento. Trata-se de fatos que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, razão prevista em lei para a paralisação cautelar da execução de programas federais.

Do ponto de vista dos prejuízos de paralisação, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois a obra encontra-se em suas fases iniciais, já estando atualmente paralisada. Também não há risco de deterioração de serviços executados, visto que as obras propriamente ditas não foram iniciadas, não existindo mobilização de pessoal ou de equipamentos, nem a instalação do canteiro de obras.

Diante das informações trazidas a CMO pelo Ministério das Cidades, este Comitê reconhece o esforço do Ministério, da CEF e da Prefeitura de São Paulo, no sentido de que estão sendo tomadas as devidas providências para sanar os indícios de irregularidades apontados. Entretanto, enquanto não houver formalização da medida corretiva⁵⁴ indicada no Despacho do Ministro-Relator Bruno, o COI entende ser prudente a continuidade do bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do edital e do contrato sob análise, objetivando resguardar o erário de potenciais danos, inserindo-os portanto na relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves constante do Anexo IV do PLOA 2016.

56101 – Ministério das Cidades

Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho – RO

Programas de Trabalho:

17.512.2068.1N08.0010/2016 - Apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios

⁵⁴ - realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento - Na Região Norte

Objeto:

Edital 005/2015 - Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Subsistema Sul

Irregularidade:

Não atendimento dos requisitos para adoção do regime de Contratação Integrada.
Sobreprego

Objeto:

Contrato nº 118/PGE-2015 - Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras e serviços de engenharia, realização de testes, pré-operação assistida e todas as demais operações necessárias e suficientes à implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Subsistema Sul

Irregularidade:

Não atendimento dos requisitos para adoção do regime de Contratação Integrada.
Sobreprego

Informação do TCU:

O Relatório de auditoria do TCU, culminado pelo Acórdão 1308/2017 – Plenário, retira a recomendação de paralisação do edital e contrato em referência, atualmente constantes do Anexo VI da LOA/2017, em virtude de terem sido extintos os instrumentos celebrados entre o Ministério das Cidades e os órgãos estaduais que permitiram o repasse de recursos federais, sem que tenham ocorrido desembolsos.

O referido Acórdão foi tratado pela CMO, em decisão de mérito, no AVN 13/2017. Nele, o Relator expõe sua discordância da retirada da indicação de paralisação, pelas razões a seguir colacionadas:

Entendo que existe absoluta razão no posicionamento do Ministro Relator no TCU: o risco ao Erário federal não foi eliminado, mas apenas suspenso. O Ministério das Cidades tomou acertada decisão no sentido de não manter instrumentos contratuais que permitissem repasses para o empreendimento nas atuais condições irregulares em que o governo de Rondônia pretende executá-lo. Porém, as fontes das irregularidades (o Edital 005/2015 e o Contrato nº



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

118/PGE-2015) permanecem ativas, abrindo a possibilidade de que futuros desembolsos sejam formalizados. De fato, o Ministro Relator faz bem em recordar, no item 14 de seu Voto, o contexto altamente problemático da relação entre o governo estadual e a União em torno dessa obra, que desde 2008 vem mostrando severas irregularidades nas diferentes tentativas de licitá-la, e que já frequentou o Anexo de obras irregulares de leis orçamentárias anteriores. Isso demonstra a grande dificuldade do executor estadual em projetar e contratar adequadamente uma obra que, sem dúvida, tem extrema complexidade técnica. Ademais, a probabilidade de que essa obra venha a ser levada a efeito sem o apelo a recursos federais é mínima, dado o seu grande porte financeiro, de muito difícil absorção pelos orçamentos do Estado.

Não por acaso, os itens do empreendimento do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho que constam, individualizadamente, do quadro de bloqueio na lei orçamentária anual não são os termos de compromisso, ora extintos, celebrados entre o Ministério das Cidades e o Estado, mas o edital e o contrato de responsabilidade do governo estadual, e esses permanecem ativos. Assim, entendo que, no mérito, não foram superados os graves riscos que tais instrumentos colocam ao orçamento federal no futuro. Existe pleno fundamento para que, como faz no item 9.4 do Acórdão, o Tribunal determine ao Ministério não repassar quaisquer recursos federais ao empreendimento até que seja anulado o contrato mencionado e realizado novo certame licitatório cumprindo as exigências legais. Pelos mesmos motivos, exatamente, existe pleno fundamento para que o Congresso Nacional mantenha bloqueada a execução dos recursos orçamentários para esse empreendimento.

Do ponto de vista formal, este contrato e o edital de que decorreu são, inquestionavelmente, atos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado (na verdade, correspondem à totalidade da execução do empreendimento) e que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário bem como, simultaneamente, dar ensejo à nulidade de procedimento licitatório e de contrato. Nesse sentido, a situação encontrada corresponde, precisa e literalmente, à definição de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação estabelecida pelo art. 121, § 1º, inc. IV, alínea 'a', da lei de diretrizes orçamentárias para 2017, correspondência essa que fez com que o Congresso Nacional acertadamente decidisse pela sua inclusão no Anexo da lei orçamentária anual de 2017 e pelo bloqueio da execução de quaisquer recursos federais à conta desses instrumentos. Pois bem, a situação fática não se alterou em absoluto, a despeito da louvável decisão do Ministério de deixar expirar os instrumentos que até então formalizavam a possibilidade de repasse de recursos federais para a obra. Persiste o fato de que quaisquer destinações de recursos federais para essa obra tão importante continuarão a ter sobre si o peso de um contrato de execução viciado na sua origem. Desta forma, entendo que a reconsideração que o Tribunal faz, por meio do item 9.2 do Acórdão, quanto à situação do Edital 005/2015 e do Contrato 118/PGE-2015 desclassificando-as como indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, não deve ser seguida por esta Comissão, pois contraria a realidade fática que o próprio Tribunal revela e contra a qual a Corte, acertadamente, intervém ao determinar, no item 9.4 do Acórdão, que o governo federal não destine recursos para a obra na vigência dos instrumentos em referência. Por tais razões sustento que esses dois instrumentos, edital e contrato, devem permanecer tal e como estão no Anexo da lei orçamentária anual, não devendo ser adotada nenhuma providência por esta Comissão no sentido de modificar essa condição.

A posição do Relator foi acatada pela CMO em sua reunião de 24/10/2017, de forma que permanecem os objetos no quadro de bloqueio da lei orçamentária vigente.

Informação do gestor:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Por meio da Nota Técnica 167/2017/DFIN/SNSA-MCIDADES, anexa ao ofício 189/2017/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 27.11.2017, o Ministério informa que, em reunião de 27/09/2017, o governo estadual de Rondônia comprometera-se a entregar ao agente financeiro (Caixa Econômica Federal) os documentos comprobatórios do encerramento do processo de contratação, pretendendo elaborar novo projeto e nova licitação para o empreendimento. Reitera ainda o órgão federal, por meio do Despacho 721/2017/GAE/DRPS/SNSA anexo ao mesmo ofício, que os termos de compromisso 0226.561-68/2008 e 0296.770-66/2009 que vinculavam a União aos repasses para a obra foram encerrados em 31/12/2016, não tendo sido renovados.

Na audiência pública realizada em 30/11/2017, promovida por esta Comissão Mista, o representante do Ministério das Cidades declarou que os contratos haviam sido rescindidos, não existindo mais. Esclareceu que na época em que foi contratado o repasse, não havia exigência de projeto para aprovação da aplicação dos recursos federais; informou que o Ministério já destinou ao Estado de Rondônia um total de R\$ 9,1 milhões destinados especificamente à elaboração de projeto adequado para o sistema de esgotamento sanitário, projeto este que espera seja o fundamento de uma nova proposta de financiamento federal.

Na mesma oportunidade, o representante do TCU acrescentou relato do histórico de largos anos de insuficiências e problemas reiterados nos projetos utilizados pelo governo estadual para esse empreendimento, e sugeriu que a medida cautelar do TCU poderia ser uma alternativa à inclusão no quadro de bloqueio como medida preventiva que evite a utilização posterior do contrato questionado.

Proposta do COI:

Entende o COI que deve ser prestigiada a postura prudente e equilibrada da Comissão Mista: as intoleráveis irregularidades originais do contrato persistem, tanto que o Tribunal – com todo o acerto - entendeu necessário estabelecer uma medida cautelar vedando ao Ministério das Cidades a realização de repasses ao abrigo do contrato questionado. Como os recursos envolvidos em um sistema de esgotamento sanitário de uma capital como Porto Velho (uma necessidade reconhecidamente urgente) excedem as possibilidades estaduais, a demanda de novo financiamento é inevitável. Caso a retirada do bloqueio não seja acompanhada do encerramento



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

do contrato, é perfeitamente possível uma nova solicitação com o mesmo objeto. A alvissareira notícia de que o contrato encontrava-se encerrado não foi comprovada, indicando que o Estado ainda não fez essa comprovação nem ao Ministério nem ao Tribunal.

Não há riscos para o desenvolvimento de um sistema adequado de esgoto para a cidade, uma vez que o que se paralisa é tão somente o contrato irregular – ao contrário, ao forçar o retorno à prancheta para concretizar um projeto adequado, o bloqueio favorece a consecução do objetivo de construir o sistema sanitário. Desde logo, não se aplicam os critérios descritos na seção 1.8 para instrumentos extintos ou rescindidos, uma vez que o item objeto de bloqueio não o foi. A questão colocada é o custo de controle envolvido: valeria a pena exigir todos os procedimentos atualmente mobilizados em torno das obras objeto da severa medida da paralisação via lei orçamentária, que impacta tanto o TCU quando o Congresso, quando não existe mais o convênio federal ? Tal avaliação deve ser feita caso a caso, e na situação vertente, como já adiantado, o Comitê entende que o histórico problemático das contratações para essa obra – todas frustradas pelas mesmas deficiências de projeto – não recomenda que o sistema de controle baixe a guarda, em defesa do Tesouro e principalmente da população de Porto Velho. Portanto, deve o Comitê propor à CMO que o Edital de RDC e o contrato dele decorrentes permaneçam incluídos no quadro de bloqueio da LOA/2017.

39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
39207 VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A
39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
74918 - recursos sob supervisão do Fundo de Desenvolvimento do
Nordeste/FDNE - Min Integração Nacional

Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina

Programa de Trabalho:

26.783.2087.11ZT.0020/2016 - FERROVIA TRANSNORDESTINA - PARTICIPACAO DA UNIAO - EF-232
26.783.2087.00Q4.0020/2017 - PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - TRANSNORDESTINA LOGISTICA
26.783.2087.00Q4.0020/2018 - PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - TRANSNORDESTINA LOGISTICA



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

28.846.2029.0355.0001/2017 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001)

28.846.2029.0355.0001/2018 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001)

Objeto:

Acordo de Acionistas TLISA

Irregularidade:

Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017 – TCU/Plenário, 1408/2017 – TCU/Plenário e 67/2017– TCU/Plenário

Objeto:

Empreendimento

Irregularidade:

Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017 – TCU/Plenário, 1408/2017 – TCU/Plenário e 67/2017– TCU/Plenário

Informação do TCU:

O Comitê deve tomar em consideração projetos e empreendimentos que recebam menção de graves riscos ao Erário federal no relatório consolidado do TCU, estejam eles ou não na lista simplificada oferecida como proposta ao Anexo da lei orçamentária. O Acórdão consolidador (2.449/2017 – Plenário) traz referência muito clara a um empreendimento dessa natureza: a Ferrovia Transnordestina, sobre a qual debruçaram-se três ações de fiscalização durante o exercício (itens 43 e 93 do Relatório do mencionado Acórdão). Trata-se de um empreendimento nominalmente privado, concedido a uma empresa particular, mas no qual o Tribunal relata o comprometimento, a título de participação acionária e de empréstimo, de uma substancial parcela de recursos federais, e que encontra sérios problemas de governança e de insucesso operacional, não estando ainda concluído mesmo após muitos anos de construção. Estes problemas foram levantados por meio dos Acórdãos nº 1659/2017 – TCU/Plenário, 1408/2017 – TCU/Plenário e 67/2017– TCU/Plenário.

Depreende-se do relatório do anterior Acórdão 1724/2016 – TCU/Plenário que o empreendimento dessa nova linha ferroviária foi autorizado em 20058 pela ANTT em regime de concessão, sem licitação (portanto, mediante atos e contratos nulos), à concessionária hoje denominada Transnordestina Logística S.A. (TLISA), que já detinha a concessão da antiga malha



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Nordeste da RFFSA. Ao mesmo tempo, o financiamento pactuado das obras é majoritariamente de origem pública⁵⁵, tendo sido parcialmente realizado o desembolso. O Acórdão decorre de uma representação do Ministério Público junto ao TCU que informa haver, já em 2016, importante descompasso entre as execuções física e financeira do empreendimento, ocorrendo ainda vários vícios construtivos na execução física. Além disso, o contrato original da malha já existente, datado de 1997, teve seu equilíbrio econômico-financeiro violado, com a prorrogação do prazo de vigência da concessão por mais trinta anos à empresa que não vinha cumprindo com as metas licitadas quando da concessão. Com esses fundamentos o *Parquet* pugnava pela suspensão cautelar de quaisquer desembolsos de órgãos federais a qualquer título para o projeto, para prevenir a continuidade de dano ao erário. Em resposta a essa demanda, o Ministro-Relator inicialmente determinou em caráter cautelar, em 17/05/2016, a suspensão de repasses de recursos federais⁵⁶ destinados à construção da Transnordestina. Ao comunicá-la ao Plenário, aquele Relator acrescenta que a Valec informara, em audiência na Câmara dos Deputados, ter sido obrigada pelo Governo Federal a aportar ainda mais recursos, mesmo não dispondo deles para suas próprias obras e sem que houvesse um estudo de viabilidade da própria Valec quanto ao investimento. Posteriormente, o próprio Relator revogou a medida cautelar, alegando que

⁵⁵ Conforme aponta o “Acordo de investimentos” da ferrovia, relatado pelo TCU, para o horizonte até 2016 o financiamento do projeto corresponderia às seguintes fontes:

	R\$ milhões	
Recursos próprios do concessionário privado	749,6	9,94%
Recursos de origem pública	6.792,0	90,06%
Recursos de incentivo fiscal (FINOR)	1.143,0	15,16%
Recursos de capital público (VALEC como acionista)	229,6	3,04%
Recursos públicos na forma de empréstimos (FDNE*, FNE, BNDES)	5.419,4	71,86%
Total	7.541,6	100,00%

Fonte: Tabela a p. 4 do Relatório do Acórdão TCU 1.724/2016 – Plenário.

(*) Os valores aportados pelo FDNE têm origem no Orçamento Fiscal e são aplicados na forma de debêntures que são, na proporção de 50 %, convertidas em ações da companhia financiada após a entrada em operação do projeto (item 112 do Relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário).

OBS: Os valores dos fluxos relatados pela ANTT até dezembro de 2015 e constantes da Tabela 1 do relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário são diferentes dessa tabela inicial (totalizando R\$ 8.154 milhões), mas mantêm a proporção entre recursos privados da concessionária e as diferentes fontes de financiamento público.

Mais precisamente, o “Acordo de Investimentos” é descrito no Relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário:

15. No intuito de conferir maior segurança jurídica à construção, foram assinados em 20/9/2013 um acordo de investimentos e um acordo de Acionistas, em que se estabeleceram os direitos e obrigações dos acionistas e os limites de participação do Bloco Público no capital social votante, bem como as condições, os prazos e os montantes a serem desembolsados pelos acionistas e investidores da ferrovia. Participam desses termos a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec), o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a TLSA. No Acordo de Acionistas, além desses quatro citados, é signatário também o BNDES Participações S. A. (BNDESPar).

⁵⁶ Tais repasses incluíam aqueles de responsabilidade de: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias, Fundo de Investimento do Nordeste — Finor, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste — FNE, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste — FDNE, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e BNDES Participações S.A. — BNDESPar.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

números mais atualizados apresentados pelo BNDES contestavam a hipótese de descompasso da execução física e da financeira.

Na sequência da representação em que contesta a suspensão da cautelar, o Ministério Público ressaltou achados de fiscalizações anteriores que apontavam precariedade dos projetos da obra ao longo de todo o período construtivo (2006-2009), bem como mudanças significativas nas condições construtivas propostas para a ferrovia em detrimento da sua capacidade produtiva, por atos de responsabilidade da concessionária e com anuência da ANTT, sem exame técnico do órgão regulador, sem justificativa alguma nem contrapartida ao interesse público. Esta precariedade de projetos reflete-se em sucessivos aumentos do custo total do empreendimento (que saltou de R\$ 4,5 bilhões em 2007 para R\$ 7,5 bilhões em 2014) que persistiam sem fundamentação técnica apresentada ou homologada por qualquer órgão governamental ou de controle. Quanto ao descompasso físico-financeiro, insiste o MPTCU que ocorre, uma vez que os orçamentos não são confiáveis e os dados usados pelo Relator para descaracterizar a sobreaplicação financeira não correspondem à realidade do projeto⁵⁷. Acrescenta volumosos relatos oficiais de baixa qualidade dos serviços concluídos e precariedade ou ausência da fiscalização da ANTT⁵⁸, além de dissecar as inconsistências jurídicas e econômicas no contrato de 2014 que modificava a concessão original da TLSA, criava a concessão específica da Transnordestina e prorrogava a vigência da exploração da malha já existente até 2057, introduzindo alterações injustificadas no equilíbrio econômico-financeiro celebrado na licitação de 1997 – sempre tendo como pano de fundo o desconhecimento do valor real do investimento necessário para construção da ferrovia e a ausência de qualquer estudo de previsão de demanda de transporte na região. Tudo isso, cabe lembrar, formalizado quando as obras já estavam em andamento há vários anos, enquanto no mesmo período a concessionária acumulava comprovações de reiterado descumprimento das obrigações assumidas no contrato de concessão quanto ao volume de produção, à redução de acidentes e ao próprio desenvolvimento das obras do novo trecho. Naquela ocasião, o Relator não reformulou sua posição, respaldado pelo colegiado do Tribunal, alegando que não haveria certeza sobre o real descompasso entre a

⁵⁷ O Voto Revisor (Min. Augusto Sherman) demonstra em seu item 18 que o FDNE suspendeu o repasse de recursos exatamente por considerar que existia descompasso entre execução física e financeira.

⁵⁸ O Voto Revisor (Min. Augusto Sherman) demonstra em seus itens 25 a 28 que a precariedade de fiscalização e controle na aplicação dos recursos públicos não está limitada à ANTT, mas a todo o conjunto de gestores envolvidos (Valec, FNDE e Ministérios).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

execução física e financeira (em função da inexistência de orçamento confiável), além do fato de que o “Acordo de Investimentos” vigente protegeria os órgãos federais de desembolsarem mais do que a quantia nele prevista até a conclusão total da obra.

O Acórdão 67/2017 – Plenário reexamina a mesma demanda (suspensão de repasses federais) a partir de investigações posteriores determinadas pelo Acórdão 1724/2016, antes listado). Nele, o relatório da unidade técnica inicia por uma detalhada descrição do andamento das obras, que àquele momento (outubro/2016) encontravam-se sob “paralisação quase completa” da qual emergem constatações inusitadas. Primeiro, a de que as obras estão sendo tocadas do interior para o porto, o que é exatamente o contrário do que se espera de uma concessão ferroviária:

24. Contudo, com base na figura 1, é possível inferir que a disposição dos canteiros de obras não segue a lógica de uma concessão cujo objeto é a exploração do serviço de transporte ferroviário de cargas. Verifica-se que as obras estão evoluindo a partir de um ponto central, localizado em Salgueiro (PE), e que faltariam no mínimo 326 km, por exemplo, até que a estrada de ferro consiga chegar ao Porto de Pecém (CE).

25. É notório que enquanto a ferrovia não chegar ao porto não haverá fluxo de cargas para o transporte ferroviário na Nova Transnordestina. Isso porque nesse modo de transporte, diferentemente do rodoviário, não é possível o deslocamento de seus veículos sem que a infraestrutura esteja totalmente completa, ligando os pontos de origem e destino⁵⁹.

Segundo, a de que o papel da Valec no empreendimento vem sendo, conforme admite a própria concessionária privada, a de fornecedor de todos os recursos que sejam, por qualquer motivo, atrasados ou negados pelos fundos de investimento – o que quer dizer que a participação pública no projeto é, na prática, bancada pelos recursos orçamentários (num montante que em setembro de 2016 já totalizara R\$ 1.124 bilhão⁶⁰):

*Afirmou que, diante das dificuldades elencadas, não restou outra alternativa à TLISA a não ser acionar a Valec para que disponibilize os recursos não liberados ao Projeto. **Por conta disso, considera que a estatal atua como espécie de fornecedor de recursos de última instância.** Nesse regime, cabe à Valec cobrir qualquer falha na tempestividade e integral liberação de recursos pelos fundos (FDNE e Finor), **i) incluindo a correção monetária relativa as parcelas de***

⁵⁹ Além disso, o Voto do relator aponta que “[a] parte da parte da ferrovia ainda por construir é justamente a que atravessa as regiões de maior concentração populacional, eivada de dificuldades relacionadas a processos de desapropriação, entre outras, o que tende a dificultar os trabalhos e/ou a aumentar os custos previstos.”

⁶⁰ Cfe. Tabela 4, item 84 do Relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

*competência dessas fontes, e ii) qualquer atraso na liberação das parcelas previstas no cronograma do Anexo X do Acordo de Investimentos*⁶¹.

Em conclusão, aponta a “existência de informações desencontradas acerca das razões que resultaram no atraso do aporte dos recursos pelos financiadores públicos e a concessionária, bem como no orçamento aprovado para a conclusão das obras, que indicam uma baixa governança dos entes envolvidos no empreendimento”. Ainda no que tange aos projetos e orçamentos, constata a inadequação e incompletude dos projetos apresentados pela concessionária à análise da ANTT, nos quais faltam elementos básicos para avaliação da adequação do projeto, do cronograma e do orçamento (isso tanto para os trechos já construídos quanto para os ainda pendentes de construir). Com efeito, a própria concessionária alega que os projetos executivos de engenharia (incluindo as necessárias sondagens) poderiam ser entregues quando muito em agosto de 2017⁶². Nesse levantamento, também foram reiteradas as constatações por parte de diferentes órgãos (SUDENE/FDNE, BNB, Ministério da Integração Nacional/FINOR) de descompasso, em graus variáveis, entre execução física e financeira. O Ministro Relator, nessa ocasião, faz eco às constatações técnicas, lembrando que há “vasto conjunto de indícios que indicam a ocorrência de vícios insanáveis que podem levar à declaração de nulidade dos atos e contratos que viabilizaram a construção da Transnordestina” – circunstância que justifica e exige medidas acautelatórias. Por esta razão, restaura – com o endosso do Plenário – a cautelar original aos mesmos órgãos federais⁶³ no sentido de que

[...] se abstenham de destinar recursos, a qualquer título, para as obras de construção da Ferrovia Transnordestina (Malha II) ou para a respectiva concessionária, até que a TLSA apresente à ANTT todos os elementos de projetos, incluindo os estudos geotécnicos, solicitados por aquela Agência, bem como até que a ANTT valide as alterações do projeto e a definição do respectivo orçamento.

Em tratamento mais aprofundado do tema, o Acórdão 1408/2017 – Plenário traz uma avaliação da estrutura de governança da construção da Transnordestina no que diz respeito à

⁶¹ A mesma constatação deflui da descrição do processo de ampliação em 20 % do orçamento a ser custeado por cada investidor, feita pelo BNDES, no item 60 do relatório do Acórdão 67/2017, bem como da descrição mais detalhada dessa condição no item 84 do Relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário.

⁶² Item 228 do Relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário.

⁶³ Ou seja, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias, ao Fundo de Investimento do Nordeste - Finor, ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e ao BNDES Participações S.A. – BNDESPar.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

relação entre regulador, concessionária, financiadores e acionistas públicos, bem como as ações destinadas à recuperação do cronograma da obra. Após fazer histórico mais detalhado dos aspectos contratuais da concessão e dos fluxos de caixa previsto e realizado (confirmando o descompasso entre a execução física e financeira, e a ausência de projeto e orçamento confiáveis de todo o empreendimento⁶⁴), revela que o novo contrato de concessão de 2013-2014 prevê para a ANTT uma série de papéis-chave na estrutura de governança do projeto – alguns dos quais não existem em nenhuma outra concessão - que na prática não são desempenhados pela agência (acompanhar trimestralmente o fluxo de caixa da concessão; arbitrar a definição da responsabilidade por eventuais atrasos na liberação de recursos⁶⁵; acompanhar os investimentos e o cronograma do projeto). Tendo em vista ser esta a assimetria fundamental de informações na relação entre os interessados no projeto, esta intervenção da ANTT é o foco principal da fiscalização. A descrição da estrutura de governança do projeto destaca que aquilo que originalmente seria de responsabilidade de um concessionário privado terminou por ter uma enorme participação dos entes públicos no financiamento (como acionista minoritário e prestador em condições subsidiadas), assim como na gestão da concessão. Na prática, o setor público (Valec, BNDES e Fundos de investimento) não é controlador da concessionária (pois a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, empresa privada concessionária da malha original, tem 92,6 % das ações ordinárias), mas aporta 63,7 % do seu capital (pois detém a totalidade das ações preferenciais)⁶⁶. Nas palavras do Ministro-Relator do Acórdão 1408/2017 – Plenário, “as

⁶⁴ 23. Embora mais de 70% dos recursos previstos no Acordo de Investimentos já tenha sido investido na ferrovia, apenas cerca de 50% do projeto (50% segundo a concessionária, 40% segundo a ANTT) foi efetivamente executado. O montante a ser aportado não seria, desse modo, suficiente para garantir a conclusão das obras. Atualmente, a concessionária divulga na mídia e em relatórios de acompanhamento encaminhados à ANTT o orçamento da obra de R\$ 11,2 bilhões. Esse novo valor, contudo, até o momento não foi aprovado nem pelos agentes financiadores, nem pela Agência. Pertine ressaltar também que o orçamento da obra nesse valor tornaria menos significativo o descompasso entre a execução física e financeira das obras.

⁶⁵ Esta exigência coloca sobre o setor público como um todo grande parte do risco de financiamento da concessão, uma vez que o concessionário privado somente será responsabilizado pelas consequências da falta de recursos se for demonstrada pela agência reguladora que foi o setor público o causante da insuficiência de financiamento.

⁶⁶ Tabela 3, pp. 14-15 do Relatório do Acórdão 1408/2019 – Plenário. O Acordo de Acionistas tampouco estabelece condições equivalentes ao poder de controle (embora confira algumas prerrogativas de veto à Valec). O item III do Voto condutor do mesmo Acórdão chega a conclusão semelhante, partindo do balanço patrimonial de 2015, com proporções de 71 % de capital público e 29 % de capital privado como fontes de financiamento do projeto, proporções de capital que se tornam mais extremas (90 % de fontes públicas, 10 % de fontes privadas) quando a estimativa é feita para a totalidade do cronograma financeiro projetado para a construção.

87. A Valec, como acionista da TLSA, participa do Conselho de Administração da concessionária com apenas 2 do total de 7 conselheiros. Os membros da diretoria são eleitos em chapa por voto da maioria do Conselho de Administração (peça 49, p. 15).

88. O Acordo de Acionistas prevê (peça 49, p. 10, cláusula 3.2) que diversas matérias – como alteração do objeto social, alteração do estatuto social, liquidação, dissolução, falência, recuperação judicial, fusão incorporação, cisão, reorganização societária etc. – dependem de prévia aprovação da Valec. Outras matérias, tais como orçamento anual,



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

negociações para a construção da Ferrovia Transnordestina resultaram na implantação de negócio privado com a absoluta prevalência de recursos públicos”. Agravando a situação, os agentes públicos envolvidos não mantêm comunicação fluida entre si: cada um conta com diferentes orçamentos da obra⁶⁷; a Valec tem atuado como supridora de eventuais insuficiências de fundos dos demais entes públicos sem sequer inteirar-se dos motivos que levam a essas insuficiências, constatando somente *a posteriori* que os desembolsos que efetuou não seriam devidos⁶⁸.

Quanto ao papel do regulador ANTT, o exame do acompanhamento que realiza quanto ao fluxo de caixa da concessão suscita outra constatação importante: a ANTT não faz qualquer acompanhamento do valor dos investimentos efetivamente feitos na concessão. A razão alegada para isso é que a equação do contrato não é baseada no valor investido, mas tão somente no aporte de capital dos acionistas e nos financiamentos obtidos⁶⁹. De um lado, isso implica na omissão da agência reguladora em conhecer da infraestrutura que está sob sua regulação direta. De outro, revela um desenho concessional no mínimo inusitado. Ao contrário do que se esperaria de uma concessão, a taxa de retorno a ser assegurada ao investidor (mediante o prazo de concessão variável até alcança-la) não é calculada sobre o valor da obra real entregue, mas simplesmente do montante financeiro contabilizado do investimento independentemente da eficiência da obra e respectiva exploração – um modelo que lembra o mecanismo das “garantias

escolha dos auditores independentes, aprovação da política comercial, de fornecedores, de clientes, para investimentos etc., dependem de aprovação prévia da Valec apenas nos 3 primeiros anos de vigência do Acordo.

⁶⁷ 142. Verifica-se atualmente falta de comunicação entre os diversos atores e que as informações entre eles não estão uniformizadas. Isso porque os acionistas/financiadores públicos contam cada um com diferentes orçamentos da obra. Quando da assinatura do Acordo de Investimentos, o orçamento passou de R\$ 5,4 bilhões para R\$ 7,5 bilhões. Nesse momento, contudo, o valor do projeto aprovado no âmbito do Finor ainda era de R\$ 5,4 bilhões. O valor de R\$ 7,5 bilhões, que até hoje é o orçamento vigente no BNB, Sudene, Valec e ANTT não chegou a ser aprovado pelo Finor. Não obstante, em abril de 2016, quando, ao que tudo indica, as obras já estavam bastante defasadas em relação ao cronograma contratual, o Finor aprovou o pleito da concessionária de adequação técnica do projeto, apresentado em 30/10/2014 (peça 53, p. 6), aumentando o orçamento para cerca de R\$ 9,2 bilhões (peça 53, p. 2).

⁶⁸ 143. A Valec, além do aporte no capital social inicialmente previsto, ficou responsável, nos termos do Acordo de Investimentos (peça 48, p. 8, cláusula 3.1.4), por cobrir eventuais atrasos das parcelas previstas para o FDNE e Finor. Não obstante, a Valec não fez qualquer consulta ao FDNE e ao Finor para saber os motivos do não repasse. Apenas em junho de 2016, após decisão cautelar do TCU que suspendeu o repasse de recursos públicos para a concessionária, a estatal oficiou os fundos acerca das razões do atraso ou não repasse (peça 42, p. 5 e 11). [...]

145. Após receber a comunicação do FDNE, a área técnica da Valec entendeu que, como a concessionária havia dado causa ao atraso no repasse dos recursos do FDNE, não caberia à estatal repassar os recursos não transferidos pelo Fundo à concessionária (peça 42, p. 16). Até esse momento, contudo, a Valec já havia aportado na concessionária R\$ 747 milhões em substituição ao FDNE e ao Finor sem questionar os motivos da não liberação ou atraso no repasse de recursos pelos fundos. [...]

⁶⁹ 150. Durante a execução da auditoria, contudo, após reuniões com a equipe da Sufer/ANTT, unidade responsável pelo acompanhamento econômico-financeiro da concessão (peças 38 e 39), explicou-se que a fórmula prevista na Cláusula Terceira do contrato de concessão, que trata do prazo da concessão, não contempla diretamente os investimentos realizados (Capex), mas apenas o aporte de capital dos acionistas e os financiamentos obtidos: [...]



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

de juros” concedidas aos investidores ferroviários no Segundo Império⁷⁰. Ou seja, o concessionário não está sujeito a riscos de receitas e despesas operacionais: a rentabilidade do investimento financeiro é garantida automaticamente pela prorrogação do prazo de concessão (portanto, da exploração do bem em caráter monopólico) até que o retorno seja alcançado.

Para cumprir todas as finalidades de acompanhamento da regulação, a ANTT conta com apenas 17 profissionais, responsáveis pelo acompanhamento (documental, de projeto e *in loco*) de todas as obras ferroviárias em concessão no país. A avaliação do TCU é que o acompanhamento físico e técnico vem sendo feito segundo o padrão exigível (embora a atividade atípica de “avaliar a responsabilidade pelos atrasos nas obras por falta de recursos” seja feita de forma não-institucionalizada e intempestiva⁷¹, o que resultou inclusive na ausência de qualquer repactuação formal de prazos no contrato de concessão – a despeito da reconhecida impossibilidade de cumprimento do seu cronograma original). No âmbito de engenharia, porém, até agosto de 2017 os elementos trazidos pela concessionária para validação do projeto (que haviam sido reiteradas vezes exigidos pelo menos desde agosto de 2014) foram examinados e considerados inteiramente insuficientes pela ANTT, que apontou inúmeras pendências de

⁷⁰ *No fim do Império, as sociedades anônimas com maior capital realizado, na corte, têm por objeto estradas de ferro, carris urbanos e navegação, numa escala que vai de cento e dez mil contos a quinze mil. Os três ramos só existem pelos favores inerentes às concessões. Tomem-se como modelo as estradas de ferro, e do exemplo se terá o esquema fundamental da economia do Império. O primeiro ímpeto ferroviário ficou no papel e na lei (Lei Feijó, de 1835), com o sonho de ligar o Rio de Janeiro a Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul. As concessões, como a em favor do doutor Cochrane em 1840, revelam a impossibilidade da empresa se maiores favores não a animassem. Somente depois de 1852 (Lei n.º 641), com o privilégio de zona e a garantia de juros, garantia de cinco por cento, que algumas províncias elevam a uma taxa suplementar de dois por cento, os trilhos se implantam.* (FAORO, Raymundo Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Editora Globo, 2001. pp. 514-515).

O nervo da circulação econômica, legado pelo Império e reputado por Rui Barbosa o centro da emancipação econômica da República, as estradas de ferro, fizeram-se a crédito, mediante garantia de juros a ouro. Em 1896 cogitou-se de arrendá-las, o que ocorreu, depois de encampá-las o governo Campos Sales. (FAORO, op. cit., pp. 614-615).

Tudo se iniciou com a introdução da estrada de ferro, comandada pelo capital mercantil nacional e apoiada, decisivamente, pelo capital financeiro inglês, única forma de rebaixamento dos custos de transportes: "Mas a importância das ferrovias inglesas nos Estados cafeeiros é marcante mesmo que forças mais poderosas fossem responsáveis inicialmente pela sua fundação. As principais ferrovias que serviam as áreas cafeeiras eram de propriedade ou financiadas pelos britânicos".

É indiscutível, também, que o Estado brasileiro, ao conceder garantia de juros aos investimentos externos em ferrovias, assegurando ao capital estrangeiro rentabilidade certa a longo prazo, desempenhou um papel essencial. Em suma, o entrelaçamento do capital mercantil nacional com o capital financeiro inglês, tornado possível e estimulado pelo Estado, começa por explicar o extraordinário surto ferroviário da segunda metade dos 60. (MELLO, João Manuel Cardoso. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1991. pp. 80-81).

⁷¹ A intempestividade ocorre no julgamento em segunda instância administrativa dos recursos apresentados pela concessionária nos processos da espécie (tendo havido 12 apurações de responsabilidade por atraso nas obras resolvidas na primeira instância, enquanto 4 estão em andamento) - Tabela 10 do relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário. De qualquer modo, a subjetividade e a falta de parâmetros para apurar a “responsabilidade pelo atraso de recursos” colocam para a Agência uma tal demanda que pode colocar em risco a própria execução do restante do acompanhamento físico e técnico das concessões.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

projeto e orçamento⁷² (agravadas pela constatação de que “a TLSA não demonstrou que possuía mobilização de recursos humanos e financeiros para sanar as inconsistências reiteradamente apontadas”⁷³). Em síntese, do ponto de vista da governança verifica-se que não existem para o órgão regulador elementos capazes de sequer indicar qual o grau de execução atual da obra (que informações da própria concessionária, sem atesto oficial, situariam entre 52 % e 56 %), nem uma projeção da estrutura financeira capaz de viabilizar a conclusão e operação da obra (elemento este que, em uma concessão, a legislação e a técnica tornam um pressuposto da própria licitação, e que no caso da Ferrovia Transnordestina somente veio a ser evidenciado dez anos depois de iniciadas as obras e respectivos desembolsos, por força do questionamento do órgão de controle externo). Sintetizando a conclusão em termos das perspectivas do projeto, conclui o relatório:

261. Em suma, como o poder público não sabe precisar de forma robusta o valor da obra, não se pode garantir que os recursos de responsabilidade de entidades governamentais ainda pendentes de serem aportados no projeto, de acordo com o Acordo de Investimentos e com o apurado pela ANTT, são suficientes para concluir a obra.

*262. Em outras palavras, o investimento público – seja por meio de aportes no capital social da concessionária de entes governamentais (Valec e Finor), seja por meio de financiamentos com juros subsidiados, abaixo do preço de mercado (FDNE, FNE e BNDES) – nessas condições **corre altíssimo risco de redundar em desperdício e mau uso desses recursos. Esse contexto também sugere que existe chance substancial de que a obra não venha a ser concluída.** (grifos no original)*

Em tal conclusão coincide o Ministro-Relator, que acrescenta em seu Voto que a situação dos projetos de engenharia apresentados pela concessionária é de tal modo precária que sequer permitiriam o início dos trabalhos:

⁷² 239. Em agosto de 2014, 7 meses após a assinatura do novo Contrato de Concessão, a concessionária, por meio da Carta CEX-PRTR-250-14 (peça 56), apresentou à ANTT planilha orçamentária com valor global de R\$ 7,5 bilhões (data base março/2013). Após análise do material (NT 170/2014/GPFER/SUFER, peça 57), a Agência constatou diversas pendências que impediam a adequada verificação do orçamento e que deveriam ser sanadas, entre as quais:

a) indicação de referência de preços;
b) discriminação de preços nos itens mobilização, desmobilização, canteiro de obras;
c) ausência de memórias de cálculo;
d) ausência de detalhamento de custos das obras de arte especiais; e
e) ausência de detalhamento de custos ambientais.

[...]

244. Outros elementos, conforme identificado pela Agência no acompanhamento das obras, agravam as incertezas quanto ao custo do empreendimento, tais como: indefinição do projeto executivo de determinados trechos (ainda sem traçado), ausência de sondagens para os trechos não iniciados, realização das sondagens apenas após a supressão vegetal e imprevisibilidade dos custos relativos à distância média de transporte (DMT) (peça 55, p. 30- 31).

⁷³ Item 243 do Relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

O desenrolar destes fatos revela que a ANTT, quase uma década depois de finalizar o processo de aprovação parcelada dos projetos dos diferentes trechos que compõem o projeto da Ferrovia Transnordestina, com ressalvas e condições para o início das obras, continua a debater-se com a Concessionária, para obter elementos básicos, cuja ausência deveria ter impedido o próprio início da construção da ferrovia.

Transcorrido o prazo final para a conclusão destas obras - que sequer deveriam ter sido iniciadas, por falta de elementos básicos de projeto - o que se verifica hoje é situação de impasse absoluto, na qual a ANTT nem aprovou sanções pelo descumprimento reiterado de prazos, para a conclusão dos diversos trechos das obras, nem foi capaz de repactuá-los.

Na matéria de governança, concluiu o Acórdão 1408/2017 – Plenário por determinar à ANTT a elaboração de planos de ação para que levante todos os desembolsos realizados pela concessionária nas obras e os eventuais atrasos de desembolso de recursos públicos pactuados e a responsabilidade pelos mesmos, bem como para o acompanhamento físico e financeiro do projeto caso delibere por repactuar o cronograma contratual da ferrovia.

O Acórdão 1659/2017 – Plenário focaliza especificamente o planejamento, gestão e controle pela Valec da sua participação societária e dos seus aportes de capital na concessionária da Transnordestina. Esse engajamento da empresa foi formalizado por meio dos já mencionados “Acordo de Acionistas” e “Acordo de Investimentos” de 20.09.2013⁷⁴. Esse acordo confere alguns poderes de veto à Valec na aprovação de políticas gerais da empresa, bem como alienações, investimentos, participações, endividamento e contratos que superem determinados valores financeiros – em contrapartida à obrigação de cobrir os aportes previstos no acordo de investimentos que não tenham sido providenciados pelos outros agentes públicos (Finor ou FDNE⁷⁵), inclusive a correção monetária dos desembolsos desses agentes feitos em desacordo com o cronograma original.

A auditoria aponta que não foram realizadas quaisquer análises técnicas, econômicas, financeiras ou de risco para a tomada de decisão de subscrever esse investimento⁷⁶. Tal prática

⁷⁴ Antes do qual, porém, já ocorrera um aporte isolado de R\$ 164 milhões para aquisição de ações preferenciais da concessionária original.

⁷⁵ O que gerou um aumento de participação financeira da Valec no investimento de R\$ 230 milhões (no acordo inicial) para R\$ 1,1 bilhão, além de assumir o passivo contingente de garantidora do aporte de mais R\$ 3 bilhões (itens 65-70 do relatório), dos quais entre R\$ 110 e R\$ 960 milhões já são suscetíveis de exigibilidade por encontrarem-se em atraso por parte dos fundos (item 158 do relatório).

⁷⁶ As únicas análises internas mencionadas no relatório questionam especificamente a necessidade de ressaltar no Acordo de Acionistas a existência de disponibilidade orçamentária e o tempo insuficiente para a análise pela companhia dos contratos e decisões que dependiam de seu poder de veto. A única menção ao risco financeiro foi feita por uma análise externa do Tesouro Nacional, que questionava a capacidade financeira da Valec de arcar com o risco de não aporte de recursos pelos fundos. Tais alertas, por mais tímidos que fossem, foram desconsiderados



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

viola diretamente a técnica gerencial e de gestão de projetos, e o dever jurídico de diligência imposto pela legislação ao administrador público e ao administrador de uma sociedade empresarial. De igual modo, os pedidos feitos pela concessionária de liberação de recursos em substituição aos fundos, sob diferentes hipóteses do Acordo de Investimentos, foram aprovados internamente sem qualquer verificação dos motivos dessa solicitação, baseados exclusivamente o fato de serem facultados pelo mencionado Acordo, e sem qualquer providência de ressarcimento de prejuízos à companhia. Tampouco a Valec exerceu os direitos, concedidos pelo Acordo de Acionistas, de exame e aprovação de nenhum contrato de construção, e realizou exames tecnicamente muito deficientes para aprovação de contratos com partes relacionadas⁷⁷.

Informação do gestor:

Algumas manifestações dos envolvidos estão resenhadas no Acórdão 1408/2017 – Plenário. No que tange à apuração de responsabilidades pelos atrasos, o Ministério dos Transportes e a ANTT manifestaram-se, no Acórdão 1408/2017 – Plenário, no sentido de que estão cumprindo os procedimentos necessários, recaindo de todo modo sobre a concessionária a responsabilidade pela execução no caso do não-acolhimento de suas postulações, nos termos da Lei 8987/1995.

A concessionária alega (p. 4-5 do Voto) que a construção da ferrovia era uma responsabilidade da União segundo a concessão de 1997, e que mesmo assim dispôs-se a construir e operar os novos trechos a partir do acesso a fontes públicas de financiamento capazes de cobrir parte dos custos, sendo inviável assumir tais encargos com o prazo trintenário de concessão naquela data pactuado. Este teria sido o fundamento para a celebração da nova concessão, autorizada pela Resolução ANTT nº 4.042/2013 e pactuada em janeiro de 2014 com uma nova pessoa jurídica concessionária (cuja gestão foi objeto dos já mencionados “Acordo de Investimentos” e “Acordo de Acionistas” celebrados em 20/09/2013 entre a concessionária anterior e os diferentes entes públicos).

pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração da Valec, à exceção da inclusão no Acordo da ressalva de disponibilidade orçamentária para os aportes – que modificação redacional que não foi sequer introduzida no texto final do ajuste assinado (itens 127-134 do Relatório ao Acórdão 1659/2007 – Plenário).

⁷⁷ Concretamente, contratos de fornecimentos de bens e serviços à concessionária pelo acionista controlador privado (CSN) ou por suas controladas.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Quanto à gestão das participações da Valec tratada no Acórdão 1659/2017 - Plenário, tanto a empresa quanto o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil afirmaram naquela ocasião que a decisão de investir foi tomada apenas com base na autorização legal para participar minoritariamente de empresas para construção da ferrovia (art. 9º, inc. IX, da Lei 11.772/2008) e o decreto de abertura de crédito orçamentário, não justificando a ausência dos estudos técnicos e econômicos. Na realidade, a Valec alegou que era apenas “executora de repasses de recursos do governo federal, tendo como base o contido no Acordo de Investimentos”, enquanto o Ministério não tem atribuição de fazer tais estudos nem a competência para avaliar o mérito, pois a Valec é independente e tem a decisão exclusiva sobre a conveniência e oportunidade de liberar os recursos⁷⁸. Em manifestação posterior, a Valec alega que “a decisão de participar da TLSA não foi da empresa” mas sim da Assembleia Geral, representante do acionista único União Federal, que teria negociado os acordos em âmbito externo à empresa⁷⁹, além de que teria sido autorizada orçamentariamente toda a despesa incorrida. Alega ainda que os contratos de construção não foram examinados por não terem sido comunicados formalmente à empresa, e que está tomando providências para proceder ao exercício das faculdades de controle previstas no Acordo de Acionistas. O Ministro-Relator concordou com todas as ponderações do relatório da auditoria, e o Acórdão estabeleceu processos de apuração de responsabilidades para as irregularidades apontadas, e determinações à Valec no sentido de estabelecer mecanismos gerenciais de avaliação, gestão e controle de seus investimentos (atuais e futuros) na subsidiária, detalhando os inúmeros pontos de conduta inadequada que devem ser enfrentados por esses novos mecanismos.

Em audiência pública, o representante da Valec historiou a participação da empresa nesse empreendimento, nos termos acima descritos, bem como o início de medidas para instaurar

⁷⁸ O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Casa Civil da Presidência da República também responderam não ter competência sobre o assunto.

⁷⁹ Esta informação é refutada pelo TCU com base nos registros das Assembleias Gerais:

313. Resta, portanto, esclarecer o posicionamento da Assembleia Geral, da qual os gestores do Consad e da Direx devem acatar as decisões. E verifica-se que esse órgão nem mesmo se pronunciou sobre o Acordo de Acionistas, seguindo entendimento do parecer PGFN 1608, de 19 de agosto de 2013, (peça 78) que afirmou que ela não precisava apreciar o assunto, pois já autorizou a participação minoritária da Valec na TLSA em 2011. (relatório)

Quanto às alegações da empresa sobre a decisão por aprovar os acordos de Investimentos e de Acionistas, bem como a participação da empresa na TLSA, é de se destacar que por força do art. 2º do Decreto 1.091/1994, o Ministério da Fazenda deve anuir com a aprovação do Acordo de Acionistas, mas não pode atuar no lugar da Assembleia Geral da Valec. Aliás, a aprovação do Acordo de Acionistas pelo Ministro da Fazenda ocorreu em 31 de julho de 2013 (peça 79), ou seja, após a aprovação dos dois acordos pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração da Valec. (p. 61 do Voto)



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

algum tipo de gerenciamento da participação da empresa na concessionária, com a formação de grupos internos e processos de trabalho, demanda de informações à concessionária e suspensão provisória dos aportes. Quanto às consequências da paralisação dos aportes, a empresa apontou que não impede a continuidade das obras, desde que haja aportes de recursos privados e/ou entrada de novos sócios privados; dada a precariedade da situação financeira da concessionária, é previsível a necessidade de fazer ajustes na estrutura administrativa da empresa, renegociação de dívidas com fornecedores e instituições financeiras, e de aumentar os valores em operações de mútuo com partes relacionadas (acionistas privados). Afirmou que a TLSA está revisando os orçamentos para apresentar à ANTT, estando a obra com 80% de avanço financeiro e 52% de avanço físico (tomando por base um valor de R\$ 7,5 bilhões a preços de abril/2012). Apontou ainda que todos os recursos previstos no acordo de acionistas já foram aportados pela Valec, restando pendentes apenas eventuais aportes complementares substituindo os fundos públicos; a esse respeito, os levantamentos da empresa tiveram como resposta que a concessionária encontra-se em situação negativa frente às exigências regulamentares para recebimentos adicionais dos fundos financeiros – implicando na desobrigação por parte da Valec em cobrir eventuais ausências de pagamentos, pois a eventual falta de desembolso nesse caso dever-se-á a causas imputáveis à concessionária. Respondendo ao questionamento deste Comitê acerca de qual seria, dentre as diferentes frentes de obras em que a empresa está direta ou indiretamente engajada (Ferrovia Norte-Sul, Ferrovia Oeste-Leste, Ferrovia Transnordestina), a aplicação mais eficiente dos recursos públicos, esclareceu que a empresa simplesmente aplica os recursos segundo os montantes determinados pelo Ministério dos Transportes nos orçamentos. Quanto ao futuro previsível do empreendimento, noticiou a conclusão de relatório de um Grupo de Trabalho Interministerial formado em abril deste ano, sugerindo três caminhos possíveis para a obra: a declaração unilateral da caducidade da concessão pela União; a entrada de novo parceiro privado que está sendo buscado pela concessionária (uma vez que seus acionistas não têm condições de fazer mais aportes), ou a devolução amigável da concessão.

Na mesma audiência pública, o representante da ANTT confirmou que os documentos apresentados pela TLSA não são suficientes para caracterizar um projeto executivo aceitável, além da existência de vários processos de apuração de responsabilidade pelo atraso (os quais concluíram de forma definitiva que as responsabilidades pelo atraso são atribuíveis à concessionária).



Proposta do COI:

Este é outro caso em que o Congresso é instado a exercer o seu papel de guardião da qualidade da aplicação dos recursos públicos, em caráter preventivo. Os fatos são estarrecedores, e reconhecidos pelos próprios agentes públicos envolvidos: após a aplicação de pelo menos R\$ 5,7 bilhões de recursos públicos⁸⁰, e do início das obras desde 2006, a concessionária não conseguiu executar mais de metade das obras, e não dispõe de projeto adequado nem de orçamento confiável para a sua conclusão. O acervo construído, por sua vez, apresenta inúmeros problemas sérios de qualidade. O valor que se espera que os sócios (públicos e privados) aportem para concluir as obras é desconhecido, pois o valor total oscila entre sete e onze bilhões a preços históricos (o valor financeiro a ser desembolsado no futuro é portanto muito maior). A decisão de investir nesse projeto não foi amparada por qualquer estudo técnico-econômico, e sequer acompanhada em termos gerenciais, físicos ou de engenharia ao longo de todo o período da participação federal no custeio do empreendimento (situação esta que apenas começa a ver seus primeiros esboços de correção por meio do cumprimento das medidas de governança estabelecidas pelo TCU, medidas estas que são prejudicadas pela reconhecida escassez de recursos que incide sobre toda a administração federal, incluindo a Valec). A participação majoritária do capital público no projeto não se reflete em poder de controle, que é do sócio privado minoritário. O próprio desenho da concessão é economicamente questionável (pois remunera não o valor da obra aportada pelo concessionário ou a eficiência da exploração, mas o montante financeiro constante nos livros contábeis da empresa concessionária).

Por todas essas razões, o Tribunal já formalizou, nos Acórdãos 67/2017 e 2.532/2017-Plenário, uma determinação cautelar de suspensão da aplicação de todos os recursos federais (mesmo na forma de empréstimo). No entanto, os processos em que tais decisões foram proferidas discutem questões muito mais graves relacionadas ao fundo do direito: a própria validade jurídica da concessão tal como foi feita (sem licitação e sem estudos técnico-econômicos) é questionável – o que atribui uma profunda insegurança jurídica ao conjunto do

⁸⁰ Posição em dezembro/2015. Aplicações da Valec: valor apresentado pela empresa na audiência pública de 28/11/2017; aplicações dos demais entes e fundos públicos: item 36 do Relatório do Acórdão TCU 67/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

empreendimento. Do ponto de vista da gestão, salta aos olhos o cenário de descontrole sobre os recursos do Erário: a administração direta (Ministério dos Transportes, Casa Civil e Ministério do Planejamento) alega que não tem competência para avaliar a conveniência e oportunidade dos aportes, pois a Valec é empresa independente, enquanto a Valec afirma que a decisão de mérito sobre a aplicação dos recursos públicos em cada ferrovia é do Ministério, sendo a empresa mera instância executora; a ANTT reconhece que não tem conhecimento sobre a realidade física da ferrovia, por não ter acesso aos projetos adequados; os fundos financeiros aplicaram recursos no financiamento de um projeto do qual não se sabe sequer o custo final, que dirá o retorno ou a sustentabilidade financeira. Em síntese, o pior cenário imaginável para a alocação de recursos federais.

Desta forma, fica evidente que estamos diante de atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado (na realidade, abrange todo o capital aplicado pelos entes federais no empreendimento) que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que podem ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato e, simultaneamente, configuram graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal – em suma, estão presentes todos os requisitos ante os quais o art. 117, § 1º inc. IV, alíneas ‘a’ e ‘b’ da LDO/2018 permitem e exigem o bloqueio da execução dos recursos orçamentários.

Quanto aos eventuais fatores que contraindiquem a paralisação, não são razoáveis no caso concreto: a própria Valec reconhece que o bloqueio de recursos federais não impediria que a concessionária seguisse tocando as obras com recursos próprios⁸¹; mais importante, as soluções apontadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial mencionado pelos gestores são, todas elas, contrárias à continuidade da operação nos moldes atuais (duas envolvem o encerramento da concessão; a terceira a entrada de um novo sócio privado com capital e *expertise*), e que portanto não envolvem mais aportes federais. Quanto ao andamento da obra, a informação é que as mesmas já se encontram semiparalisadas⁸², não havendo perspectiva de retomada ou aumento do ritmo enquanto persistir o corrente impasse. Por mais implausível que pareça a continuidade

⁸¹ Com efeito, os programas de trabalho envolvidos não têm por objeto programático a realização de obras, mas o investimento societário (ou financeiro) da União na empresa concessionária. Portanto, não há nenhum raciocínio possível que conduza à interpretação de que a lei orçamentária estaria proibindo-a de realizar as obras que constituem o seu objeto social.

⁸² Item 30 do Relatório do Acórdão 67/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

de desembolsos nestas condições, a possibilidade é concreta: o PLOA/2018 prevê uma janela de quase R\$ 1 milhão para a participação da Valec no capital da concessionária, e a ação que custeia os recursos do FDNE, *funding* de empréstimos à concessionária, reúne um considerável montante global de R\$ 442,781 milhões de reais, suscetíveis de alocação também nesse empreendimento.

Assim, diante das irregularidades graves expostas, com claro potencial de causar ainda mais danos ao Erário, é pertinente e até mesmo inevitável a decisão deste Comitê no sentido de propor o bloqueio da execução dos programas de trabalho abaixo relacionados, sempre tendo como objeto específico a aplicação de recursos a qualquer título na Ferrovia Transnordestina ou respectiva concessionária:

26.783.2087.11ZT.0020/2016 - FERROVIA TRANSNORDESTINA - PARTICIPACAO DA UNIAO - EF-232

26.783.2087.00Q4.0020/2017 - PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - TRANSNORDESTINA LOGISTICA

26.783.2087.00Q4.0020/2018 - PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - TRANSNORDESTINA LOGISTICA

28.846.2029.0355.0001/2017 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001)

28.846.2029.0355.0001/2018 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001)

36201 – Fundação Oswaldo Cruz

Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro.

Programa de Trabalho:

10.572.2015.13DW.0033/2016 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro

10.572.2015.13DW.0033/2017 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro

Objeto:

Contrato 070/2016, Prestação de serviço de apoio logístico e gestão financeira para o Projeto 3ª fase da Implantação do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos em Santa Cruz, Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Contrato 23/2011, Apoio gerencial e operacional às atividades do projeto de desenvolvimento da segunda fase de implantação do novo centro de processamento final de Bio-Manguinhos, Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia.

Irregularidades:

Contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora)

Objeto: Empreendimento - Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos.

Irregularidades:

Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto)

Informação do TCU:

Trata-se de projeto de construção de instalações industriais para formulação, envase, liofilização, recravação, revisão, rotulagem e embalagem de imunobiológicos, destinado a aumentar a oferta dos produtos biológicos para o Ministério da Saúde e para agências das Nações Unidas (mercado público de produtos), examinado em detalhe no Acórdão 2008/2017 – Plenário. A produção proveniente do novo centro industrial permitirá à Fiocruz atender à demanda de produção de vacinas, reativos para diagnósticos e biofármacos atualmente não coberta por sua capacidade de produção. No que se refere a vacinas, representa a exploração de uma oportunidade de ingressar no mercado internacional de vacinas de baixo custo, que tem menos barreiras à entrada por parte dos grandes oligopólios farmacêuticos multinacionais, tendo por clientes potenciais os governos e organizações internacionais de saúde.

O primeiro ponto ressaltado é a fragilidade das avaliações de viabilidade técnico-econômica do investimento. Quando do início das obras em 2010/2011, não foi feito EVTE (Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica), o que somente veio a ser iniciado em 2015, com as obras já em estado adiantado. Mesmo esse estudo parcial de 2015 não avaliou o resultado da unidade industrial como um todo (todas as suas receitas e custos), e nem sequer identificou quais seriam exatamente os produtos a serem disponibilizados ao mercado. Esse estudo, feito pela FGV, considerou de forma integrada o resultado da BioManguinhos ao longo dos anos, ou seja, em lugar de avaliar apenas o funcionamento da operação industrial sendo construída, examinou



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

a operação de todo o conjunto integrado com as instalações industriais já implantadas da Fiocruz e da absorção de tecnologia de parceiros privados, ainda não identificados. O valor inicial do projeto de construção informado pela Fiocruz para inclusão da obra no PPA em 2012 foi de R\$ 800 milhões, e quando o projeto básico foi concluído (pela fundação de apoio Fiotec) em 2012 o valor total do empreendimento já saltava para R\$ 3,2 bilhões (quatro vezes mais) – e mesmo assim encontrava-se subavaliado, por deficiências desse mesmo projeto que adiante serão relatadas. Ao mesmo tempo, para incluir a obra no PPA 2016/2019, a Fiocruz cadastrava no sistema informatizado do Plano, em junho de 2015, um valor de apenas R\$ 1,3 bilhão. Tal volatilidade dos valores estimados da obra, assim como a indefinição das fontes de financiamento, não foi sequer levada aos órgãos superiores de gestão da Fiocruz até novembro de 2015.

A indefinição também estende-se à forma de operação: embora já se tenham efetuado pesadas inversões de recursos orçamentários na aquisição de terrenos, obras civis e aquisição de equipamentos, a Fiocruz não tem definida qualquer estratégia de operação do empreendimento, tendo realizado iniciativas parciais de estudos para “parcerias privadas” sem qualquer conclusão sobre o modelo a adotar. A viabilidade econômica também depende do comprometimento da capacidade produtiva do empreendimento com um volume de exportações capaz de arcar com a remuneração dos “parceiros privados” internacionais responsáveis pela transferência de tecnologia, numa proporção ainda não definida (exatamente pela ausência do EVTE), introduzindo no projeto objetivos contraditórios: atender à demanda da política brasileira de saúde, por um lado, e vender os mesmos produtos no mercado internacional para gerar receitas que cubram os compromissos contratuais do projeto no exterior.

Neste primeiro ponto, o Relator sugere, ao contrário da equipe técnica, que “após a apresentação do estudo da FGV [...], é possível afirmar que a entidade vem adotando as medidas corretivas necessárias para a viabilização econômico-financeira do empreendimento”, e a situação atual “em que várias obras estão em andamento e a modelagem econômica está em vias de definição, torna não recomendável a paralisação do fluxo financeiro das obras, ainda mais diante dos impactos [...]”. Cita como risco concreto a perda de certificações da Anvisa, que dependem da “adequação, com datas inicial e final”, das áreas produtivas da Fiocruz às normativas da Agência”, e a “interrupção de fornecimento de importantes vacinas, reativos e



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

biofármacos”, apontando o art. 122, inciso I, da LDO/2017⁸³ como fundamento para descaracterizar o achado como recomendação de paralisação. Discorre longamente sobre a conveniência de que o EVTE considere o conjunto da operação integrada da nova planta com a capacidade instalada existente e eventuais terceiros associados, e destaca que os três cenários teóricos traçados para esse estudo concluem pela sua viabilidade econômica (embora não haja informação concreta sobre o financiamento do investimento nem a modelagem da coparticipação privada, e seja assumido como premissa que toda a implantação será bancada por fundos orçamentários tradicionais em montantes adequados⁸⁴). Assim, reconhece (item 9.1.2 do Acórdão) que a questão da viabilidade enquadra-se na tipificação legal de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, mas que não o faz em função dos “impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população”. Propõe assim a continuidade da alocação de recursos, com “medidas corretivas”⁸⁵.

O segundo ponto impugnado é a deficiência dos projetos básico e executivo. Embora já tenham sido assumidos vários compromissos de aquisição de equipamentos e realização parcial de obras, o projeto executivo não possui composição de custos unitários que suportem os números estimados, nem quantitativos de serviços e materiais (serviços estimados em “verba”); aplica uma taxa de BDI única de 22,12% (não diferenciando o BDI para itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica), não faz referência às composições de custos

⁸³ Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016, Art. 122, inc. “I - os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população”;

⁸⁴ Caso tal premissa não seja verificada, persiste o risco palpável de interrupção do empreendimento.

⁸⁵ 9.2. determinar à Fiocruz que, no prazo de 60 (sessenta dias):

9.2.1. conclua o estudo de viabilidade técnica, econômica e financeira para a implantação do NCPFI, indicando os valores necessários para a conclusão do empreendimento, definindo os produtos que serão processados na planta (com as receitas decorrentes) e detalhando os valores previstos para arcar com o custo de operação, simulando, portanto, as entradas e saídas de recursos no seu caixa ao longo de sua vida útil, demonstrando, assim, a sua viabilidade econômica ($VPL > 0$), visando corrigir as impropriedades detectadas nos itens 149 a 159 e 160 a 165 do relatório de auditoria (peça 114), ressalvadas as considerações dos itens 44 e 45 do voto, quando se descreveu o ‘Estudo de Viabilidade Econômica realizado em 2015’ e a ‘Forte vinculação do empreendimento à Política de Parceria de Desenvolvimento Produtivo’;

9.2.2. defina e detalhe o modelo de financiamento do empreendimento (se privado, público ou misto), pontuando, se for o caso, os direitos e obrigações do parceiro privado e do ente público, visando corrigir a “Indefinição do Modelo a ser adotado”, exposto nos parágrafos 141 a 148 do relatório de auditoria (peça 114);

9.2.3. comprove que as receitas próprias advindas de exportações estão sendo apropriadas à conta única do Tesouro Nacional, adequando-as à sistemática adotada às receitas públicas, conforme preconizam o art. 56 da Lei 4.320/1964 e o art. 2º do Decreto 93.872/1986, visando corrigir as impropriedades expostas nos parágrafos 166 a 171 do relatório de auditoria (peça 114), quando se descreveu o ‘Aumento da importância das Exportações’;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

presentes no Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi (ou em qualquer outra base de dados oficiais); inclui uma “verba de contingência” de 10%, sem qualquer detalhamento, e tem data base desatualizada (julho/2015). A própria Fiocruz informou que devolveu o orçamento recebido à projetista, por irregularidades, mas nada informou sobre prazo para eventual correção. Tampouco o orçamento do projeto básico supre a necessidade de um mínimo conhecimento da obra a realizar: suas poucas planilhas não apresentam composição de custos unitários que suportem os números estimados, não segregam o custo direto e o BDI na formação do preço, não contém a anotação de responsabilidade técnica -ART do orçamentista, não trazem qualquer comparação com os custos do Sinapi (ou qualquer outro banco de dados oficial) e, por fim, sequer explicitam qual é a data-base de referência.

Todas essas irregularidades, além de contrariarem frontalmente toda a legislação de contratos públicos, mostram que o projeto opera sem planejamento não somente na dimensão econômica como também na própria execução física da obra: não existe um projeto básico nem um projeto executivo no grau de precisão mínimo para a execução da totalidade do projeto. Não obstante, a Fiocruz contratou seguidamente com a mesma empresa produtos que supostamente seriam consequência do projeto básico antes mesmo de aprovar formalmente esse projeto, em uma série de indícios de irregularidade procedimental na relação triangular entre a Fiocruz, a fundação de apoio Fiotec e a projetista contratada.

Como consequência das duas irregularidades anteriores, verificou-se a antecipação de despesas em relação ao cronograma do projeto, com a compra de equipamentos (linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem) pelo valor de R\$ 224,5 milhões antes do momento em que seria possível o seu aproveitamento - de fato, em 2014, época em que a Fiocruz adquiriu os equipamentos, já se sabia que não haveria recursos para o início das obras civis. Isso potencialmente acarreta obsolescência, perda de garantia ou não utilização dos equipamentos comprados em razão da não conclusão da obra. Agrava a situação o fato de que a suspensão das aquisições pode levar à perda do dinheiro investido em função da recusa dos fornecedores internacionais em concluírem o fornecimento ainda restante.

O Relator aponta que o achado relativo a projetos “guarda estreita relação com o anterior, na medida em que a deficiente orçamentação do empreendimento prejudica a confiabilidade do



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

estudo de viabilidade técnico-econômica”, razão única pela qual propõe não enquadrar o fato como IG-P.

A próxima irregularidade é a contratação de fundação de apoio como intermediária. Em síntese, trata-se de remunerar um terceiro (a fundação) pela simples intermediação remunerada em contratos com os reais fornecedores privados (em outras palavras, a fundação de apoio Fiotec simplesmente recebe recursos da Fiocruz e os repassa aos fornecedores, recebendo uma remuneração por isso). Os valores diretos dessa intermediação foram estimados como de pequena monta (R\$ 4,29 milhões em dois contratos). Esse papel de mera intermediação foi confirmado pela auditoria por meio do exame da movimentação financeira dos contratos em referência, que praticamente só contém pagamentos às empresas subcontratadas. A prática não é inédita na Fiocruz, tendo sido já questionada em projetos anteriores pela sua própria Auditoria Interna. Tal subcontratação irregular viola, igualmente, todos os preceitos legais de contratação pública (inclusive o marco legal específico que regula a relação entre instituições de ensino e as chamadas “fundações de apoio”, a partir da Lei 8958/1994), pois representam mera transferência para a Fiotec de atividades e despesas que deveriam ser desenvolvidas exclusivamente pela própria Fiocruz. Para tal finalidade indevida, a redação do objeto dos contratos é deliberadamente redigida em termos ambíguos e genéricos, sem detalhar o conteúdo concreto dos serviços que seriam prestados pela fundação contratada nem apresentar qualquer orçamento especificando seus custos e remuneração (contrariando jurisprudência reiterada do TCU que inclusive já havia sido especificamente determinada à Fiocruz no Acórdão 1.616/2012 – 1ª Câmara). Também a “remuneração” à fundação contratada não tem qualquer fundamento técnico ou jurídico, sendo simplesmente um percentual do valor total do contrato, o que representa ato antieconômico e também contraria frontalmente a legislação sobre a matéria – na prática, o que o contrato faz é aumentar em uma proporção fixa (5 % no caso do Contrato 23/2011 e 8 % no Contrato 70/2016) os custos que a Fiocruz paga pela obtenção dos bens e serviços em relação aos preços que pagaria indo diretamente ao mercado para adquiri-los.

Nesta última questão, o Relator aponta que, dos dois contratos impugnados, um deles (Contrato 23/2011) encontrava-se 100 % executado, tendo perdido o objeto para efeitos de recomendação de paralisação (cabendo apenas a abertura de tomada de contas especial). O contrato restante (070/2016) ainda estava no início da execução, e levando em conta a gravidade



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

e a reincidência da Fiocruz em contratar indevidamente a sua fundação de apoio, além da total viabilidade de realizar o gerenciamento das obras sem a intermediação da Fiotec, é inafastável a recomendação de paralisação do contrato.

A proposta do TCU foi trazida à consideração da CMO para efeitos do orçamento de 2017 por meio do Aviso AVN 21/2017. A matéria não foi deliberada pela Comissão, mas já teve apresentado o relatório⁸⁶ no qual o Relator, deputado Hildo Rocha, considera necessário concluir as audiências e outros levantamentos relativos às questões de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, mas propõe o bloqueio do contrato com a fundação de apoio, apresentando o Projeto de Decreto Legislativo correspondente.

Informação do gestor:

O Voto do Relator do Acórdão 2008/2017 – Plenário resenha manifestações preliminares da Fiocruz sobre a primeira irregularidade (estudo de viabilidade deficiente). Após reiterar a importância do papel da entidade no fornecimento de vacinas e imunobiológicos para o governo brasileiro e outros governos e entidades internacionais, informa o “esgotamento das possibilidades de adequação” da planta atualmente existente, o que tornaria indispensável a construção de uma nova unidade industrial. Aponta o Relator que “a entidade praticamente repetiu as mesmas informações já carreadas durante a etapa de execução da auditoria”: o modelo de financiamento ainda estaria em estudo, e a ausência do orçamento não inviabiliza o estudo de viabilidade econômica porque “ainda que em caráter preliminar, já se tem delimitada uma ordem de grandeza do empreendimento”; o EVTE deve englobar o funcionamento integrado de todas as plantas, uma vez que a capacidade de produção depende desse mesmo funcionamento integrado. Insiste em que não se pode investir “com uma visão de curto prazo, sob pena de, em um futuro próximo, demandar reformas e ampliações”. Alega que a paralisação orçamentária é negativa porque pode gerar rescisão dos contratos atuais (e possíveis indenizações), despesas de preservação das instalações, atraso na implementação do cronograma da unidade industrial, não

⁸⁶ Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1625940&filename=RRL+1+CMO+%3D%3E+AVN+21/2017+CN



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

atendimento à demanda futura dos clientes e “provável fechamento do Instituto; em função da falta de capacidade de sustentabilidade orçamentária e financeira”⁸⁷.

Posteriormente, a Fiocruz trouxe várias manifestações ao Comitê. Pelo Ofício 753/2017-PR, a Presidente da fundação tece considerações sobre a importância da instituição, as oportunidades de acesso ao mercado internacional de vacinas para as agências das Nações Unidas, as demandas crescentes por vacinas e fármacos básicos por parte da política nacional de saúde e o papel do empreendimento, repetindo a previsão dos prejuízos decorrentes de uma paralisação por bloqueio total dos recursos: perda dos recursos investidos, impossibilidade de atender a essa demanda futura pelos produtos já existentes e novos desenvolvimentos, perda de parcerias tecnológicas, perda de certificações (ANVISA e OMS) e até mesmo a possibilidade de fechar o Instituto Biomanguinhos por falta de sustentabilidade financeira. Acompanhando essas considerações, o Memo 513/2017-DIBIO detalha os aspectos operacionais dessa resposta (incluindo uma previsão da linha de produtos da nova fábrica, e o Memo 459/2017-DIBIO tece considerações sobre o apontamento do contrato com a fundação de apoio Fiotec.

Cabe apresentar individualmente as argumentações desse último escrito. Sustenta ser todo o projeto da nova fábrica uma iniciativa de inequívoco desenvolvimento institucional e inovação produtiva; aponta que o serviço atribuído à Fiotec é, genericamente, “mobilização de equipe dedicada ao acompanhamento do Projeto, instalação de escritórios, realização de estudos e serviços”. Alega que a estrutura regular da Fiocruz em logística e engenharia é dimensionada para atender às atividades finalísticas correntes, não sendo capaz de absorver as demandas de um projeto do porte do NCPFI. A Fiotec teria instalado um escritório como base logística para a ocupação da área e o desenvolvimento da ocupação. Considera que o projeto em que se insere o contrato é de natureza tal que estaria inserido na legislação que rege a contratação das fundações de apoio, com início e término definido e voltado ao desenvolvimento institucional. Afirma que não subcontratou “as atividades vedadas pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.958/94” e que o núcleo dos serviços foi mantido nas mãos da Fiotec (reconhecendo que, sendo a dispensa de licitação “*intuitu personae*”, não é lícito subcontratar seu objeto, nos termos do art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.958/94, em subcontratação parcial que delega a terceiros o núcleo do objeto contratado,

⁸⁷ Quanto a estas alegações, o TCU responde que é exatamente a importância do empreendimento que exige os elementos mínimos de previsão, planejamento e estratégia que estão ausentes; na prática, não se sabe sequer qual o real escopo do empreendimento, suas fontes de financiamento, os próprios produtos a serem processados e as condições econômico-financeiras de sua operação. Ressalta apenas os contratos de fabricação de equipamentos já iniciados, pois poderiam levar à perda do montante já investido.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

ou para aquilo que não seja “atividade meramente acessória”). A esse respeito, sustenta com base em doutrina que a subcontratação não se presume apenas pelo percentual do valor gasto no contrato com terceiros, pois atividades operacionais delegáveis tenderiam a ter valor maior que a “concepção, direção e gerenciamento” que constituiriam o núcleo dos serviços (fazendo inclusive analogia com obras, para as quais o “núcleo dos serviços, segundo esse doutrinador, seria remunerado pelo BDI). No que se refere à definição do objeto dos serviços, afirma que, ao contrário do apontamento do TCU, os serviços estariam detalhados na memória de cálculo com quantitativos e valores. Quanto ao acréscimo de custo que a intermediação da Fiotec traz ao serviço adquirido de terceiros, contesta que o papel da fundação de apoio seja intermediação: como o seu papel contratual seria legítimo, seria obrigatório remunerá-la. Do ponto de vista econômico, não contar com os recursos da Fiotec implicaria maiores custos e prazos ao projeto, pois obrigaria a reorganizar a estrutura logística da Fiocruz para absorver esse gerenciamento e direção do projeto. Alega que os custos de paralisação implicariam desmobilização de equipe técnica multidisciplinar que acompanha o andamento do projeto, desmobilização dos escritórios na obra e na Fiocruz, interrupção de serviços (consultoria em certificação energética LEED, internet no local das obras, engenharia de suporte aos processos de escolha e acompanhamento de equipamentos e fornecedores, regularização da documentação do terreno da obra), e interrupção da armazenagem dos equipamentos importados.

Por fim, por meio do Ofício 787-2017-PR a Fiocruz encaminhou respostas específicas às perguntas formuladas pelo COI na audiência pública. Tratando do questionamento sobre o que se faz através da Fiotec que não possa ser feito através da Fiocruz através de licitação normal, aponta que o valor de R\$ 49 milhões do contrato é apenas 0,001% da estimativa total do empreendimento. Reconhece a possibilidade de licitar os serviços no mercado, engendrando cerca de dez processos licitatórios diferentes e complexos, mas com maiores prazos e custos. Aponta que a Fiotec tem que realizar processos de seleção de fornecedores que obedeçam aos princípios gerais da administração pública: a vantagem da ação da Fiotec é absorver os processos de licitação, contratação e gerenciamento dos serviços, organizando equipe própria para tanto.

Quanto ao estado atual do projeto e da obra, afirma estar encaminhando ao TCU em 04/12/2017 a comprovação da disponibilidade do projeto executivo completo e respectivo orçamento nos padrões legais (já contemplando a opção pela contratação BTS). De igual modo, afirma entregar estudo de viabilidade técnica e econômica concluído e atualizado, incluindo uma



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

parceria privada no modelo *Built-to-suit* (BTS) pelo qual o investidor privado constrói parte da obra e recebe a amortização em parcelas diferidas no tempo (15 anos), cabendo exclusivamente à Fiocruz a operação do estabelecimento. Em relação a essa operação, a realidade atual é a da atuação da entidade autárquica Fiocruz, num modelo institucional tradicional de administração pública que se revela totalmente inadequado para uma operação industrial desse porte; existe um projeto para a criação de uma empresa pública que assuma a operação do complexo, atualmente em exame por parte de instâncias centrais do governo federal. No que tange à aquisição de equipamentos antes da edificação, esclarece que tais equipamentos industriais de grande porte condicionam o próprio projeto executivo da edificação em que se instalarão, além de necessitarem de vários anos para sua fabricação; afirma que não há risco de obsolescência por algumas décadas, e que a garantia está assegurada por caber aos fornecedores a instalação e operação inicial. Quanto às etapas que o cronograma do projeto custear em 2018, relata que são três de implantação da obra (terraplenagem e blocos/cintas – R\$ 61, 4 milhões, compensação ambiental R\$ 2,5 milhões), três de fornecimento de equipamentos (liofilizadores, linha de envase e isoladores, total R\$ 68,9 milhões), uma de “lavadora de rolhas” (R\$ 0,7 milhões) e R\$ 3,5 milhões de gerenciamento da obra.

Em manifestação na audiência pública, o representante da Fiocruz reiterou a afirmação e que a modelagem econômico-financeira está concluída e que o orçamento da obra nos padrões exigidos pela lei para a obra pública realmente não tinha sido entregue pela projetista internacional contratada, tendo sido feito e entregue há poucos dias. Exibiu quadros sintéticos das conclusões do EVTE e do orçamento final, com exemplos de pranchas do projeto. Quanto à modelagem, afirma que o atual EVTEA representa na realidade uma segunda revisão de um estudo de 2010 já revisitado uma vez em 2015, e já incorpora a utilização de um contrato de BTS cujo edital de licitação se prevê já para o ano que vem. Assinala que os equipamentos que condicionam o projeto de execução não poderiam ser simplesmente escolhidos a priori e ter suas especificações inseridas no projeto, uma vez que a sua própria escolha teria de ser licitada. Confirmou ainda que os serviços do contrato da Fiotec poderiam ser licitados diretamente, mas com perda de agilidade que não se justificaria diante do pequeno valor envolvido. O tema de Biomanguinhos despertou grande interesse na audiência: o Deputado Odorico Monteiro argumentou que a flexibilidade proporcionada pela Fiotec não pode ser desprezada, e o Deputado Jorge Solla ressaltou a boa vontade da Fiocruz de, eventualmente, suspender esse contrato para



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

prosseguir no empreendimento; ambos foram unânicos em apontar a importância de Biomanguihos para a saúde pública brasileira.

Proposta do COI:

Fez bem o Comitê em incluir a questão mais geral da sustentabilidade do investimento na discussão sobre a alocação orçamentária. De início, o TCU propôs uma exceção à regra geral de bloqueio da execução, com base em considerações de impacto social do atraso da obra, no caso concreto, quando o que se via nas informações manejadas nos documentos até então disponíveis era quase um empreendimento “em vôo cego”. Construir e operar uma capacidade produtiva para vacinas, imunobiológicos e produtos similares é, evidentemente, da maior importância para o país, mas não se trata de uma obra de infraestrutura com simples manutenção residual, como uma rodovia: o complexo de produção é uma operação industrial, para a qual o capital físico sendo instalado é apenas um dos insumos; será preciso manter as condições econômicas e financeiras de produzir em escala industrial. É cediço que a operação de plantas farmacêuticas industriais é o “calcanhar de aquiles” dos laboratórios de saúde pública, representando um desafio permanente para a sua operação e sustentabilidade. Ora, os elementos de convicção que existiam até este momento eram apenas o registro de etapas construção da instalação física, sem que se visse a linha de qualquer planejamento de uso de recursos para construção e operação. Do ponto de vista físico, ressaltava a precariedade do projeto de engenharia: projetos básicos inconsistentes, com valores totais multiplicando-se por quatro em pouco menos de quatro anos; ausência completa de orçamentação da obra física segundo padrões minimamente aceitáveis na engenharia de custos; antecipação das contratações de componentes isolados, desconectadas do cronograma de projeto, gerando o risco de potenciais esqueletos a serem armazenados indefinidamente com perda ou obsolescências. Diante do Comitê, não prevaleceu o argumento simplório de que “se houver bloqueio a obra vai atrasar, e o país vai ficar prejudicado”, pois esse argumento pressupõe que o que vai solucionar o problema é a alocação de mais recursos a curto prazo ao projeto, independentemente da sua concepção e gestão. Se um projeto não tem um horizonte sólido de execução física nem de operação produtiva, colocar mais dinheiro significaria apenas – na melhor das hipóteses - acumular etapas



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

parciais sem garantia de aproveitamento futuro, ou apertar o acelerador quando o veículo está desgovernado. Quando ocorrem casos assim, a intervenção legislativa de exigir um mínimo de planejamento econômico e técnico consistente para autorizar desembolsos orçamentários nos empreendimentos tão importante tem o efeito de forçar a organização pública a cumprir o seu papel primordial (o de formular e desenvolver as ações de política pública) antes da solução fácil de simplesmente contratar bens e serviços com o dinheiro do Tesouro.

Felizmente, a atualização detalhada das informações por parte do Comitê, do Tribunal e da Fiocruz permitem afastar, ao menos por ora, estas preocupações emergenciais. A Fundação preocupou-se em responder direta e objetivamente aos questionamentos feitos pelo Comitê, enfrentando todas as questões relacionadas à sustentabilidade. Os elementos trazidos, embora fosse desejável tivessem sido fornecidos mais cedo ao próprio TCU, caracterizam um cenário bastante mais favorável.

Temia-se a ausência de um EVTE e de um modelo de exploração. A Fiocruz apresenta os resultados de um EVTE concluído muito recentemente (novembro/2017), contemplando a modelagem definitiva do projeto (licitação da construção por BTS e exploração direta pelo ente público). A opção de modelagem é bastante plausível, e conceitualmente coerente com a realidade institucional e financeira do caso concreto da Fiocruz. Não se pode formar uma opinião definitiva sobre a correção do estudo recém-entregue, o que caberá à avaliação do Tribunal nos procedimentos já em andamento; no entanto, a sombra que pairava sobre o empreendimento era a eventual inexistência – ou obsolescência - desse instrumento (a qual denotaria a falta de direcionamento econômico de todo o projeto). Nas circunstâncias de decisão rápida em que deve atuar o Comitê, os elementos que indicavam o forte risco alocativo (ausência de estudos de viabilidade e modelagem de operação) não estão mais presentes.

Também do ponto de vista técnico do projeto de engenharia, a apresentação de projeto executivo e orçamento nos padrões legais (dos quais excertos e resultados finais foram trazidos ao conhecimento do Comitê na audiência) têm o mesmo efeito: ao contrário de outros empreendimentos de obras examinados neste relatório, o que se afigura é a existência desses elementos técnicos. Novamente seria de esperar que essa providência tivesse sido mais tempestiva, o que beneficiaria não só o controle sobre os recursos públicos mas principalmente a gestão das etapas já realizadas. Em particular, seria de esperar-se que, embora o EVTE tivesse de iniciar com estimativas mais simples de custo, a conclusão do orçamento detalhado seja



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

realimentada na modelagem financeira para atualizar o cenário econômico do empreendimento (um passo que, pelo cronograma de apresentação de ambos, possivelmente não foi feito). O que dispomos hoje para decidir é apenas a informação da existência de projeto e orçamento, sendo a avaliação de sua adequação exigirá do Tribunal um longo processo de exame técnico que apenas se inicia; no entanto, o questionamento que nos moveu a investigar o tema (e o seu fundamento lógico e gerencial) para um bloqueio emergencial de recursos foi o da ausência de tais elementos. Estando eles presentes, ainda que sujeitos a crítica posterior, o recurso extremo ao bloqueio não se faz mais justificado.

Em relação à antecipação de despesas com a aquisição de equipamentos, entendemos inteiramente esclarecido o ponto: a Fiocruz expôs individualizadamente cada linha de equipamento sendo adquirida, mostrando a singularidade de que, pelo seu porte e inserção na linha de produção, tais equipamentos condicionam o próprio projeto executivo da edificação e demais componentes da fábrica. Assim, não haveria como projetar o restante sem saber quais seriam esses equipamentos produtivos. E não existe também a possibilidade (que teoricamente seria a ideal) de especificar parâmetros de projeto dos equipamentos (condicionando assim tecnicamente os projetos remanescentes) e somente contratá-los depois. Sendo máquinas “OEM”, a definição da tecnologia e dos parâmetros de cada equipamento é, previsivelmente, proprietária do respectivo fabricante; a escolha do equipamento a ser utilizado pressupõe a escolha do respectivo fabricante. Ora, isso exigirá necessariamente um processo licitatório específico; caso contrário, a contratação posterior do equipamento já teria uma tecnologia definida, o que seria um direcionamento da respectiva licitação. Assim, dentro da lógica imposta pela lei às obras públicas, seria impossível dispor da especificação do equipamento (pressuposto do projeto da edificação e da fábrica) sem tê-lo antes licitado. Portanto, é inevitável correr os riscos de obsolescência, conservação e garantia, sob pena de não conseguir adquirir os equipamentos respeitando os princípios da licitação pública.

Um último cuidado tomado pela Comissão reforça os elementos de decisão por não bloquear o conjunto do empreendimento: das etapas previstas no cronograma, a quase totalidade refere-se à continuidade dos componentes iniciais de obra (terraplenagem e fundação) que já estão em andamento (com contratos específicos) e que, em princípio, seriam aproveitados



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

qualquer que fosse a modelagem adotada para o prosseguimento do projeto⁸⁸, e aos contratos de equipamentos discutidos imediatamente acima. Portanto, mesmo que haja correções posteriores a fazer no EVTE e no projeto, os riscos de desaproveitamento dos recursos aplicados no exercício imediato, para o qual deliberamos, ficam bastante mitigados.

Por conseguinte, nos quesitos relacionados a “Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento” e “Projeto básico/executivo deficiente” que incidiam sobre todo o empreendimento, entende o Comitê que os novos elementos trazidos posteriormente pela Fiocruz no âmbito na discussão por ele promovida representam um novo EVTE e um novo projeto executivo e orçamento, que por ora afastam os riscos percebidos à alocação de recursos no empreendimento, e que poderão ser examinados a partir de agora pelo TCU, o qual terá a oportunidade de suscitar eventuais pontos de adequação técnica para fins de manutenção do fluxo de recursos. Desta forma, não se vislumbra necessidade ou conveniência de adotar a medida preventiva de bloqueio dos recursos, permanecendo o empreendimento fora do Anexo VI da LOA/2018.

Ainda no âmbito do horizonte de viabilidade do projeto, cabe aqui corroborar as manifestações da Fiocruz e do Ministro-Relator no TCU sobre as dificuldades que a manutenção da operação direta pelo ente autárquico coloca à sua eficiência: de fato, o regime de contabilidade e administração dos entes públicos, que o Congresso Nacional promove e defende incondicionalmente, não foi criado para operações produtivas em escala industrial, e não é o mais adequado para promovê-las. Neste contexto, afigura-se muito promissora a proposta de criação de uma empresa pública (nos moldes de outras como a Casa da Moeda ou a Imbel). Tendo em vista a informação de que existe formalizado um projeto em exame no Poder Executivo, muito colaboraria a Comissão se promovesse (em conjunto com as comissões temáticas associadas à matéria na Câmara e no Senado) audiência pública para debater o assunto. Portanto, propõe o Comitê a realização de audiência pública por parte da CMO, convidando-se para promove-la conjuntamente as Comissões temáticas ligadas à saúde na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para discutir as propostas em andamento de transformação da operação da produção industrial da Fundação Oswaldo Cruz e do complexo de Biomanguihos

⁸⁸ No caso da adoção de BTS, com projeto executivo completo já desenvolvido, a obra a cargo do investidor privado já teria os componentes de terraplenagem e fundações completos ou bastante adiantados, reduzindo-se o respectivo valor aportado (e o consequente aluguel a ser pago posteriormente pela Fiocruz).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

em uma empresa pública, com a participação de representantes da Fundação, do Ministério da Saúde e da Casa Civil da Presidência da República

Cabe discutir, por fim, a necessidade e a conveniência de bloqueio do contrato com a Fundação de Apoio. Reconhece o Comitê ele é contrário a todo o ordenamento de licitações e contratos, e – examinado em sua operação concreta - indutor de prejuízo líquido aos cofres públicos. O referido contrato é desnecessário ao empreendimento: a mera intermediação da Fiotec não aporta ao projeto absolutamente nada que não possa ser realizado ou contratado pela própria Fundação Oswaldo Cruz. É desnecessário estender-se em considerações teóricas gerais sobre a ilegalidade e antieconomicidade desse tipo de contrato e os riscos de desvio que permite, temas já frequentes na doutrina⁸⁹ e que foram inclusive dissecados no relatório apresentado a uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o tema⁹⁰.

Não obstante, é preciso adentrar na discussão objetiva dos argumentos aduzidos pela Fiocruz. Em primeiro lugar, não há dúvida que o projeto global do NCPFI é de “desenvolvimento institucional” para a Fundação Oswaldo Cruz – e esse não é o ponto. A questão é que a parceria das fundações de apoio tem limites muito bem definidos⁹¹, e o desbordamento desses limites traz um risco intolerável de descontrole do gerenciamento e dos recursos públicos. A descrição dos serviços é, segundo descreve a própria Fiocruz, absolutamente genérica: “mobilização de equipe dedicada ao acompanhamento do Projeto, instalação de escritórios, realização de estudos e serviços”; essa mesma imprecisão ocorre nos demonstrativos de execução e faturamento apresentados à auditoria. Ora, isso pode englobar qualquer coisa (como de fato se demonstra que engloba), serviços prestados pela Fiotec e simples subcontratações integrais. Acumulam-se no mesmo objeto serviços simples de natureza administrativa e secretarial (organizar um escritório de apoio, realizar serviços de cópias reprográficas de projetos de engenharia) e outros como

⁸⁹ BITTENCOURT, Fernando. Contratações públicas e fundações de apoio. **Revista de Informação Legislativa**, 43 (171), jul/set 2006. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/95793>, Acesso 21/11/2017

⁹⁰ BRASIL. SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito composta de 11 Senadores titulares e 7 suplentes, destinada a apurar, no prazo de cento e oitenta dias, a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais - ONGs - e para organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, no período de 1999 até 30 de abril de 2009. **Relatório Final da CPI “das ONGS” (Criada por meio do Requerimento nº 201/2007-SF), Relator Senador Inácio Arruda**. Brasília, 2010. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4032299&disposition=inline>, acesso em 21/11/2017. Cap. 7 (pp. 1236-1306)

⁹¹ “A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação.” Acórdão TCU 2669/2016 - Plenário



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

consultoria em certificação de projeto ou fiscalização junto aos fornecedores de equipamentos, que, segundo o relatório demonstra, são subcontratados a empresas especializadas⁹². Cabe aqui lembrar o item 9.1.4 do Acórdão TCU 1516/2008 – Plenário trazido pela própria argumentação da Fiocruz como balizador da regularidade da contratação: “não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico”⁹³. Ao contrário do alegado, para todos esses serviços especializados não há qualquer evidência que a Fiotec mantenha o controle do “núcleo básico” ou que a subcontratação incida sobre “atividade acessória”. Sobre isso, é verdade que o percentual de valor destinado a terceiros subcontratados não é o único fator discriminante de subcontratação do núcleo dos serviços, como alega a doutrina citada, mas é um dos elementos de convicção para essa demonstração⁹⁴: no caso concreto, à míngua de qualquer outra demonstração de efetiva realização dos serviços essenciais pela Fiotec, o único elemento objetivo que existe a balizar essa apreciação – e elemento dos mais importantes – é o volume subcontratado a terceiros (84,90 % na execução do contrato 23/2011, 58,95 % no orçamento do contrato 70/2016). Simples seria demonstrar o contrário: bastaria relacionar as equipes de trabalho alocadas pela fundação de apoio (com os respectivos recursos e equipamentos, conforme o caso) e os serviços específicos que prestam – nada disso existe, nem nas planilhas contratuais, nem nos demonstrativos de medições, nem na resposta a questionamentos específicos da auditoria e do COI. No que se refere ao aumento de custos com intermediação, é verdade que um serviço efetivamente prestado deve ser remunerado: no entanto, há duas irregularidades no caso concreto. Primeiro, parcela dos serviços não é real, atuando a

⁹² Alguns serviços indicados, como o “fornecimento de internet ao campus de Santa Cruz”, são evidentemente subcontratações, pois não é a Fiotec que fornece nem instala o serviço, e sim o provedor desses serviços. Vale lembrar ainda que as descrições genéricas dos serviços do contrato são repetidas quando das respostas à equipe de campo da auditoria, das respostas formais no processo do TCU, e na resposta ao COI. Pese a essas várias oportunidades, nenhuma especificação clara foi dada sobre quais seriam tais serviços concretamente.

⁹³ A primeira parte desse dispositivo também poderia ser aplicada ao raciocínio: quando nele se afirma que “o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido”, não se pode argumentar que o “projeto” considerado para efeitos de avaliação do contrato seria o NCPFI (que é projeto da instituição Fiocruz); evidentemente, o projeto é aquele a ser instrumentalizado pelo próprio contrato, ou seja, aquilo que será desempenhado pela fundação de apoio por meio do contrato, que tem de ter igualmente prazos e produtos claros. Esta aclaração, porém, é independente do argumento principal de que em qualquer caso o objeto não pode ser genérico (até mesmo em observância aos princípios gerais do art. 7º da Lei 8.666/93, que exigem a especificação precisa, quantitativa e qualitativa, dos serviços e fornecimentos contratados).

⁹⁴ Ainda que a analogia com contratos de obras feita pelo comentário citado seja indefensável: dizer que toda a “concepção, direção e gerenciamento” de uma obra é representada pelos elementos do BDI não tem sentido, pois ignora que a expertise e a participação da empreiteira contratada são mais relevantes exatamente na obra, na execução e controle direto do serviço executado.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

fundação simplesmente como titular nominal dos contratos de subcontratação junto a terceiros e repassadora de recursos; segundo, para todos os contratos, a remuneração mediante “taxa de administração” (um percentual sobre o valor da despesa incorrida) é ilegal e não tem qualquer motivação econômica, conforme demonstra a repetida jurisprudência do TCU, devendo ser a remuneração do prestador de serviço baseada em critérios objetivos e nos seus custos operacionais⁹⁵.

Merece mais cuidado a assertiva de que a estrutura regular da Fiocruz em logística e engenharia é dimensionada para atender às atividades finalísticas correntes, não sendo capaz de absorver as demandas de um projeto do porte do NCPFI. Isso é verdade, mas daí decorrem duas alternativas excludentes: a primeira é que as demandas adicionais de recursos humanos qualificadas trazidas pelo projeto são permanentes, e persistirão ao longo da operação do complexo pronto – situação em que essa atividade é permanente da instituição a terceirização dessa mão-de-obra pela fundação de apoio seria ilegal e injustificável economicamente⁹⁶. A segunda é a de que tais demandas são sazonais, determinadas pelas necessidades de gerenciamento de obras e fornecimentos: neste caso, trata-se essencialmente de atividades técnicas especializadas, para as quais é possível (e necessário) lançar mão de empresas qualificadas adequadamente selecionadas em licitação. É possível que uma parte dessa demanda sazonal refira-se a serviços administrativos simples e de pequeno porte (como a manutenção administrativa de um escritório, ou mesmo, dentro de certos limites, a operação de atividades auxiliares ao gerenciador da obra), passíveis de serem operados diretamente pela fundação de apoio; neste caso, seria possível a celebração de contrato para esse serviço específico, bem caracterizado e orçamentado, o que não condiz com a realidade de um contrato genérico que pretende tudo abarcar sem nada definir. A esse respeito, é crucial lembrar que a própria Fiocruz esclarece que os serviços pagos por meio desse contrato seriam, sim, desdobráveis em cerca de dez contratos com objetos diferentes a serem licitados: ora, para que a contratação da fundação de apoio seja concebível, essencial é demonstrar que cada um desses dez ou mais serviços pode

⁹⁵ SÚMULA TCU 250: “A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado”. (grifos nossos)

⁹⁶ “A contratação com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 não pode ser realizada para viabilizar a transferência para as Fundações de Apoio de atividades típicas da Universidade” (Acórdão TCU 1950/2008 - Segunda Câmara).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

ser executado e é efetivamente executado (em seu “núcleo essencial”, como discutido) pela Fiotec, com termo de referência/projeto básico definido, com remuneração apropriada ao serviço específico, e tendo a fundação de apoio qualificação para prestá-lo. Nada disso existe no contrato atual, que se presta à realização de qualquer serviço, qualquer despesa ou qualquer subcontratação.

É possível que essa adaptação venha a impor custos e dificuldades a curto prazo, forçando uma reorganização da Fiocruz para absorver tarefas de gerenciamento do projeto: essa reorganização é no entanto imprescindível para que a Fiocruz assuma a parcela do gerenciamento que representa a direção estratégica e permanente do projeto (que é indelegável), e distribua adequadamente os serviços especializados entre os diferentes fornecedores qualificados (contratando a fundação de apoio, eventualmente, se comprovar a sua habilitação técnica e econômica para a real execução de um ou mais destes serviços ⁹⁷ e a vantajosidade para a administração). Tendo em vista a obstinação com que a Fiocruz vem mantendo os contratos irregulares com fundação de apoio diante das advertências e determinações explícitas do TCU direcionadas especificamente à entidade, o que inclusive vai na contramão da maioria das instituições federais de ensino e pesquisa, uma tal reorganização seria mesmo uma medida extremamente saudável para a boa continuidade do projeto. É possível que ocorra alguma “perda de agilidade” neste processo, dadas as limitações procedimentais da administração pública⁹⁸, mas essa perda é mais que compensada pela redução dos riscos de má condução administrativa do empreendimento⁹⁹ – além do que o empreendimento encontra-se em fase de construção, durante a qual não existem diferenças marcantes entre a obra de Biomanguinhos e qualquer outra obra pública¹⁰⁰. São possíveis também problemas pontuais na desmobilização do contrato e reorganização da contratação de serviços, mas o enfrentamento de tais problemas é inevitável

⁹⁷ “A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação”. Acórdão TCU 3193/2014 - Plenário

⁹⁸ Perda esta que muitas vezes é causada simplesmente pela impossibilidade de contornar via fundação algumas vedações legais impostas aos contratos administrativos (como o pagamento a fornecedores inadimplentes com o Fisco ou a fornecedores estrangeiros que não aceitam as regras de pagamento estabelecidas para a Fazenda Pública e exigem pagamento adiantado, por exemplo).

⁹⁹ Riscos estes demonstrados pela vasta jurisprudência do TCU combatendo as mais diferentes formas de abusos por meio dessas contratações genéricas de fundações de apoio, sistematizadas nos assentos doutrinários e trabalhos de CPI mencionados no início desta argumentação.

¹⁰⁰ Diferenças marcantes virão a existir, com certeza, quando da exploração em regime industrial, razão pela qual o Comitê já salientou a conveniência de se avaliar a proposta de criação da empresa pública.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

(salvo se se pretender manter uma espécie de dependência do projeto em relação à fundação de apoio) de mais fácil equacionamento agora, quando o projeto encontra-se nas suas primeiras etapas, do que quando o ritmo de todos os contratos estiver mais acelerado.

Por todas as razões expostas, o Comitê endossa integralmente a posição do TCU, e manifesta-se favorável à inclusão no Anexo VI da LOA/2018 do Contrato 70/2016 (sendo dispensável, como também recomenda o TCU, incluir o Contrato 23/2011 uma vez que o mesmo já se encontra integralmente executado).

53101 – Ministério da Integração Nacional

Canal do Sertão - Alagoas

Programa de Trabalho:

18.544.2084.10CT.0027/2017 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

Objeto:

Contrato 58/2010-CPL/AL, Execução das obras e serviços de Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano, entre o km 123,4 e o km 150,00, correspondendo ao Trecho 5, Construtora Queiróz Galvão S.A.

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

Informação do TCU:

Esta Comissão tomou conhecimento de manifestação do TCU originalmente por meio do Acórdão nº 2957/2015-Plenário, em decisão de mérito, que informa existir, no Contrato 58/2010-CPL/AL, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) na obra de construção do Trecho 5 do Canal do Sertão, em Alagoas. O mesmo Acórdão determinou à Seinfra/AL a repactuação do Contrato de modo a sanear o sobrepreço de R\$ 48.331.865,89 decorrente de preços excessivos frente ao mercado; os efeitos da determinação de repactuação do referido acórdão estão suspensos em razão da apresentação de recursos com efeito suspensivo, embora o despacho de seu acolhimento tenha determinado em caráter cautelar à Seinfra/AL que se abstenha de efetuar pagamentos dos serviços no Contrato 58/2010 com preços unitários superiores aos apurados pelo TCU até que o Tribunal delibere sobre o mérito dos recursos



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

(circunstância que não enseja a reclassificação da irregularidade para IG-R diante da ausência da autorização do contratado para a retenção).

Em 2017, o Relatório de Auditoria e o Acórdão 2060/2017 – Plenário confirmam a indicação de paralisação, informando ainda que nenhuma modificação na situação do contrato foi verificada no atual exercício, e que ainda não há ordem de serviço para o início das obras. Acrescentam ainda, no mérito, a ressalva de que uma revisão posterior de projeto levou a unidade técnica a propor a anulação do contrato, por ter sido a licitação baseada em projeto básico com graves deficiências (matéria tratada no TC 003.632/2015-6, aguardando posição do Relator). Como medida corretiva para a situação, aponta repactuar o Contrato 58/2010, com vistas à adequação dos preços unitários contratuais aos limites máximos de preços calculados nos autos.

Na audiência pública, o Tribunal informou haver recebido uma proposta da Seinfra/AL para preços a serem repactuados, estando a mesma em análise (processo TC 003.632/2015-6), e detalhou a informação relativa à possível anulação de contrato: trata-se da constatação de acréscimos e supressões de serviços muito acima dos limites legais permitidos (37 % de supressões, 39 % de acréscimos), o que ensejaria a nulidade do contrato.

A CMO recebeu, no exercício de 2017, o Aviso AVN 23/2017, tratando do Acórdão 2367/2017-P, que contém uma simples resolução de embargos de declaração contra o anterior Acórdão 2143/2015-P, envolvendo exclusivamente argumentos processuais sobre a responsabilidade pessoal de gestores. Por não abordar qualquer aspecto de mérito ou mudança nos fatos relacionados à obra, e tratar dos Trechos 1 e 2, diferentes do atualmente paralisado, o Aviso em questão não tem reflexos sobre a apreciação do COI nesta assentada.

A obra em questão tem, nos demais trechos, problemas severos de regularidade ainda pendentes, que também são relatados no Acórdão 2060/2017 - Plenário. No Trecho 4, (Contrato 19/2010), o Acórdão 2.957/2015-P denuncia sobrepreço, estando vigente medida cautelar do TCU para impedir pagamentos acima dos preços unitários nele fixados, medida esta que vem sendo cumprida, além de serem apresentadas informações sobre as tratativas para repactuação dos preços, ora em andamento mas não concluídas. Para o referido Trecho 4, nenhum dos Acórdãos ou relatórios de fiscalização mencionados traz recomendação de paralisação nem retenção parcial de valores. Em 2016, foram detectados acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido, no Trecho 3, reiterando prática que já havia sido detectada várias vezes no mesmo contrato, o que não foi considerado apto a ensejar indicação adicional de



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

paralisação ou retenção de valores. Os contratos dos trechos 1 e 2 (respectivamente, Contratos 1/93 e 10/2007-CPL/AL) encontravam-se classificados também como IG-R (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores). Neste exercício, o Acórdão 2060 /2017 – Plenário aponta que as garantias originalmente oferecidas não foram renovadas pelas construtoras (alegando desinteresse do mercado securitário), resultando em que “a Administração está exposta a elevado risco de ineficácia das decisões de mérito que o Tribunal vier a adotar em relação ao sobrepreço/superfaturamento” [...]. De fato, o Relator põe o caso em perspectiva ainda mais séria:

Depreendo, entretanto, que pelas consequências danosas o não cumprimento da deliberação que autorizou a substituição de retenções cautelares por garantia pelos envolvidos obriga a adoção de procedimento por este Tribunal para apurar a conduta subjetiva da empresa e dos gestores, no âmbito do processo de TCE, para fins de apenação, pois a ação irregular, consistente na não manutenção da garantia válida, permitiu à empresa a manutenção da execução física, orçamentária e financeira do empreendimento, levando à consolidação do dano aos cofres públicos, que se intentou evitar.

Para isso o Acórdão 2060 / 2017 - Plenário traz determinação ao próprio TCU para que:

analise a conduta subjetiva da empresa Construtora Queiroz Galvão e da Seinfra-AL, acerca do não cumprimento do item 9.1 Acórdão 2.860/2008-TCU-Plenário, no âmbito do processo de Tomada de Contas Especial (TC 003.075/2009-9), pois tal ação irregular permitiu à empresa a manutenção da execução física, orçamentária e financeira do empreendimento ajustado por meio do Contrato 1/1993, e de seus termos aditivos o que levou à consolidação do dano ao erário apurado naqueles autos;

Não obstante, alega a unidade técnica do Tribunal, com a concordância do relator e do colegiado, que “as obras que são objetos dos Contratos 1/1993 (Trecho 1) e 10/2007 (Trecho 2) se encontram finalizadas e não há, por óbvio, que se falar em paralisação ou continuidade das obras”, razão pela qual não cabe mais a classificação de IG-R, sendo então reclassificada a ocorrência para IGC.

Informação do gestor:

Por meio do Ofício n 446/2016-MI, de 17.11.2016 e da Nota Informativa 224/SIF/DOH/CGSOB, de 16.11.2016, o Ministério da Integração Nacional já relatava que os repasses federais encontram-se alocados apenas aos trechos 3 e 4 do Canal, e que o Estado de Alagoas, não estando pactuados repasses para o trecho 5. A mesma informação foi reiterada pelos representantes do ministério e do governo estadual na audiência pública de 29/11/2017.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Nessa mesma oportunidade, o representante da Secretaria de Infraestrutura de Alagoas relatou as medidas adotadas pelo Estado: notificação à empresa para repactuação do contrato (janeiro/2016); encaminhamento em junho/2016 ao TCU de o Relatório de Estudos de Viabilidade Técnica, com planilha contratual revisada (passando dos R\$ 686, 3 milhões originais a R\$ 559,6 milhões com os preços repactuados, que teriam a concordância expressa da empresa)¹⁰¹; esclarecimentos adicionais sobre a planilha revisada, com a retirada dos sobrepreços relativos a horas “*in itinere*”, reduzindo o valor a R\$ 527,6 milhões (dezembro/2016); solicitação ao TCU de autorização da repactuação (dezembro/2016); resposta a questionamentos técnicos no TCU sustentando a validade da revisão de projeto, uma vez que não houve transfiguração do objeto contratual (setembro/2017).

Por meio do ofício 764/2017–SEINFRA/AL-GS-SEI, a Secretaria dirige-se diretamente ao Comitê detalhando as afirmações acima e aduzindo novas informações para sustentar o desbloqueio da execução da obra, com base nos critérios do art. 118 da LDO/2016. Defende que os trechos 1 a 3 encontram-se prontos, o trecho 4 tem 70 % de sua execução, e o trecho 5 “faz parte de um todo” para levar água a cidades e comunidades do sertão, sendo o seu atraso fonte de grande prejuízo a essa região. Alega que novo certame licitatório virá a provocar mais custos administrativos e demandar mais tempo (que estimam em 24 meses, quando o cronograma que dão para a conclusão do trecho 4 é de 15 meses a partir de agora).

Defendendo não ter havido modificação do objeto, aponta que o projeto original é de 2006, o que fez com que nos dez anos decorridos as condições de execução tenham-se alterado (mais interferências como ampliação de áreas urbanas e cruzamentos de vias, especialmente no município de São José da Tapera). As adequações do novo projeto levaram em conta tais modificações, bem como aprofundamento dos estudos de solo e sondagens, experiências adquiridas na execução dos outros trechos e as questões debatidas com o próprio TCU; por isso, defende que, conquanto o arranjo físico da obra tenha apresentado relevantes alterações¹⁰²,

¹⁰¹ A esse respeito, afirma a Seinfra que o Relatório de Auditoria emitido pelo TCU (Apenso006.327/2013-3-TC003.632/2015-6), identificou numa das variantes do novo projeto (Opção B, R\$ 527,6 milhões) um subpreço de 1,99% com relação ao valor adotado como paradigma.

¹⁰² Que descreve como a substituição de um canal trapezoidal aberto por um canal retangular fechado com laje de concreto na área urbana de São João da Tapera surgida após o projeto original, com a finalidade de reduzir a faixa de domínio nesse subtrecho e aumentar a segurança na região lindeira; uma redução de extensão do Túnel 3 por revisão da estrutura do maciço, e a substituição do Túnel 4 por canal aberto em razão de dúvidas quanto à segurança e economicidade da perfuração do maciço. As alterações no Balanço de Massas (aumento de volume de terraplanagem, escavações e aterros) teriam sido compensadas com a redução dos preços, resultando decréscimo do



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

estaria preservada a concepção e a diretriz geral do projeto básico, ou seja, o objeto, sem alterações de traçado e das características gerais da obra, um canal iniciando – esse trecho - no Km 123,40 e terminando no Km 150,00. Quanto a isto, o novo estudo apresenta três variantes que diferem basicamente em relação a algumas características físicas da transposição da área urbana do município de São José da Tapera¹⁰³, as quais apresentaram valores globais – já incluídos desapropriações, reassentamentos e interferências - de R\$ 522,4, R\$ 567 e R\$ 769,1 milhões respectivamente¹⁰⁴. Outrossim, a aditivação formal do contrato tornar-se-ia imprescindível para que se possa dar início às obras com segurança de sua adequação. Do ponto de vista jurídico, argumenta¹⁰⁵ que a viabilidade de extrapolação excepcional dos limites quantitativos de acréscimos e supressões mediante compensação recíproca com saldo inferior a 25 % do contrato estaria amparada em decisões do TCU que estabeleceriam: em caráter geral (Decisão 215/1999 – Plenário), situações em que a alteração for consensual, qualitativa e a situação excepcional; e em caráter específico (Acórdão nº 1536/2016-Plenário) para

empreendimentos de grande relevância socioeconômica do setor de infraestrutura hídrica que integrem Termo de Compromisso pactuado com o Ministério da Integração Nacional, desde que

valor dos itens (além de terem sido consequência de novo levantamento topográfico e geotécnico que constatou in loco mudanças nas proporções dos materiais em relação àquelas consideradas no projeto básico).

¹⁰³ Ata de reunião realizada em 17/05/2016 na Secretaria de Estado da Infraestrutura, cópia apresentada a fls. 36 do anexo ao ofício 764/2017–SEINFRA/AL-GS-SEI:

[...] Relatório de Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica apresentando as seguintes alternativas construtivas para a execução do Trecho 5 do Canal do Sertão:

Alternativa A - Manutenção do traçado original, revisão do arranjo físico e dos quantitativos, considerando eliminação do Túnel 04;

Alternativa B - Manutenção do traçado original, revisão do arranjo físico e dos quantitativos, considerando a eliminação do Túnel 04 e adequação da seção do canal na área urbana do município de São José da Tapera;

Alternativa C - Revisão do traçado original de modo a desviar da área urbana do município de São José da Tapera, revisão do arranjo físico e dos quantitativos, considerando a eliminação do Túnel 04.

¹⁰⁴ Argumentando que a variante que exclui a passagem urbana por São José da Tapera (minimizando desapropriações e interferências) é significativamente mais cara (em mais de R\$ 200 milhões) e mais alongada (25 a 36 meses), independentemente do valor imaginável desses componentes de custo. A Secretaria manifesta a preferência pela Alternativa B por oferecer maior segurança na passagem do canal por área urbana em São José da Tapera (para os moradores e na prevenção de contaminação) em virtude do fechamento do canal no trecho. Os valores das variantes são apresentados no Ofício nº 812/2016/SEINFRA/GS, de 30/12/2016, cópia apresentada a fls. 63 do anexo ao ofício 764/2017–SEINFRA/AL-GS-SEI, cfe. abaixo:

	(valores em R\$)	Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C
Valor obras		513.702.879,79	559.655.655,18	769.165.713,85
Valor desapropriações/ interferências		8.769.926,81	7.394.354,79	0,00
Valor total		522.472.806,60	567.050.009,97	769.165.713,85

¹⁰⁵ Ofício 742/2016/SEINFRA/GS, de 01/12/2016, dirigido à unidade técnica do TCU, cópia apresentada a fls. 41 do anexo ao ofício 764/2017–SEINFRA/AL-GS-SEI.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

o contrato tenha sido firmado antes da data de publicação do Acórdão 2059/2013-TCU-Plenário e as alterações sejam necessárias para a conclusão do objeto, sem que impliquem seu desvirtuamento, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública¹⁰⁶.

Contestando junto ao Relator a indicação técnica pela anulação do contrato em virtude de erro no projeto básico¹⁰⁷, reitera que o novo estudo em que se baseia a proposta de repactuação foi determinado pelo próprio TCU, sendo as modificações físicas nele executadas não uma transformação do objeto, mas uma obrigatória incorporação de atualizações decorrentes das mudanças supervenientes no campo e dos conhecimentos adquiridos pelo órgão executor nos outros trechos. Segundo a Secretaria, a última manifestação técnica do TCU no exame da repactuação, que transcreve, terá considerado “elidido o sobrepreço inicialmente identificado no orçamento” para a variante B, circunscrevendo a restrição apenas ao erro grave de projeto original que configuraria mudança de objeto em relação ao licitado. Adentra então à listagem detalhada das modificações de projeto e respectivas justificativas no âmbito da engenharia, defendendo inclusive as razões de interesse público para a escolha da variante B.

Quanto à concordância da contratada à repactuação, a Seinfra anexa cópia do Ofício CQG/CS - nº 007 /2016 da construtora, datado de 16/06/2016. Nele, a empresa refuta a afirmação de sobrepreço original (alegando que os valores do contrato refletem os parâmetros de mercado da época da celebração, agosto de 2010), e menciona quanto ao estudo de repactuação apresentado que “ao analisar as composições de preços unitários apresentadas pela Contratante, a Empresa observou que há questões relevantes que foram desconsideradas no orçamento atual do empreendimento, as quais serão oportunamente apresentadas a esta Secretaria”, já que “alguns preços unitários e premissas adotadas não retratam adequadamente os serviços a serem executados (o que será posteriormente apresentado a essa Secretaria por meio de relatório circunstanciado)”¹⁰⁸. Em que pese tais ressalvas, a empresa afirma que

[..] considerando (i) a importância socioeconômica do empreendimento², (ii) o interesse da Empresa em dar andamento a este projeto, executando e concluindo também o Trecho 5, bem como (iii) o contexto econômico atual e a (iv) disponibilidade de equipamentos e mão de obra

¹⁰⁶ Quanto ao questionamento de que tal raciocínio aplica-se apenas a obras já iniciadas, argumenta que o Canal do Sertão como um todo é a obra que foi iniciada, sendo o trecho apenas uma parte dele.

¹⁰⁷ Ofício 583/2017/SEINFRA/AL/GS, de 13/09/2017, dirigido ao Relator, cópia apresentada a fls. 68 do anexo ao ofício 764/2017–SEINFRA/AL-GS-SEI.

¹⁰⁸ Tais ressalvas foram reiteradas em parágrafo final: “Importante frisar que o aceite do valor global calculado pela Seinfra/AL não significa entendimento de que (i) o valor inicial do contrato esteja com sobrepreço e (ii) concordância da Empresa com todos os preços unitários apresentados.”



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

para a execução do contrato, a Construtora Queiroz Galvão entende ser possível repactuar o contrato, com base no valor global proposto pela Seinfra/AL, aderindo, assim, a planilha de preços unitário anexa. (grifos no original)

Proposta do COI:

Em 2015 e 2016, o COI considerou que, frente à decisão de mérito do Acórdão nº 2957/2015-Plenário, da materialidade do sobrepreço e do fato de que as obras ainda não se iniciaram (inexistindo custos diretos ou impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros decorrentes da paralisação de uma obra não iniciada), as irregularidades graves justificavam a proposta de bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do contrato, o que foi feito. De fato, atualmente consta do Anexo VI da LOA/2017 esse contrato.

No presente exercício, o quadro fático mostra-se significativamente alterado: o governo do Estado apresentou estudo completo de repactuação, com manifestação prévia de adesão da contratada. Faz-se necessário, portanto, discutir em detalhe o contexto atual.

Inicialmente, é preciso fazer o registro de que a obra do Canal do Sertão foi objeto de operação da Polícia Federal (“Operação Caribdis”) que investiga os crimes corrupção, fraude à licitação, peculato, lavagem de dinheiro e organização criminosa na contratação das obras. Segundo informação da própria agência policial¹⁰⁹, as irregularidades teriam sido apuradas entre 2009 e 2014 nas obras do canal licitadas pelo Governo de Estado de Alagoas, através da Secretaria da Infraestrutura, e as investigações teriam utilizado colaborações premiadas de pessoas relacionadas à Construtora Norberto Odebrecht, e os indícios incluiriam relatórios do Tribunal de Contas da União constatando sobrepreço em contrato firmado entre o Governo de Alagoas e aquela construtora, bem como suposto acordo de divisão de lotes da obra com a Construtora OAS. Nesse conteúdo informativo e em todos os demais a que o Comitê teve acesso¹¹⁰, não houve menção à participação da Construtora Queiroz Galvão nos atos investigados, nem de investigações abrangendo o lote 5 ou o respectivo contrato.

¹⁰⁹ Notícia disponível em <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/11/pf-investiga-crimes-nas-obras-de-canal-em-alagoas>.

¹¹⁰ <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/teotonio-montou-organizacao-criminosa-e-infiltrou-comparsas-no-estado-diz-procuradora/>; https://www.youtube.com/watch?time_continue=32&v=m-LsWxo9xTA; <http://tribunahoje.com/noticias/politica/2017/11/30/delacao-da-lava-jato-originou-operacao-contr-a-ex-governador/>; <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/ex-governador-de-alagoas-era-bobao-na-planilha-da-odebrecht-diz-policia-federal.ghtml>; http://gazetaweb.globo.com/porta1/noticia/2017/11/pf-cumpre-mandados-de-busca-e-apreensao-em-imovel-de-ex-governador_44820.php; <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/policia->



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

A providência saneadora exigida pelo Tribunal era repactuar o contrato impugnado para eliminar o sobrepreço. Para tanto, o Estado revisou todo o projeto e forneceu uma nova planilha orçamentária, submetida à análise do TCU em junho de 2016 e, desde então, objeto de intenso debate técnico com a Corte de Contas. Tal debate não traz impugnações pela auditoria nem dos preços nem das soluções técnicas adotadas; ao contrário, decantou-se em um único questionamento, sobre a possibilidade de mudança de objeto em função da própria revisão, contrariando princípio da licitação e ensejando possível nulidade.

Neste caso, não há indícios de uso estratégico do tempo, como se apontou em outras obras deste ano: a proposta foi apresentada há mais de um ano, os debates com a Corte vêm-se desenvolvendo desde então, e a Secretaria apresenta registros de uma contínua interação com as empresas envolvidas, ainda nos meses anteriores à entrega ao TCU, para realização do estudo de revisão. Portanto, parece-nos patente que o interessado tem adotado de forma continuada as providências que levem ao cumprimento da medida corretiva alvitada.

Parece também inequívoco que não mais persistem as objeções do Tribunal ao mérito dos preços e soluções técnicas apontadas no estudo de repactuação: não há apontamentos do Tribunal no sentido de que seriam preços superiores aos de mercado, inadequados ou de que as escolhas de projeto sejam, em si mesmas, prejudiciais ou incorretas.

A primeira questão a discutir é se os preços apresentados ao TCU têm probabilidade de serem efetivamente repactuados. O aditivo não foi celebrado, pois as partes dependem, por prudência, de um posicionamento do TCU sobre o mérito da escolha, o que se afigura correto. Assim, não é por inércia do gestor que a repactuação não foi concluída, mas pelas exigências do prazo processual. O elemento de que se dispõe atualmente é a manifestação de anuência da contratada à nova planilha, que é apresentada de forma explícita e clara em parágrafo da comunicação empresarial. Essa anuência vem porém acompanhada de duas ressalvas em outros pontos do texto: a primeira é a declaração de que considera os preços originais adequados nas condições da celebração (tema que não é relevante para a presente deliberação, uma vez que aqui é discutida unicamente a validade da nova planilha completa de preços para uma futura repactuação). A segunda é a objeção de que determinados preços unitários e premissas utilizados



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

não seriam adequados e que seriam posteriormente questionados. Ora, trata-se de manifestação em princípio ambígua, que pode meramente ressaltar a possibilidade de pleitos futuros (possibilidade esta que a legislação concede em caráter geral a qualquer contratada, e que em nada infirmaria a adesão presente) ou pode pretender servir como pretexto futuro para recusa à aceitação dos preços que ora a empresa alega endossar. Essa ambiguidade coloca algum risco decisório ao Comitê para considerar firme a proposta de repactuação apresentada ao TCU. É possível, em tese, que a empresa adote posição posterior de má-fé, alegando agora a aceitação dos preços para obter a liberação do contrato pelo TCU e pelo Congresso, e depois recuse-se a aceitar as condições com que agora afirma concordar. Esse risco é mitigado por uma presunção geral de boa-fé nas relações jurídicas, que virá a presidir qualquer futura apreciação e sanção de condutas que o contrariem, mas sobretudo pelo próprio desenho da intervenção do TCU, em cujos termos somente será válida a realização da despesa se obedecidos os valores das planilhas por ele aprovadas. Assim, para efeitos de seu próprio processo decisório, o Comitê considera ser plausível que os preços apresentados, se aceitos pelo TCU como válidos, serão convertidos em aditivo contratual.

Resta discutir então o ponto principal do questionamento do TCU, aquele que os elementos trazidos à nossa consideração indicam ser a razão da não-aprovação pela Corte do processo de repactuação até o momento: a questão da mudança do objeto. Desde logo, entende o Comitê que o TCU não refuta a obviedade de que a natureza do objeto é a mesma: um canal adutor passando por uma determinada região geográfica e atendendo a determinadas finalidades. A questão suscitada pela Corte é outra, e legítima: a caracterização qualitativa e quantitativa do fornecimento a ser prestado pelo contratado (aquilo que a Seinfra/AL chama de “arranjo físico” da obra) teria sido tão modificada que a condição da igualdade entre os licitantes (princípio constitucional basilar da contratação pública) estaria sendo violada, pois as condições em que formularam suas propostas seriam, em termos técnicos e econômicos, substancialmente diferentes daquelas sob as quais hoje o licitante vencedor tem acesso quando da aditivação do contrato. Trata-se de princípio relevante também para o Comitê, que entende ser possível que o Erário e a economia do país sejam gravemente prejudicados em casos nos quais tenha havido tal expediente como forma de burla à licitação ou tratamento favorecido a licitantes em prejuízo à devida isonomia – o que poderia recomendar o bloqueio de recursos orçamentários. Necessário, portanto, investigar se estaria ocorrendo isto no caso concreto.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Em primeiro lugar, não se pode presumir um conluio entre o Estado e a contratada para essa finalidade, porque a revisão foi determinada – por razões mais do que justificáveis - pelo próprio TCU, e a adequação dos seus resultados para o atingimento do objeto não foi por este questionada. Em segundo lugar, as circunstâncias fáticas do projeto (a defasagem de dez anos entre o projeto e a revisão) são coerentes com a possibilidade de modificações significativas na forma de implementação da obra – modificações estas que não foram, repetimos, questionadas no mérito pelo TCU, que se limitou a assinalar a diferença entre o processo de engenharia dos resultados finais e o que foi originalmente licitado. Quanto à tipificação pelo Tribunal de “erros graves” no projeto original, é absolutamente correta: o erro grave é deduzido exatamente da inadequação da planilha original frente aos preços aceitáveis e às novas condições do projeto; a solução do erro grave, portanto, é exatamente a adoção de novos padrões de projeto e de orçamento, o que é o objeto do processo ora em curso no Tribunal.

Mais importante, as circunstâncias da presente mudança mostram-se (ao exame expedito que é possível neste processo decisório do Comitê e a partir de uma interpretação apenas literal) como enquadradas na exceção que o próprio TCU abriu à regra geral de vedação às alterações contratuais dessa natureza. Pelo Acórdão 1536/2016 – Plenário o Tribunal decidiu, em sede de consulta vinculante, que:

9.1.3. é juridicamente viável a compensação entre o conjunto de acréscimos e de supressões no caso de empreendimentos de grande relevância socioeconômica do setor de infraestrutura hídrica que integrem Termo de Compromisso pactuado com o Ministério da Integração Nacional, desde que o contrato tenha sido firmado antes da data de publicação do Acórdão 2.059/2013-TCU-Plenário e as alterações sejam necessárias para a conclusão do objeto, sem que impliquem seu desvirtuamento, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública;

Ora, o caso em exame é um empreendimento de infraestrutura hídrica, objeto termos de compromisso com o Ministério (por meio do qual todos os trechos anteriores tiveram financiamento federal); o contrato é de 2010, anterior portanto ao mencionado Acórdão de 2013; as alterações promovidas na proposta de repactuação foram consideradas necessárias para a conclusão do objeto pelo próprio TCU, que assinalou - com toda propriedade - ser inaceitável a execução nas condições originais; as alterações não desvirtuam o objeto, na medida em que este segue sendo o mesmo canal, com as mesmas finalidades (as mudanças são apenas na composição técnica dos serviços necessários à sua construção). É defensável a cautela dos técnicos do Tribunal no debate técnico ao argumentar que tais considerações somente se aplicam a obras em



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

andamento. Esta cautela porém só pode ser entendida como prevenção do início de novas obras com base nesta excepcionalidade, e como tal deve considerar a totalidade de uma obra, não as suas parcelas que são, por razões exclusivamente jurídicas e negociais, divididas em diversos contratos. Parece evidente que “obra”, no caso, é o Canal do Sertão, e não os trechos em que se divide – e esta obra está em andamento.

Mas é preciso avaliar também se as condições gerais para a aceitação de qualquer extrapolação de limites, traçadas pela paradigmática Decisão TCU 215/1999 – Plenário, estão sendo atendidas no caso concreto. Diz o mencionado aresto:

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

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

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

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

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

V - ser 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 consequências 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;

Vejamos tais condições: uma repactuação nos termos propostos, se vier a ocorrer, será consensual, qualitativa e excepcional, com diz o caput desse item (vez que sua necessidade foi determinada pelo próprio controle externo); não há evidências de que acarrete encargos superiores ao de uma relicitação, (inciso I) tendo em vista que a avaliação preliminar não aponta sobrepreço¹¹¹; não há menção a eventual incapacidade da contratada em executar o objeto (inc. II); o longo decurso de prazo desde a celebração em 2010, os questionamentos do TCU e a

¹¹¹ É claro que é sempre possível em tese que uma nova licitação venha a obter preços menores, mas evidentemente isso não pode ser pressuposto; o que o dispositivo impede é a alteração contratual com encargos que já se saibam superiores ao custo com nova licitação.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

alteração das condições em campo são fatos supervenientes e não poderiam razoavelmente ser previstos na contratação original (inc. III); o objeto do contrato atual tem exatamente a mesma natureza e propósitos, pois é o mesmo canal prestando o mesmo atendimento às mesmas regiões e beneficiários (inc. IV); a necessidade da alteração foi reconhecida antes de mais nada pelo próprio TCU, que detectou ser imprescindível a revisão dos preços e dos projetos (inc. V); em relação à motivação no ato de aditamento (inc. VI), não pode ser exigida agora porque ainda não foi celebrado, mas a discussão neste momento levanta fortes elementos de motivação do ato. Neste último inciso, a Decisão 215/1999 deixa claro que a opção pela alteração contratual não é uma faculdade, mas uma excepcionalidade que pressupõe seja demonstrado que a alternativa de relicitação traz sacrifício insuportável ao interesse público (ou seja, a extrapolação de limites só é admissível quando as alternativas são comprovadamente catastróficas). Não se pode afirmar que relicitar a obra traria consequências insuportáveis ao interesse público; é possível que ocorra algum atraso decorrente do processo licitatório, que poderia ser compensado com a submissão do orçamento atual à concorrência de um novo certame. No entanto, o amparo para esse julgamento de conveniência nas circunstâncias concretas do Canal do Sertão, até onde se pode inferir a partir do ponto de vista externo à organização, já foi dado pelo Tribunal no citado Acórdão 1536/2016 – Plenário, razão pela qual não pode o Comitê impugnar nesta oportunidade a opção do gestor por adotá-lo. Se outra interpretação for a aplicável, ou seja, se o caso concreto não se subsumir a essa hipótese jurisprudencial por algum fator que escape à percepção deste parlamento, somente será possível descobrir com a manifestação de mérito do próprio Tribunal julgando o caso concreto. Para modular esta possibilidade de mudanças na própria jurisprudência do Tribunal, o mecanismo cautelar aplicável não será este de natureza orçamentária, mas a medida cautelar ainda vigente e que é exercitada pelo próprio TCU.

Assim, no que se refere a este quesito, a conclusão do Comitê deve ser a de que, acolhendo-se expressamente a tese esgrimida pelo Tribunal de que alterações do contrato acima dos limites previstos na Lei 8666/93, aplicáveis discriminadamente a supressões e acréscimos, ensejam irregularidade que pode ser considerada para fins de recomendação de paralisação, o caso concreto encaixa-se explicitamente num dos permissivos excepcionais abertos pelo próprio TCU para essa alteração. Desta forma, não há como considerar que nele as modificações em tela incidam, pelo só fato de superarem o limite legal de 25 %, na irregularidade que sugeriria a paralisação.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Mais uma vez, encontra-se o Comitê diante de uma decisão que envolve não poucos riscos: por um lado, uma obra com um histórico comprovado de irregularidades nos trechos anteriores, inclusive sob investigação de ordem criminal (gerando o receio de que, por desconhecimento, não esteja sendo considerada alguma ilegalidade que porventura tenha reflexos sobre a situação atual). De outro, todos os elementos de informação que chegaram ao Comitê sobre o caso concreto do trecho 5 e do contrato correspondente não apontam para irregularidade concreta – ao contrário, as providências para solução indicadas pelo TCU foram realizadas ao longo de mais de um ano, persistindo apenas uma intensa e legítima discussão do mérito técnico das soluções submetidas ao Tribunal, com o apontamento de outra controvérsia de natureza jurídica, envolvendo objeções distintas daquelas que originalmente deram causa à indicação de paralisação. No que se refere aos critérios de avaliação fixados no art. 118, inc. II, da LDO/2018, não existem custos de paralisação ou conservação nem custos de oportunidade de capital (alíneas ‘d’ a ‘f’ e ‘k’), mas não há dúvida que a não-conclusão da obra tem impacto negativo no atendimento à população da região (alíneas ‘a’ a ‘c’), e o bloqueio orçamentário do trecho 5 pode vir a ter por consequência um atraso no cronograma geral da obra (ainda que essa possibilidade não seja uma certeza, vez que é possível que uma relicitação da obra ocorra dentro de cronograma compatível com o grau elevado de execução do empreendimento, cuja conclusão até o ponto em que se inicia o trecho 5 está prevista pelo Estado para daqui a 15 meses) – alíneas ‘h’ a ‘j’. As providências adotadas pelo gestor (alínea ‘g’) foram minuciosamente analisadas aqui, e foram consideradas adequadas para a circunstância, especialmente pelo fato de que o mesmo submeteu ao Tribunal uma proposta de repactuação do contrato que, por tudo o que se pôde verificar, atende aos termos por este exigidos.

Por conseguinte, não tem mais o Comitê os elementos que levem a considerar imprescindível o bloqueio do instrumento em referência (Contrato 58/2010-CPL/AL) propondo que não mais permaneça incluído no quadro de bloqueio quando da aprovação da LOA/2018.

53101 – Ministério da Integração Nacional

Canal Adutor Vertente Litorânea



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Programa de Trabalho:

18.544.2084.12G7.0025/2018 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba No Estado da Paraíba

18.544.2084.12G7.0025/2017 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba No Estado da Paraíba

18.544.2051.12G7.0025/2012 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no estado da Paraíba

18.544.1036.12G7.0025/2011 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea Com 112,5 KM no Estado da Paraíba

Objeto:

Contrato 6/2011, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 3, km 81 + 860 ao km 112 + 443, Consórcio Construtor Vertente Paraibana

Irregularidade:

Projeto básico deficiente

Informação do TCU:

O relatório de auditoria verificou que os projetos básicos dos Lotes 1, 2 e 3, referentes aos Contratos 4, 5 e 6/2011, se mostraram deficientes, em virtude de alterações significativas nos projetos para a execução do empreendimento. Isto implicou em alterações de grande monta nos quantitativos dos contratos em referência, que após todos os aditivos celebrados tiveram a seguinte movimentação:

Modificações (*)	4/2011 (Lote 1)	5/2011 (Lote 2)	6/2011 (Lote 3) **
Acréscimos	60,01%	75%	69,77%
Supressões	39,59%	59%	53,61%
Valor Líquido	20,51%	15,58%	16,16%

(*) Em percentual sobre o valor original do contrato

(**) Estudo preliminar da empresa gerenciadora do projeto; não foi celebrado aditivo.

Ainda que mantido o trecho, o relatório descreve uma larga lista de modificações radicais de elementos de obra (componentes específicos do canal, metodologia construtiva, soluções de projeto). Todos esses elementos mostram que “os empreendimentos foram originalmente pactuados com projetos básicos precários e deficientes, que não guardavam consonância com o que de fato viria a ser executado”. A precariedade do projeto básico, consoante farta jurisprudência mencionada, compromete a exequibilidade do objeto (levando a maiores custos e riscos de abandono e paralisação por inviabilidade técnica somente percebida posteriormente) e, sobretudo, a isonomia entre os licitantes. Do ponto de vista do Erário,



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

foram tantos itens suprimidos e outros tantos adicionados em razão das alterações propostas no projeto executivo que não há garantia de que se obteve a melhor proposta na licitação realizada. Houvesse novo procedimento concorrencial, outra empresa poderia ter se sagrado vencedora, pelo fato de que outras empresas poderiam ter apresentado propostas.

O relatório considera que o elevado estágio de andamento dos lotes 1 e 2 desaconselha uma proposta de paralisação, pelos custos envolvidos em desmobilizar, rellicitar e remobilizar. Já quanto ao lote 3, aponta que a obra não foi iniciada, e o aditivo com os quantitativos correspondentes ao novo projeto não foi formalizado. Existem, adicionalmente, pendências de desapropriação no mesmo lote, indicando um prazo ainda mais largo para o início da obra.

Com efeito, a precariedade dos projetos básicos com que foram licitados os lotes foi igualmente dissecada no Acórdão 935/2016 – Plenário, que confirmou extensamente a irregularidade.

Em 30/04/2017, os Lotes 1, 2 e 3 encontravam-se com 88,07%, 25,09 % e 0,00 % de execução, respectivamente.

Informação do gestor:

Na audiência pública realizada pela Comissão, os representantes do Estado da Paraíba atualizaram o percentual executado das obras (Lote 1, 91,0 %; Lote 2, 30,34 %). Quanto à irregularidade, alegam que o impacto financeiro global das alterações de quantitativos do Lote 3 é inferior a 20 %, e que as mudanças destinam-se à melhoria técnica da execução da obra.

Proposta do COI:

Trata-se de empreendimento nunca trazido à deliberação do COI, e que apresenta semelhanças com um dos pontos abordados no caso anterior de Alagoas. Discute-se aqui tão somente a questão as modificações de projeto entre o que foi licitado e o que, após o projeto executivo, vem sendo executado. O projeto básico foi concluído em 2007 pelo Ministério da Integração, e serviu de base para a licitação feita pelo Governo do Estado.

Não há qualquer dúvida acerca da enorme extensão das modificações feitas às características físicas da execução do projeto: o Acórdão 935/2016 – Plenário descreveu em detalhe uma larga lista de situações em que os elementos componentes do canal e as técnicas



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

construtivas são completamente diferentes dos originalmente sugeridos pelo projeto básico. Nenhuma dessas mudanças, no entanto, é questionada como incorreta ou indevida do ponto de vista do mérito: ao contrário, em várias dessas situações o Tribunal registra que as mudanças que identifica são absolutamente necessárias às necessidades verificadas no campo. A equipe de auditoria em 2016 é expressa em dizer que fazer tais mudanças era o que se esperaria do governo estadual:

Deve-se ressaltar, contudo, que a opção pela não paralisação e relicitação do empreendimento não exime o caráter irregular da utilização de projeto deficiente no procedimento licitatório em tela. Frise-se que tal conduta irregular não é representada pelas decisões mais recentes da Serhmact/PB, que promovem alterações no projeto básico em busca de soluções mais racionais e econômicas. Essa é a postura que de fato é esperada para o atual cenário da obra, dadas as circunstâncias que cercam os gestores responsáveis. A irregularidade se materializa pela aprovação e encaminhamento de um projeto básico deficiente para ser utilizado como elemento basilar de um procedimento licitatório, razão pela qual devem ser promovidas as audiências dos agentes públicos que contribuíram para a ocorrência de tal impropriedade.

Tampouco no relatório de 2017 existe questionamento do mérito da adequação, apenas da diferença que representa em relação ao perfil original do contrato, nem dos preços contratados¹¹².

Nesta obra, discute-se tão somente esse único apontamento: a questão da mudança do objeto. Desde logo, entende o Comitê que o TCU não refuta a obviedade de que a natureza do objeto é a mesma: um canal adutor passando por uma determinada região geográfica e atendendo a determinadas finalidades. A questão suscitada pela Corte é outra, e legítima: a caracterização qualitativa e quantitativa do fornecimento a ser prestado pelo contratado teria sido tão modificada que a condição da igualdade entre os licitantes (princípio constitucional basilar da contratação pública) estaria sendo violada, pois as condições em que formularam suas propostas seriam, em termos técnicos e econômicos, substancialmente diferentes daquelas sob as quais hoje o licitante vencedor tem acesso quando da aditivação do contrato. Trata-se de princípio relevante também para o Comitê, que entende ser possível que o Erário e a economia do país sejam gravemente prejudicados em casos nos quais tenha havido tal expediente como forma de burla à licitação ou tratamento favorecido a licitantes em prejuízo à devida isonomia – o que poderia recomendar o bloqueio de recursos orçamentários. Necessário, portanto, investigar se

¹¹² Existe uma menção a sobrepreço em outro achado da auditoria de 2017, mas em montante que não alcança materialidade suficiente para afetar a decisão sobre paralisação da obra.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

estaria ocorrendo isto no caso concreto. Além disso, cabe questionar o que fazer diante do fato consumado de uma obra que se iniciou no passado com bases tão precárias, e que foi praticamente toda ela tocada com base em projetos executivos.

Em primeiro lugar, não se pode presumir um conluio entre o Estado e a contratada para essa finalidade, porque o projeto básico foi elaborado pelo ente financiador, o Ministério da Integração Nacional, e não pelo contratante estadual. Neste caso, não é suscitada por nenhum dos intervenientes alguma ocorrência superveniente que originasse a necessidade de mudanças – sugerindo que os projetos básicos originais tinham, sim, graves deficiências técnicas. As modificações em fase de obra, portanto, têm o efeito exatamente de sanar essas deficiências técnicas de origem.

Iniciamos por uma ponderação jurídica que não pode ser passada por alto. Também nesse caso as circunstâncias da presente mudança mostram-se (ao exame expedito que é possível neste processo decisório do Comitê e numa interpretação diretamente literal) como enquadradas na exceção que o próprio TCU abriu à regra geral de vedação às alterações contratuais dessa natureza. Pelo Acórdão 1536/2016 – Plenário o Tribunal decidiu, em sede de consulta vinculante, que:

9.1.3. é juridicamente viável a compensação entre o conjunto de acréscimos e de supressões no caso de empreendimentos de grande relevância socioeconômica do setor de infraestrutura hídrica que integrem Termo de Compromisso pactuado com o Ministério da Integração Nacional, desde que o contrato tenha sido firmado antes da data de publicação do Acórdão 2.059/2013-TCU-Plenário e as alterações sejam necessárias para a conclusão do objeto, sem que impliquem seu desvirtuamento, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública;

Ora, o caso em exame é um empreendimento de infraestrutura hídrica, objeto termos de compromisso com o Ministério (por meio do qual todos os trechos anteriores tiveram financiamento federal); o contrato é de 2011, anterior portanto ao mencionado Acórdão de 2013; as alterações promovidas na proposta de repactuação foram consideradas necessárias (na realidade, imprescindíveis) para a correta execução do objeto pelo próprio TCU, que assinalou - com toda propriedade - ser inviável fisicamente a execução nas condições originais; as alterações não desvirtuam o objeto, na medida em que este segue sendo o mesmo canal, com as mesmas finalidades (as mudanças são apenas na composição técnica dos serviços necessários à sua construção e na metodologia de execução). É defensável a cautela dos técnicos do Tribunal, suscitada em outras ocasiões, ao argumentar que tais considerações somente se aplicam a obras



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

em andamento. Esta cautela porém só pode ser entendida como prevenção do início de novas obras com base nesta excepcionalidade, e como tal deve considerar a totalidade de uma obra, não as suas parcelas que são, por razões exclusivamente jurídicas e negociais, divididas em diversos contratos. Parece evidente que “obra”, no caso, é o Canal Vertente Litorânea, e não os trechos em que se divide – e esta obra está em andamento.

Mas é preciso avaliar também se as condições gerais para a aceitação de qualquer extrapolação de limites, traçadas pela paradigmática Decisão TCU 215/1999 – Plenário, estão sendo atendidas no caso concreto. Diz o mencionado aresto:

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

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

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

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

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

V - ser 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 consequências 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;

Vejamos tais condições: as repactuações que se vêm verificando têm sido consensuais, embora não excepcionais na medida em que são recorrentes (por atender a uma necessidade reconhecida pelo TCU de modificar sistematicamente o projeto); não há evidências de que acarrete encargos superiores ao de uma relicitação, (inciso I) tendo em vista que a avaliação preliminar não aponta sobrepreço¹¹³; não há menção a eventual incapacidade da contratada em executar o objeto (inc. II); não houve, a rigor, circunstâncias imprevisíveis para a modificação,

¹¹³ É claro que é sempre possível em tese que uma nova licitação venha a obter preços menores, mas evidentemente isso não pode ser pressuposto; o que o dispositivo impede é a alteração contratual com encargos que já se saibam superiores ao custo com nova licitação.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

salvo se se considerar que o governo estadual, como contratante, não tivesse capacidade de apreciar a adequação do projeto (inc. III); o objeto do contrato atual tem exatamente a mesma natureza e propósitos, pois é o mesmo canal prestando o mesmo atendimento às mesmas regiões e beneficiários (inc. IV); a necessidade das contínuas alterações foi reconhecida antes de mais nada pelo próprio TCU, quando da avaliação técnica de cada uma delas (inc. V); em relação à motivação no ato de aditamento (inc. VI), não se tem elementos para afirmar que foi observada, mas a discussão neste momento levanta fortes elementos de motivação do ato. Neste último inciso, a Decisão 215/1999 deixa claro que a opção pela alteração contratual não é uma faculdade, mas uma excepcionalidade que pressupõe seja demonstrado que a alternativa de relicitação traz sacrifício insuportável ao interesse público (ou seja, a extrapolação de limites só é admissível quando as alternativas são comprovadamente catastróficas). Não se pode afirmar que relicitar a obra traria consequências insuportáveis ao interesse público; é possível que ocorra algum atraso decorrente do processo licitatório, que poderia ser compensado com a submissão do orçamento atual à concorrência de um novo certame. No entanto, o amparo para esse julgamento de conveniência nas circunstâncias concretas do Canal do Sertão já foi dado, de forma explícita, pelo Tribunal no já citado Acórdão 1536/2016 – Plenário, razão pela qual não se pode impugnar a opção do gestor por adotá-lo. Se outra interpretação for a aplicável, ou seja, se o caso concreto não se subsumir a essa hipótese jurisprudencial por algum fator que escape à percepção deste parlamento, somente será possível descobrir com a manifestação de mérito do próprio Tribunal julgando o caso concreto. Para modular esta possibilidade de mudanças na própria jurisprudência do Tribunal, o mecanismo cautelar aplicável não será este de natureza orçamentária, mas medidas cautelares exercitadas pelo próprio TCU.

Assim, no que se refere a este quesito, a conclusão do Comitê deve ser a de que, acolhendo-se expressamente a tese esgrimida pelo Tribunal de que alterações do contrato acima dos limites previstos na Lei 8666/93, aplicáveis discriminadamente a supressões e acréscimos, ensejam irregularidade que pode ser considerada para fins de recomendação de paralisação, o caso concreto encaixa-se explicitamente num dos permissivos excepcionais abertos pelo próprio TCU para essa alteração. Desta forma, não há como considerar que nele as modificações em tela incidam, pelo só fato de superarem o limite legal de 25 %, na irregularidade que sugeriria a paralisação.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

É pacífico que todos os elementos de avaliação sobre o caso concreto não apontam para irregularidade de qualidade ou preço da execução nos contratos sendo executados ou nos projetos revistos para aditivar o contrato não iniciado. Ao contrário, as mudanças – em desacordo com a regra geral da lei de licitações – são apontadas pelo Tribunal como a única alternativa possível para executar a obra. No que se refere aos critérios de avaliação fixados no art. 118, inc. II, da LDO/2018 para o Lote 3, ainda não iniciado, não existem custos de paralisação ou conservação nem custos de oportunidade de capital (alíneas 'd' a 'f' e 'k'), mas não há dúvida que a não-conclusão da obra tem impacto negativo no atendimento à população da região (alíneas 'a' a 'c'), e o bloqueio orçamentário do trecho 5 pode vir a ter por consequência um atraso no cronograma geral da obra (ainda que essa possibilidade não seja em absoluto uma certeza, vez que é bastante possível que uma relicitação da obra ocorra dentro de cronograma compatível com o grau elevado de execução do empreendimento, até porque o aditivo com os quantitativos correspondentes ao novo projeto não foi formalizado e existem pendências de desapropriação no lote, sugerindo mais dilação no início das obras – alíneas 'h' a 'j'). As providências adotadas pelo gestor (alínea 'g') foram fundamentalmente aquelas modificações de projeto que, formalmente contrárias à lei, foram reconhecidas como a única forma de executar corretamente a obra.

Existe, portanto, a opção por bloquear os recursos e forçar uma relicitação da obra, o que seria o curso de ação mais adequado do ponto de vista de cumprimento dos ritos legais e não causaria comprovados danos reversos para o caso do Lote 3. Por outro lado, o TCU deixa explícito no Acórdão 1536/2016 – Plenário que será lícito ao gestor exercitar um julgamento de conveniência e oportunidade no que se refere a seguir esse curso de ação ou alterar o contrato em proporções superiores ao limite legal (ressalvado que não paira qualquer questionamento materialmente relevante do Tribunal sobre o projeto executivo que embasaria tal alteração). Neste sentido, não se está diante da circunstância típica da intervenção de bloqueio, quando ocorre uma frontal irregularidade e a sua continuidade tem consequências de difícil reversibilidade.

Por conseguinte, o Comitê não vê no caso concreto os elementos que levem a considerar imprescindível o bloqueio do instrumento em referência (Contrato 6/2011) propondo que não permaneça incluído no quadro de bloqueio quando da aprovação da LOA/2018.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017



ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2016



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Dados para a emissão automática do relatório com o conteúdo do Anexo VI da LOA

UF	RJ
Órgão/Entidade:	39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
Obra / Serviço	Obras de construção da BR-040/RJ
Programa de Trabalho	26.846.2126.0007.0030/2015
Subtítulo	Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste
Programa de Trabalho	26.846.2126.0007.0030/2014
Subtítulo	Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste
Programa de Trabalho	26.782.2087.15PB.0030/2017
Subtítulo	Participação da União na construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ – CONCERT - Na Região Sudeste
Objeto	Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio
Descrição do Objeto	Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis
Valor	R\$ 291.244.036,80
Data-base	01/04/1995
Índice de irregularidade	Sobrepço no orçamento da obra. Sobrepço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL. Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

UF	RS
Órgão/Entidade:	39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
Obra / Serviço	Obras de ampliação da capacidade da BR-290/RS
Programa de Trabalho	26.846.2126.00P5.0043/2016
Subtítulo	Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) - No Estado do Rio Grande do Sul
Objeto	Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre/Concepa
Descrição do Objeto	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS
Valor	241.686.367,00
Data-base	01/12/2015
Índice de irregularidade	Superfaturamento no cálculo da remuneração das obras. Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de quantitativos inadequados.

UF	BA
Órgão/Entidade:	39252 - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT
Obra / Serviço	Obras de ampliação da capacidade da BR-290/RS
Programa de Trabalho	26.782.2087.14LV.2143/2017
Subtítulo	Adequação de Travessia Urbana em Juazeiro - nas BRs 235/407/BA - No Município de Juazeiro - BA
Programa de Trabalho	26.782.2087.14LV.2143/2018
Subtítulo	Adequação de Travessia Urbana em Juazeiro - nas BRs 235/407/BA - No Município de Juazeiro - BA
Objeto	Contrato 01177/2014
Descrição do Objeto	Execução das obras remanescentes para restauração de pavimentação com melhoramentos para adequação da capacidade e segurança da travessia urbana de Juazeiro-BA, Svc Construções Ltda
Valor	75.499.000,00



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Data-base	01/01/2014
Indício de irregularidade	Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. Sobrepço decorrente de quantitativo inadequado.

UF	RJ
Órgão/Entidade:	36201 – Fundação Oswaldo Cruz
Obra / Serviço	Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro.
Programa de Trabalho	10.572.2015.13DW.0033/2016
Subtítulo	Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos – No Estado do Rio de Janeiro
Programa de Trabalho	10.572.2015.13DW.0033/2017
Subtítulo	Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos – No Estado do Rio de Janeiro
Programa de Trabalho	10.572.2015.13DW.0033/2018
Subtítulo	Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos – No Estado do Rio de Janeiro
Objeto	Contrato 070/2016.
Descrição do Objeto	Prestação de serviço de apoio logístico e gestão financeira para o Projeto 3ª fase da Implantação do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos em Santa Cruz, Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia / Fiotec - Fundacao para O Desenvolvimento Cientifico e T
Valor	49.782.985,26
Data-base	26/07/2016
Indício de irregularidade	Contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora)

UF	TO
Órgão/Entidade:	56101 – Ministério das Cidades
Obra / Serviço	BRT de Palmas/TO
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2016
Subtítulo	Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2017
Subtítulo	Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2018
Subtítulo	Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional
Objeto	Edital 1/2015
Descrição do Objeto	Regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO
Valor	238.550.000,00
Data-base	26/02/2016
Indício de irregularidade	Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente

UF	SP
Órgão/Entidade:	56101 – Ministério das Cidades
Obra / Serviço	Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2015
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2016
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2017
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2018
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

Objeto	Contrato 043/SIURB/13
Descrição do Objeto	Execução de obras do Programa de Mobilidade Urbana, compreendendo a elaboração de projetos executivos e execução das obras do empreendimento 1 - Corredor Leste - Radial 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP.
Valor	438.978.639,75
Data-base	01/02/2013
Indício de irregularidade	Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.
Objeto	Edital 01/2012
Descrição do Objeto	Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1.
Valor	333.596.000,00
Data-base	10/05/2012
Indício de irregularidade	Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

UF	SP
Órgão/Entidade:	56101 – Ministério das Cidades
Obra / Serviço	Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2.
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2015
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2016
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2017
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2018
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional
Objeto	Contrato 044/SIURB/13
Descrição do Objeto	Elaboração de Projetos Executivos e Execução das Obras do Empreendimento 2 - Corredor Leste - Radial 2, Consórcio CR Almeida / Cosbem
Valor	148.070.471,18
Data-base	01/02/2013
Indício de irregularidade	Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.
Objeto	Edital 02/2012
Descrição do Objeto	Edital de Pré-qualificação para o Corredor Radial Leste - Trecho 2.
Valor	151.484.000,00
Data-base	10/05/2012
Indício de irregularidade	Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

UF	RO
Órgão/Entidade:	56101 – Ministério das Cidades
Obra / Serviço	Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho – RO.
Programa de Trabalho	17.512.2068.1N08.0010/2016
Subtítulo	Apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento - Na Região Norte
Programa de Trabalho	17.512.2068.1N08.0010/2017
Subtítulo	Apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento - Na Região Norte
Programa de Trabalho	17.512.2068.1N08.0010/2018
Subtítulo	Apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 3/COI/CMO, DE 2017

	municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento - Na Região Norte
Objeto	Edital 005/2015
Descrição do Objeto	Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Subsistema Sul
Valor	16/04/2015
Data-base	R\$ 486.298.208,00
Índice de irregularidade	Não atendimento dos requisitos para adoção do regime de Contratação Integrada. Sobrepçoço
Objeto	Contrato nº 118/PGE-2015
Descrição do Objeto	Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras e serviços de engenharia, realização de testes, pré-operação assistida e todas as demais operações necessárias e suficientes à implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Subsistema Sul
Valor	R\$ 484.600.000,00
Data-base	01/10/2014
Índice de irregularidade	Não atendimento dos requisitos para adoção do regime de Contratação Integrada. Sobrepçoço

UF	NE
Órgão/Entidade:	39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
Órgão/Entidade:	39207 VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A
Órgão/Entidade:	39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Órgão/Entidade:	74918 - Recursos sob supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - Min Integração Nacional
Obra / Serviço	Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina
Programa de Trabalho	26.783.2087.11ZT.0020/2016
Subtítulo	FERROVIA TRANSNORDESTINA - PARTICIPACAO DA UNIAO - EF-232
Programa de Trabalho	26.783.2087.00Q4.0020/2017
Subtítulo	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - TRANSNORDESTINA LOGISTICA
Programa de Trabalho	26.783.2087.00Q4.0020/2018
Subtítulo	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - TRANSNORDESTINA LOGISTICA
Programa de Trabalho	28.846.2029.0355.0001/2017
Subtítulo	FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001)
Programa de Trabalho	28.846.2029.0355.0001/2018
Subtítulo	FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001)
Objeto	Acordo de Acionistas Transnordestina Logística S.A.
Descrição do Objeto	Acordo de Acionistas pactuado entre a Valec, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndespar), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Transnordestina Logística S.A. (TLSA), em 20 de setembro de 2013
Valor	
Data-base	20/09/2013
Índice de irregularidade	Índices de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017 – TCU/Plenário, 1408/2017 – TCU/Plenário e 67/2017 – TCU/Plenário
Objeto	Empreendimento
Descrição do Objeto	Ferrovia Transnordestina (Malha II)
Valor	
Data-base	