



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2018

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

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2019

(Projeto de Lei do Congresso Nacional 27/2018)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

SUMÁRIO

1 RELATÓRIO.....	4
1.1 Introdução.....	4
1.2 Classificação dos Indícios de Irregularidades	5
1.3 Obras com IGP	7
1.4 Obras com IGR.....	8
1.5 Distribuição geográfica das fiscalizações.....	14
1.6 Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU.....	15
1.7 Situação das obras fiscalizadas em 2017.....	15
1.8 Metodologia de trabalho do Comitê.....	16
1.9 Cadastro geral de obras	20
1.10 Alterações nos prazos de entrega e exame das informações	22
1.11 Outras informações relevantes	22
2 VOTO	23
ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP.....	30
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	47
Obras de construção do Rodoanel de São Paulo - Trecho Norte	55
Obras de construção da BR-235/BA	76
Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.....	82
Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB	94
Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA.....	101
Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI	106
BRT de Palmas/TO	110
Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1	122
Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2	128
Corredor de Ônibus Capão Redondo – Vila Sônia/SP	135
Corredor de Ônibus Aricanduva – SP	139
Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho – RO	145



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina.....	150
Canal do Sertão – Alagoas	181
Canal Adutor Vertente Litorânea	197
ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2019.....	210



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 27/2018 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019).

As propostas se fundamentam nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, ao Congresso Nacional por meio do Acórdão nº 2461/2018 -TCU - Plenário, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores por meio de ofícios e nas audiências públicas promovidas pelo COI/CMO em 21, 22 e 27 de novembro de 2018.

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 27/2018 (PLOA 2019).

Releva esclarecer que o presente trabalho traz informações resumidas sobre as obras e serviços analisados. Os documentos originais contendo as informações completas prestadas pelo



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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.

1.2 Classificação dos Indícios de Irregularidades

O § 1º do art. 118 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – LDO/2019) 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 § 1º².

Em 2017 foram realizadas 94 fiscalizações, envolvendo dotações orçamentárias da ordem de R\$ 26,24 bilhões. Já em 2018, foram 77 fiscalizações *in loco* em obras públicas³. As

¹ Página da CMO na Internet. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2019/tramitacao/obras-com-indicios-de-irregularidades>>. Acesso em: 24/11/2018.

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 nº 2/COI/CMO, de 2018

auditorias avaliaram R\$ 16,2 bilhões em dotações orçamentárias de 2018. A distribuição dos resultados das fiscalizações consta da Tabela 1.

TABELA 1
RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES QUANTO AO INDÍCIO IDENTIFICADO⁴

Tipo de indício	2017	%	2018	%
IGP ⁵	14	14,89%	14	18,18%
IGR	1	1,06%	2	2,60%
IGC	57	60,64%	46	59,74%
OI/SR	22	23,40%	15	19,48%
Total	94	100,00%	77	100,00%

Fonte: Acórdãos TCU 2449/2017 e 2461/2018 - Plenário

É interessante notar uma significativa tendência de 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 Das 77 originalmente previstas, quatro não foram realizadas, uma teve o seu objeto alterado e outra foi realizada, mas não concluída a tempo para ser inserida na consolidação. Outras seis não incluídas no planejamento inicial foram realizadas ao longo do ano e incorporadas no relatório entregue ao Congresso.

⁴ Refere-se ao indício de maior gravidade encontrado na fiscalização.

⁵ Este valor inclui tanto aqueles indícios formalmente declarados como IG-P por relator ou colegiado do Tribunal (10 casos) quanto aqueles outros 4 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”)



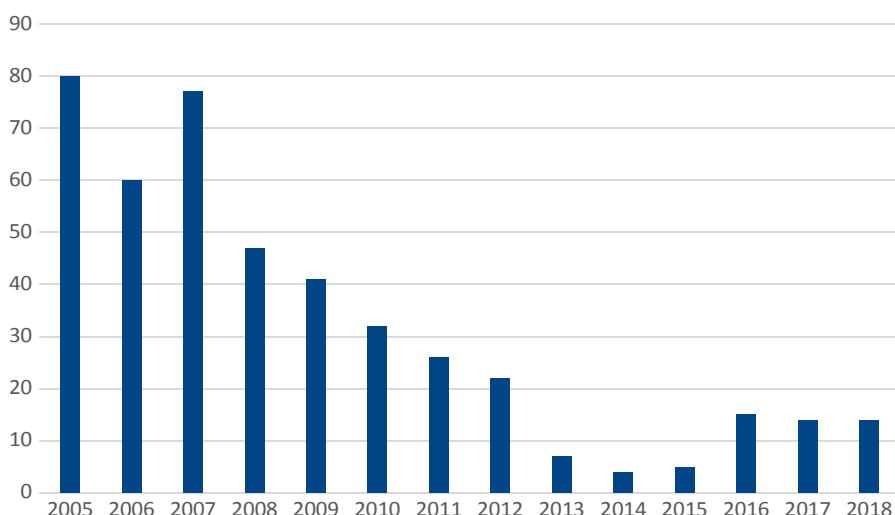
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

GRÁFICO 1

QUANTIDADE DE OBRAS CLASSIFICADAS COM IGP PELO TCU – 2005 A 2018



Fonte: Acórdãos TCU 2805/2015, 20810/2016, 2449/2017 e 2461/2018 – Plenário

1.3 Obras com IGP

De acordo com o Acórdão nº 2461/2018-TCU-Plenário, há dez obras classificadas com IGP confirmadas por decisão de relator ou colegiado, conforme a tabela abaixo:

TABELA 2
EMPREENDIMENTOS CLASSIFICADOS COMO IGP EM 2018

ÓRGÃO	OBRA
Ministério da Integração Nacional	Canal Adutor do Sertão Alagoano
DNIT	Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA
Ministério da Integração Nacional	Canal Adutor Vertente Litorânea
Hemobras	Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE
Ministério do Esporte	Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ
Ministério das Cidades	Corredor de Ônibus - Aricanduva – SP
Ministério das Cidades	Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1
Ministério das Cidades	Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 2
Ministério das Cidades	BRT de Palmas/TO

Fonte: Acórdão TCU 2461/2018 – Plenário

Adicionalmente, o Acórdão nº 2461/2018-TCU-Plenário lista quatro obras indicando proposta de IGP lançadas por equipe técnica do Tribunal mas que ainda não foram objeto de decisão específica de relator ou colegiado:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

TABELA 3
EMPREENDIMENTOS CLASSIFICADOS COMO pIGP EM 2018

ÓRGÃO	OBRA
DNIT	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
DNIT	Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB
Agência Nacional de Transportes Terrestres □ ANTT	Obras de Ampliação de Capacidade da BR-290/RS
Ministério das Cidades	Corredor de Ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia - SP

Fonte: Acórdão TCU 2461/2018 – Plenário

Posteriormente, o despacho do Ministro-Relator no processo TC 011.952/2018-0, de 31.10.2018, trazido ao conhecimento da CMO pelo Aviso nº 1377/2018-GP-TCU, reclassificou o empreendimento Corredor de Ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia – SP de “pIGP” para “IGP”.

1.4 Obras com IGR

Um empreendimento recebe a classificação de IGR quando 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 responsáveis e obtenção do respectivo resarcimento 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.

No ano em curso, dois empreendimentos foram incluídos nessa classificação:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

TABELA 4
EMPREENDIMENTOS CLASSIFICADOS COMO IG-R EM 2018

ÓRGÃO	OBRA
DNIT	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4
Petrobras	Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)

Fonte: Acórdão TCU 2461/2018 – Plenário

Neste ponto, cabe ressaltar o histórico de um caso em particular, que persiste no ano em curso: a situação da Petrobras (o caso das obras do DNIT será tratado em mais detalhe no Anexo I). Em 2015, o primeiro empreendimento registrado com IGR é a “Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)”, de responsabilidade da empresa Petrobras. Sobre este caso, o Tribunal (Acórdão nº 2810/2016-TCU-Plenário, Relatório, item VI.1) noticiou a 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 – encontrava-se garantida por retenções financeiras capazes de cobrir eventual decisão de resarcimento 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 IGR 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.

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,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 nº 2290/2013-TCU-Plenário (o qual já teve o recurso denegado nos termos do Acórdão nº 2735/2017-TCU-Plenário), não foi mencionada.

Na manifestação apresentada ao COI no ano anterior (Of. GAPRE 0290/2017, de 28/11/2017) e na respectiva audiência pública, a Petrobras informa que o Acórdão nº 2290/2013-TCU-Plenário, 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, levando a Petrobras a executá-la, o que não foi acatado pela seguradora até o momento. Questionada sobre o assunto, a empresa afirmava 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.

O relatório do Comitê do ano anterior (Relatório nº 3/COI/CMO, de 2017), historiando este e outros casos, apontava que todos apontavam 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 verificou, nos casos levantados, 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, restando apenas, prevenir essa disfunção do IGR nos casos futuros. No Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, este



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Comitê já discutira 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 seriam capazes de oferecer a segurança pressuposta pelo mecanismo do IGR. Para tanto, apresentou como uma das conclusões no 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 nº 2060/2017-TCU-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, propôs naquela ocasião – com a aquiescência da CMO - solicitar ao TCU, nos termos do art. 71, inc. VII, da Constituição Federal, cópia integral do processo administrativo TC 041.236/2012



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

mencionado no item 33 do Voto condutor do Acórdão nº 2060/2017-TCU-Plenário, bem como de quantos outros destinarem-se a atender ao subitem 9.5 do Acórdão nº 1332/2009-TCU-Plenário e à solicitação constante da alínea I do Voto do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016⁶. Não temos notícia de ter sido a mesma solicitação encaminhada por ofício específico ao Tribunal nem de ter havido a remessa em questão.

No ano em curso, o relatório de fiscalização do TCU (TC 008.472/2008-3)⁷, após historiar o caso, aponta que que não foi revogada a medida cautelar de retenção de pagamentos do Contrato 0800.0033808.07.2, instituída pelo Acórdão nº 3044/2008-TCU-Plenário e cujo atendimento fora supostamente substituído pela apresentação de apólice de seguro. Diz-se “supostamente” porque o Acórdão nº 2290/2013-TCU-Plenário determinou à Petrobras que executasse as garantias prestadas pelo consórcio, o que suscitou as tentativas baldadas da empresa em ressarcir-se, tal como acima relatado, inexistindo no Tribunal comprovação de que a garantia tenha sido executada, e tampouco de que as garantias remanescentes tenham sido levantadas. Desse modo, sustenta o relatório que a classificação de IGR do achado relacionado a superfaturamento está mantida, por não terem sido adotadas com êxito as mencionadas medidas saneadoras.

Em resposta à solicitação de informações do COI, a Petrobras informa por meio do Ofício GAPRE 308/2018, de 08.11.2018, faz breve histórico do caso (desde o Acórdão nº 3044/2008-TCU-Plenário, o primeiro a determinar a retenção ou constituição de garantias), acrescentando que o contrato em questão encontra-se totalmente executado e sem previsão de dispêndio. Confirma que até o presente momento a execução da primeira das garantias após 30/11/2015 (apresentada pela Galvão Engenharia, uma das quatro empresas que compõem o consórcio contratado) não teve sucesso; posteriormente, as demais empresas (Camargo Correia, Queiroz Galvão e Norberto Odebrecht) não renovaram as respectivas apólices desde 29/05/2017, tendo igualmente fracassado as tentativas da Petrobras de executá-las. Relata as justificativas apresentadas pelas empresas para a não-renovação das garantias (encontrar-se em recuperação

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

⁷ Foi prolatado também o Acórdão 1445/2018 – Plenário, mas o mesmo refere-se tão somente à caracterização da responsabilidade individual de gestores da Petrobras pelas irregularidades, nada trazendo de novo em relação ao contrato.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

judicial pela Galvão Engenharia; a negativa das seguradoras em renovar os instrumentos, sugerindo a penhora de bens móveis como alternativa, argumento das outras três empresas). Pelo Acórdão nº 2735/2018-TCU-Plenário, o TCU determinou a instauração de Tomada de Contas Especial para resarcimento dos danos aos quais se referiam as garantias, determinação já cumprida pela empresa – o que retiraria a eficácia de qualquer determinação relativa a garantias, substituídas em sua função pelo processo de Tomada de Contas Especial. Acrescenta, por fim, que a empresa somou-se ao pólo ativo da ação civil pública⁸ ajuizada pela Advocacia Geral da União destinada a ressarcir os prejuízos da atuação cartelizada das empresas em vários contratos da Petrobras (sendo um deles o contrato aqui examinado), cujo valor pode em tese superar o sobrepreço discutido nos autos do TCU. Por fim, o Acórdão nº 2583/2018-TCU-Plenário comunicou oficialmente à CMO que o ponto teve sua classificação alterada para IG-C, em função da conclusão das obras e do vencimento das garantias, sendo que o mérito quanto ao efetivo dano ao Erário está sendo apurado em processo de tomada de contas especial, não subsistindo a indicação de IG-R porque não mais existem materialmente instrumentos de garantia aplicáveis ao caso (expiram todos sem renovação) e porque o prejuízo já está configurado e formalmente enquadrado em procedimento de recuperação via tomada de contas.

Assim, a questão está colocada como um fato consumado: as garantias que supostamente preservariam o Erário e justificariam a não-paralisação não tiveram esse efeito, e os prejuízos já se encontram inteiramente realizados. Não se trata de utilização inadequada da classificação de IGR até agora (o que, como se verá adiante, ocorre com o caso da BR-235/BA): quando da adoção desse rótulo, existiam efetivamente documentos formais do mercado securitário que pressupunham a cobertura prudencial do prejuízo. O problema residiu na inconsistência desses documentos específicos para as finalidades nele preconizadas, o que somente será prevenido em etapas posteriores por aprofundados estudos técnicos já demandados pela Comissão ao TCU e que fundamentem critérios mais robustos de avaliação da qualidade das garantias para efeitos de seus próprios processos de controle externo e, especificamente, para a legitimidade da classificação de IGR. Não se tem conhecimento ainda do resultado desses estudos, pouco podendo o Comitê intervir mais na matéria, dado que já solicitou formalmente, por mais de uma vez, a sua mobilização.

⁸ Processo 5025933-28.20164.04.7000.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Em audiência realizada pelo COI em 27/11/2018, respondendo a questionamentos do Comitê, o representante do TCU informou que nunca viu nenhum caso de garantia por meio de seguro bancário que tenha funcionado, sendo frequente a judicialização dos casos pelas seguradoras no intento de não honrar as garantias. Tais pontos indicam a necessidade de revisão das normas específicas sobre o assunto, inclusive em termos legislativos, para que se obtenha eficácia nos mecanismos de garantia como alternativa à paralisação da execução orçamentária. Já o representante da Petrobras indicou que a empresa não aceitou a proposta de troca das garantias mediante seguros pela caução de bens móveis das empresas contratadas porque tal opção não estava prevista em lei. Relata dificuldades com garantias em várias instâncias da operação da empresa, sendo que em algumas (como nos contratos envolvendo direitos trabalhistas) a empresa não aceita mais esse mecanismo, preferindo a previsão contratual de retenções dos pagamentos. Quanto às alegações das empresas seguradoras, afirma que são de várias naturezas, em especial a de que as empreiteiras não pagaram os prêmios de renovação automática que se fariam necessários para a continuidade do contrato; de toda forma, tais produtos estão escasseando no mercado segurador, e a Petrobras não tem mais a prática de aceitação desse tipo de instrumento em seus contratos.

Entende o COI que, diante das ponderações lógicas do TCU acerca da perda completa de objeto, não há mais porque o programa de trabalho permanecer registrado no Anexo VI da LOA/2019. A contínua menção do ponto nos relatórios do COI até este exercício serviu para dar visibilidade a essa situação altamente complexa e servir de alerta, em processos orçamentários posteriores, no sentido de sempre analisar sob bases as mais criteriosas possíveis a adequação das garantias prestadas e a correção no enquadramento de um determinado caso como IGR como alternativa ao IGP.

1.5 Distribuição geográfica das fiscalizações

No Fiscobras 2018, 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.

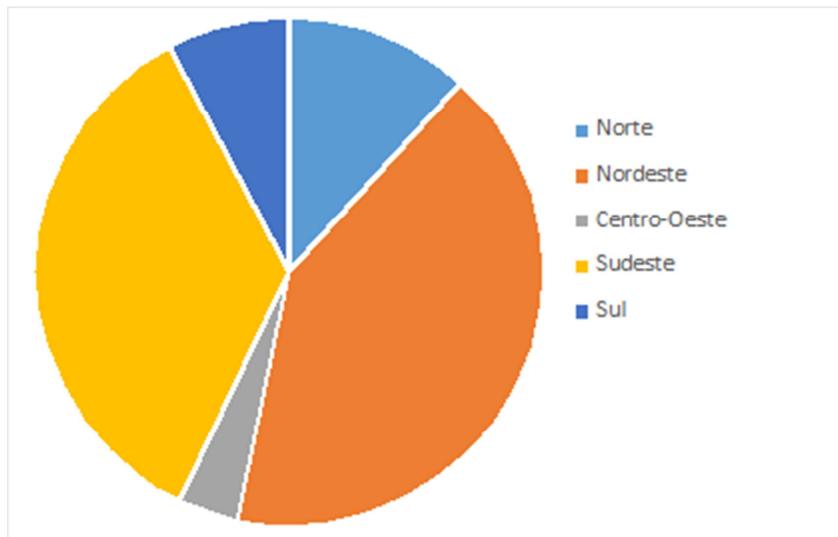


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

GRÁFICO 2
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2018 – POR
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA



Fonte: Acórdão TCU 2461/2018 – Plenário

1.6 Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU

O Relatório destaca que, no âmbito do Fiscobras 2018, o total de benefícios financeiros apurados, considerando a soma de todos os estágios em que se encontram, alcançou a ordem de R\$ 693 milhões⁹. No Fiscobras 2016, o total dos benefícios estimado foi R\$ 693 bilhões.

1.7 Situação das obras fiscalizadas em 2017

Em 2017, o TCU apontou IGP em catorze obras¹⁰, sendo que quatro permanecem atualmente com essa classificação: Usina Termonuclear Angra 3, Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG, Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1, Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI, BRT-Palmas/TO, Canal do Sertão - Alagoas, Corredor de ônibus - SP - Radial Leste

⁹ Mais US\$ 2,289 bilhões em benefícios de fiscalização na Ampliação da Usina Termelétrica de Santa Cruz, Fase 1, no Rio de Janeiro, que não foram incluídos no cômputo em função da complexidade e incerteza dos aspectos regulatórios do cálculo, e US\$ 625 milhões em benefícios da fiscalização em uma unidade de produção *offshore* da Petrobras que, aplicados a outro procedimento de contratação similar, resultaram nessa redução do preço.

¹⁰ Dentre elas, onze confirmadas por decisão de Relator ou colegiado, e três lançadas por equipe técnica que não haviam sido objeto de decisão dessa natureza (Acórdão 2449/2017 – Plenário).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

- Trecho 2, Canal Adutor Vertente Litorânea, Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, Hemobras Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE e Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro. As obras de Construção do Rodoanel de São Paulo - Trecho Norte e de Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA tiveram as pendências consideradas pelo TCU como saneadas ou não mais enquadradas no critério para paralisação previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que não mais constam da relação. O empreendimento Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4 foi reclassificado de IGP para IGR, enquanto a obra Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE) permanece na classificação de IGR.

No que tange ao resultado da deliberação da CMO, por proposta do COI, no ciclo orçamentário anterior (em 2017, elaborando a proposta orçamentária para 2018), foram incluídos no Anexo VI da lei orçamentária, para fins de bloqueio, dois empreendimentos não mencionados originalmente pelo TCU com proposta de IGP, a saber, Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho – RO e Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina. Por outro lado, não foram incluídos no quadro, pelas razões expressas no respectivo relatório, Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 – RJ, Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE, Obras de construção da BR-235/BA, Construção da Vila Olímpica – Parnaíba/PI, Canal do Sertão – Alagoas, Canal Adutor Vertente Litorânea, Obras de construção do Rodoanel de São Paulo - Trecho Norte. Já o empreendimento BRT de Palmas/TO, teve excluído da inserção no quadro de bloqueio o objeto “termo de compromisso 683171”, mas mantido sob bloqueio o objeto “Edital 1/2015”. Todos os demais empreendimentos foram mantidos com paralisação, na forma indicada pelo TCU.

1.8 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos da LDO 2019, 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;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

- 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.

O Comitê reuniu-se, por convocação de seu Coordenador, em 21/11/2018 e 11.12.2018.

Com o intuito de colher as melhores informações para a formação de nosso entendimento, e em cumprimento ao art. 122, § 2º, da LDO/2019 o COI promoveu, nos dias 21, 22 e 27/11/2018, 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 Comissão¹¹.

Nos termos do art. 119, §1º, da LDO/2019, 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

¹¹ Disponível no link: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/copy_of_Pedido_de_Informacoes.html >.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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.

Registrarmos que as conclusões deste relatório se inserem em um processo dinâmico, no qual o bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtítulos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves 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 2019 empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira, em proporção tal que a paralisação da execução física, financeira e orçamentária torne-se inócuia 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 de irregularidades apontados pelo TCU, tomando em conta igualmente os critérios específicos enunciados no próximo parágrafo; 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. 119 da LDO/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Complementando e ampliando os parâmetros de julgamento acima, o Comitê propôs, e a CMO aprovou, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 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;

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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 2019.

1.9 Cadastro geral de obras

O Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, 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.

No exercício anterior, o TCU informava (itens 336-343 do relatório do Acórdão nº 2449/2017-TCU-Plenário) que uma verificação específica do cadastro atualmente existente a esse título (existente 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

minuciosamente exposta no Acórdão nº 2451/2017-TCU-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. Naquela ocasião, o Comitê protestou veementemente contra o aparente abandono da iniciativa anunciada em 2016, encerrando seu relatório com uma manifestação ao Presidente da República e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão expressando:

[..] 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.

No ano em curso, o Acórdão nº 2461/2018-TCU-Plenário, em seu item 370, aponta que a implementação de um Cadastro Geral de Obras Federais encontra-se efetivamente em fase de planejamento e implementação, tendo sua finalização prevista pelo Poder Executivo para 31/10/2019. Este trabalho vem sendo acompanhado de perto pelo Tribunal, que promove simultaneamente um trabalho de auditoria específico para elaborar um diagnóstico operacional das obras paralisadas no país (itens 486-499 do relatório), o que atende à demanda da própria CMO ao aprovar o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016.

Para sua satisfação, o Comitê observa que o empreendimento do cadastro geral de obras, demandado por tanta ênfase por esse colegiado, encontra-se finalmente em andamento, o que é comprovado pelo acompanhamento do órgão de controle. Assim, propõe à Comissão que se reitere ao Presidente da República e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a avaliação de que o desenvolvimento do Cadastro Geral de Obras Federais, ora em andamento, representa medida cada vez mais imprescindível à probidade e eficiência da gestão dos investimentos públicos federais, sendo imperioso que se mantenha ao longo do próximo exercício a continuidade dessa iniciativa.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

1.10 Alterações nos prazos de entrega e exame das informações

Cabe registrar brevemente neste ponto que a proposta do item 1.10 do Relatório nº 3/COI/CMO, de 2017, de uma pequena redução do prazo de entrega das informações por parte do Tribunal em quinze dias, com uma consequente extensão do prazo de deliberação do Congresso Nacional, foi acolhida pelo Legislativo, o que se plasmou no art. 120, inc. I, da LDO/2019. Como lá ressaltado, essa pequena extensão do prazo parlamentar veio a melhorar muito a qualidade da deliberação submetida à CMO, sem impacto significativo no tempo disponível à Corte para realizar seu trabalho, já que dispõe de todo o exercício para isso. Pelo acolhimento da sua sugestão, o Comitê eleva o seu reconhecimento ao Legislativo e ao próprio Tribunal de Contas da União, agradecendo a essa última instituição o esforço adicional que teve de fazer para oferecer, com um pouco menos de tempo, a mesma qualidade e profundidade de resultados de fiscalização.

1.11 Outras informações relevantes

O Acórdão nº 2661/2018-TCU-Plenário traz outras notícias importantes para as atividades de controle e fiscalização de infraestrutura. Inicialmente, aponta (itens 302 a 340 do relatório) o acelerado avanço de duas ferramentas que permitirão um grande fortalecimento das ações de auditoria de infraestrutura: o desenvolvimento de uma tecnologia própria de utilização de sistemas de informação geográfica e imagens de sensoriamento remoto (oriundas de satélites, drones e aerofotografias), e a integração dos sistemas automatizados de análise de orçamentos do Tribunal com o sistema de controle de licitações e editais da Controladoria-Geral da União. Ambas as iniciativas permitirão multiplicar a capacidade de fiscalização das obras, utilizando a automação de procedimentos com elevado grau de detalhamento: o sistema de controle passa a poder fiscalizar mais obras e com mais precisão e confiabilidade.

Além disso, o Tribunal desenvolveu e começa a utilizar internamente um conjunto de indicadores decorrentes do tratamento sistemático da informação acumulada nos sucessivos programas de fiscalização de obras para informação ao Congresso Nacional. Desta forma, a experiência dos sucessivos relatórios Fiscobras poderá ser explorada para a detecção de riscos e geração de boas práticas. O sistema de indicadores encontra-se em utilização piloto internamente ao TCU e será disponibilizado em acesso livre quando da validação final.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Acerca de todas essas iniciativas, o Comitê expressa o seu reconhecimento e aprovação, colocando-se à disposição do Tribunal para contribuir com a disseminação dessas experiências e com a propositura das medidas legislativas necessárias à consolidação desses avanços no controle das obras públicas.

Além disso, os itens 409 a 481 do relatório discorrem sobre a operosa ação do Tribunal na fiscalização das desestatizações (no exercício, basicamente concessões) de infraestrutura. Conquanto da maior relevância para a política nacional de infraestrutura, as informações em questão não suscitam a possibilidade de intervenção legislativa por meio da autorização orçamentária, pelo que não são abordadas neste relatório.

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 2019, 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 de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	Contrato SR-05/00878/2014. Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
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 transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul 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.
	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.	Edital 02/2012 - Edital de Pré-qualificação para o Corredor Radial Leste - Trecho 2
	Corredor de Ônibus Aricanduva – SP	Edital Pré-Qual 3/2012 - Pré-qualificação de empresas para participação na concorrência para a elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 3 – Corredor Leste - Aricanduva.
		Edital 03120130 - Contratação de empresas pré-qualificadas no procedimento de pré-qualificação 0003/2012, para elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 3 – Corredor Leste Aricanduva
	Corredor de Ônibus Capão Redondo – Vila Sônia/SP	Edital Pré-Qual 5/2012 - Pré-qualificação de empresas para participação na concorrência para a elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Corredor CR/CL/VS
		Edital 32120130 - Contratação de empresas pré-qualificadas no procedimento de pré-qualificação 005/2012, para elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Corredor CR/CL/VS.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
		Contrato 046/Siurb/2016 -Elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Sistema Viário de Apoio - Corredor Capão Redondo / Campo Limpo / Vila Sônia, integrante do programa de Mobilidade Urbana.
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 TLSA Empreendimento
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

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 2019 as obras/serviços abaixo especificados, que também foram discutidos neste relatório:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
---------------	-----------------	--------



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
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.
	Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB	Contrato SR-DNIT/PB 938/2017 - Elaboração dos projetos básico e executivo e execução de adequação de capacidade e segurança, com duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais da Rodovia BR-230/PB, segmento km 152,30 – km 183,90, no município de Campina Grande/PB
	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
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.
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	Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2.	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
	Corredor de Ônibus Aricanduva – SP	Contrato 141/SIURB/14 -Elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento do Corredor Leste Aricanduva.
	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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	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

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste relatório, com proposta de atualização do Anexo VI do PLN 27/2018 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019), 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 Tribunal de Contas da União reconhecimento e aprovação do Congresso Nacional em relação ao desenvolvimento e implantação das novas soluções tecnológicas de fiscalização de obras, envolvendo as geotecnologias (aplicação de sistemas de informação geográfica e sensoriamento remoto), a integração de sistemas automatizados de avaliação de orçamentos e fiscalização remota de editais e licitações e o painel de indicadores da informação gerada pelo Fiscobras, colocando-se à disposição do Tribunal para contribuir com a disseminação dessas experiências e com a propositura das medidas legislativas necessárias à consolidação desses avanços no controle das obras públicas;
- II) reiterar ao Presidente da República e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a avaliação de que o desenvolvimento do Cadastro Geral de Obras Federais, ora em andamento, representa medida cada vez mais imprescindível à probidade e eficiência da gestão dos investimentos públicos federais, sendo imperioso que se mantenha ao longo do próximo exercício a continuidade dessa iniciativa;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

- III) notificar ao Presidente da República que a Comissão constatou indícios de grande fragilidade na capacidade organizacional do Ministério das Cidades para examinar previamente e avaliar a posteriori o mérito e a regularidade da execução por terceiros dos projetos de mobilidade urbana financiados com recursos federais, indicando limitação em quantidade e em especialidades dos técnicos disponíveis para a realização de tais atividades, circunstância esta que pode comprometer a aplicação dos recursos públicos em uma área de elevada materialidade e risco como é o da política de desenvolvimento urbano;
- IV) esclarecer ao Relator-Geral do PLOA/2019 que a recomendação de bloqueio da execução orçamentária do Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao contrato PG-138/95-00, relativa às obras de construção da Nova Subida da Serra na BR-040 (funcional 26.782.2087.15PB.0030) não impede a alocação de recursos para novas licitações e contratações de serviços de engenharia para auxiliar a ANTT a mensurar o estado atual das obras e a elaborar projetos executivos para nova concessão, em qualquer outra programação orçamentária julgada adequada para essa finalidade.

Brasília/DF, de dezembro de 2018

Deputado COVATTI FILHO (PP/RS)
Coordenador do COI

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

Deputado COVATTI FILHO
(PP/RS)

Deputado CLEBER VERDE
(PRB/MA)

Deputado DIEGO ANDRADE
(PSD/MG)

Deputado EFRAIM FILHO
(DEM/PB)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Deputado FAUSTO PINATO
(PP/SP)

Deputada IZALCI LUCAS
(PSDB/DF)

Deputado WALMIR ASSUNÇÃO
(PT/BA)

Senador DALIRIO BEBER
(PSDB/SC)

Senadora REGINA SOUSA
(PT/PI)

Senador WELLINGTON FAGUNDES
(PR/MT)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 nº 2/COI/CMO, de 2018

Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE

36215 – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás

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:

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.

Histórico do caso:

Em 2016, durante a apreciação do PLOA 2017, discutiu-se a inclusão dos Contratos 02/2011 e 35/2011, relativos à Implantação da Indústria de Hemoderivados de Biotecnologia – Hemobrás (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 Hemobrás, afetada por um forte descasamento de ativos e passivos;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

- 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.

Em todos esses casos, os relatórios da empresa gerenciadora da obra apontavam essas irregularidades. Entretanto, a Hemobrás 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 Hemobrás 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 Hemobrás 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 Acórdão nº 145/2017-TCU-Plenário, confirma que a Hemobrás adotou a primeira medida corretiva, de não prorrogação da vigência dos contratos, estando tais contratos com sua vigência expirada. O Acórdão nº 2344/2017-TCU-Plenário, contendo fiscalização realizada em 2017, considera implementada a determinação contida no subitem 9.4.1¹² do Acórdão nº 2.958/2016-TCU-Plenário, e considera em implementação as contidas nos subitens 9.4.2 a 9.4.5¹³ do mesmo acórdão.

No exercício de 2016, o COI reconheceu que o contrato em exame, relativo a obras civis, seria incompatível com o interesse público. 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 Hemobrás 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. Também em 2017, diante da apresentação pelos representantes da Hemobrás das ações adotadas

¹² 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;

¹³ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

em relação ao contrato (especialmente a não prorrogação quando do fim da vigência, a não realização de pagamentos ao consórcio contratado, não liberação das garantias contratuais, a elaboração de um plano de conservação e retomada das obras, o 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), o Comitê entendeu que, por estar o contrato expirado, sem possibilidade de continuidade do contrato no âmbito administrativo, e por ter a administração da Hemobrás cumprido integralmente as determinações formuladas pelo TCU, não havia mais contrato a paralisar, nem medições ou faturas pendentes. Isso configurou então a perda de objeto, tornando inócuo acrescentar o contrato ao Anexo VI da LOA. Por tais motivos, o contrato não mais consta como bloqueado na lei orçamentária.

Informação do TCU:

Em 2018, o Acórdão nº 2461/2018-TCU-Plenário (itens 111 a 123 do relatório) informa que a avaliação do cumprimento das determinações do Acórdão nº 2958/2016-TCU-Plenário no exercício indica o cumprimento de todas as determinações saneadoras (exceto a não liberação de garantias contratuais, que por sua própria natureza representa uma condicionalidade permanente até o encontro final de contas). Por tais razões, a fiscalização propõe em seu relatório a reclassificação formal do indício para IGC, estando o processo apenas aguardando pronunciamento do Relator. Em audiência pública promovida pelo COI em 22.11.2018, o representante do Tribunal confirmou as informações acima no sentido da constatação do cumprimento das medidas saneadoras.

Informação do gestor:

Pelo Ofício nº 0992/2018-GEA/PR, de 08.11.2018, a Hemobrás reitera o cumprimento das determinações do TCU relativas ao encerramento do contrato e à retenção das garantias, além da conclusão (em maio de 2018) do inventário da obra e dos prejuízos a recuperar, que resultou no início dos procedimentos administrativos para obtenção do respectivo resarcimento junto à então contratada. Relembra, ainda, a manifestação expressa do Acórdão nº 2344/2017-TCU-Plenário, item 9.5.22, de que as indicações de paralisação alcançam exclusivamente o mencionado contrato 02/2011, sem obstar a execução física, orçamentária e financeira de outros



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

contratos necessários à consecução do empreendimento, incluídos aqueles celebrados para execução do remanescente de obra. Acrescenta o relato das providências de contratação do remanescente da obra, com dois contratos já celebrados e um em fase licitatória para parcelas dos serviços a construir. Na audiência de 22.11.2018, o representante da empresa confirmou as informações acima, acrescentando as informações relativas aos procedimentos em pleno andamento para a retomada das obras do projeto de construção da fábrica mediante novas licitações.

Proposta do COI:

Em relação ao Contrato 02/2011, relativo a Implantação da Indústria de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás (PE), continua inalterada a proposta do Comitê de não inclusão no Anexo VI da LOA 2018, pois a situação fática é ainda mais taxativa: o contrato está expirado, as providências de recuperação dos prejuízos foram adotadas de forma exaustiva; todas as determinações do TCU foram cumpridas integralmente pela administração da Hemobrás, o que é expressamente reconhecido pelo Tribunal com a proposta de reclassificação do indício¹⁴. Nesta situação comprovada, não há mais contrato a paralisar, nem medições ou faturas pendentes, nem qualquer outra pendência de medida administrativa a acompanhar. As demais providências de recuperação de prejuízos – que vão em ritmo avançado - não são afetadas pela intervenção do quadro de bloqueio. Assim, por perda de objeto, torna-se inteiramente inócuo acrescentar o contrato em tela ao Anexo VI da LOA.

¹⁴ A qual só não terá sido implementada por razões estritamente processuais, diante do quadro fático reconhecido pelo próprio Tribunal.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Obras de construção da BR-040/RJ

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

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 - Concer - Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2019 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - 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:

Sobrepreço no orçamento da obra.

Sobrepreço 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:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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.

Em 2016 e 2017, o Comitê expressou severas dúvidas 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 a economicidade de uma obra que se encontrava 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 nº 738/2017-TCU-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 do benefício dessa escolha contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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, reitera-se neste exercício a ressalva de que 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 nº 18/2017-TCU-Plenário e nº 1701/2017-TCU-Plenário). A discussão analítica dessas diferenças foi procedida com grande detalhe no relatório de 2016, quando o COI 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)

Mas o valor do investimento ao qual seriam aplicados os parâmetros financeiros também se encontrava 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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.

Em 2017 a verificação do TCU centrou-se no 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 nº 18/2017-TCU-Plenário), 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 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 nº 18/2017-TCU-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).

Em 2018, o Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário informa que não foram adotadas quaisquer medidas pela ANTT em relação à irregularidade de sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro em função de parâmetros financeiros da concessão, mantendo-se inalterada a indicação de paralisação. Quanto aos demais pontos, com base no novo projeto da concessionária encaminhado pela Agência, informa que a análise do sobrepreço não pode ser elidida neste momento, pelo simples fato de que o projeto sofreu alterações substanciais (aliás, provavelmente indispensáveis) em relação ao que fora analisado e achado em sobrepreço no Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário, razão pela qual uma posição acerca da adequação dos preços depende crucialmente “da finalização do processo de consolidação dos projetos ora em curso, cuja conclusão produzirá os elementos necessários à elaboração do orçamento final das obras”.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

O último projeto apresentado, ainda que com substancial melhora, não foi sequer aprovado pela Diretoria ou por qualquer instância técnica da ANTT (de fato, o parecer técnico de empresa contratada pela Agência contempla diversos apontamentos de inconsistência). Nesse projeto, o processo de análise pela ANTT revelou-se frágil, inexistindo inspeções de campo para conferir as informações prestadas pela concessionária (inclusive dados sensíveis como o percentual de execução e o sistema construtivo efetivamente utilizado); várias obras de arte executadas em desconformidade com o projeto original foram analisadas apenas pelas quantidades no papel, sem verificação in loco do que efetivamente foi feito nem de sua adequação técnica.

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostra itens de serviço com preços superiores ao de mercado¹⁵, além de itens com quantitativos majorados¹⁶ (totalizando indícios de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

Por todos esses motivos, o acórdão conclui pela manutenção integral da recomendação de paralisação: o projeto apresentado não foi aprovado pela ANTT, foi submetido a um processo de análise extremamente frágil, e mesmo com os elementos parciais já embute um sobrepreço de mais de R\$ 276 milhões. As providências saneadoras seriam a aprovação do projeto completo pela ANTT, em suas soluções técnicas e valores, com a comprovação de que o processo de verificação foi adequado e incluiu as necessárias checagens in loco; a correção do sobrepreço

¹⁵ Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (prolipropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

¹⁶ Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação geomecânica de trechos do túnel para fins de escavação).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

apontado na auditoria e todas as inconsistências técnicas nela detectadas; o detalhamento de preços unitários em todos os itens do novo projeto aprovado; e corrigir os componentes financeiros do superfaturamento, relacionados aos parâmetros do fluxo de caixa da concessão.

Em audiência pública promovida pelo TCU em 22.11.2018, o representante do Tribunal resenhou os principais fatos da fiscalização já relatados acima, e apontou – em resposta a pergunta do Comitê – que os principais riscos da situação atual são o pagamento de algum título de ressarcimento à atual concessionária com os recursos atualmente alocados, e o uso do atual projeto defeituoso e incompleto como base para uma nova licitação; nesse sentido, seria até admissível a elaboração de um novo projeto às custas da ANTT, mas deve ser igualmente resarcido pela concessionária o valor correspondente às insuficiências na execução de projetos e obras pelos quais a mesma já recebeu os aportes federais. Em resposta a questionamento do Comitê sobre os reflexos da eventual nulidade da concessão, explicou que empreendimentos desse porte (tanto o da BR-040 quanto da BR-290) necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam incluídos no horizonte total da concessão, sendo muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento¹⁷.

Informação do gestor:

Por meio do Ofício nº 514/2018/PG/ANTT¹⁸, de 08.11.2018, a Agência Nacional de Transportes Terrestres sintetiza a importância econômica da obra e as dificuldades técnicas de sua execução e informa que a concessionária apresentou em 2017 um “representativo avanço na qualidade do projeto executivo”, que teria sido inclusive reconhecido pelo Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário. Em função disso, a Agência informa estar contratando consultoria especializada para auxiliá-la a sanear os problemas relativos ao projeto executivo e identificar as

¹⁷ Essa avaliação competitiva pode ser feita tanto pela inclusão da obra em uma licitação para a concessão quanto, se for imprescindível, pela licitação específica para uma obra realizada com aportes públicos.

¹⁸ Reencaminhado por cópia através do Ofício nº 1...200/2018/ASPAR/GM, de 09.11.2028, do Ministério dos Transportes.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

obras já executadas e os respectivos percentuais de execução, a fim de atender às determinações do TCU e realizar o definitivo encontro de contas com a concessionária. Relata que existem divergências quanto ao percentual efetivamente executado (de 40 %, segundo a ANTT, ou de 54 % para a concessionária), e quanto à aderência do executado ao projeto aprovado, mas que mesmo que fossem reconhecidos os percentuais da ANTT ainda restariam pagamentos a fazer à concessionária. Em síntese, afirma estar em andamento o leque de providências exigidas pelo TCU em relação ao projeto. Quanto à concessão, assevera que “não serão necessários recursos para concluir a obra como um todo, uma vez que já está previsto no novo contrato de concessão, tendo em vista que o atual se encerrará em 2021”, mas que seriam necessários recursos orçamentários para “quitar eventuais pendências financeiras para remunerar obras que já tenham sido executadas”.

Em reunião de audiência pública realizada em 22.11.2018, o representante da ANTT reiterou que a obra encontra-se parada, com 40 a 50% de grau de execução (com imprecisão nessa apuração, conforme adiante se verá). Trouxe a importante informação de que, expirando em 2021 a atual concessão, a Agência não mais pretende executar a obra no âmbito do contrato e, portanto, não retomará as obras.

A questão crucial para a Agência no momento é exatamente a apuração do estado exato da obra (inventário e elaboração de “*as built*”) e conclusão de um projeto executivo do remanescente da obra, para que seja submetido à nova licitação como uma obrigação da futura concessionária, sem aporte governamental. Para essa finalidade, a Agência não tem a estrutura de pessoal e a expertise de acompanhamento de obra no sentido tradicional (visto ser o seu objetivo institucional a fiscalização regulatória de concessões, que tem natureza distinta da gestão direta de uma obra convencional), necessitando, portanto, de contratação externa de empresa especializada. É para essa finalidade que a ANTT afirma estar pedindo os recursos que constam do PLOA/2019. Com efeito, tendo em vista divergências atuais já estabelecidas entre a agência e a concessionária acerca da extensão e do valor da obra realizada e da adequação dos projetos até agora entregues¹⁹, esse trabalho de revisão do projeto e realização do inventário da obra construída é imprescindível para a própria resolução da concessão e encontro de contas.

¹⁹ Os quais estão desatualizados, não são aceitos pela ANTT como adequados à obra e cujo fluxo de entrega tem sofrido atrasos pela concessionária (inclusive em razão das divergências quanto à execução da concessão).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Proposta do COI:

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), longe de poder-se 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. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos três anos, sem qualquer perspectiva de solução; as alegadas tentativas de superação dos problemas do projeto trazem, por sua vez, novas irregularidades de grande monta em termos financeiros e de engenharia. Mais ainda, a argumentação da ANTT no sentido de que é necessário reservar recursos orçamentários para pagar “diferenças” à concessionária é uma lembrança de que o risco de pagamentos indevidos é permanente: a título de “correções” e “reequilíbrios”, a liberação do orçamento significa a possibilidade de que os prejuízos ora estancados sejam novamente cometidos (de fato, seja por qual motivo for, o PLOA/2019 contempla recursos de R\$ 38.100.000,00 para essa programação orçamentária específica).

Reiterando o argumento apresentado nos anos anteriores, 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 aquelas 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 desde o ano passado, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

738/2017-TCU-Plenário²⁰; 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 encerramento do contrato nem à rellicitação 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 trouxe neste ano o argumento original de 2016 quanto a uma suposta reversibilidade permanente dos danos por ser o contrato de concessão celebrado por um longo prazo. Além de a 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. Isto significa submeter o concessionário à disciplina legal dos contratos e posteriormente, caso houver excesso, resarcí-lo devidamente.

Com efeito, a alternativa preconizada pela ANTT (realização de inventário da obra construída e elaboração de novo projeto, com desistência da execução sob o contrato atual) afigura-se como a única viável para preservação do interesse público, e o Comitê aplaude a posição da agência. Neste sentido, a manifestação do representante da Agência na audiência

²⁰ Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos de mérito ainda em tramitação e sem decisão de mérito.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

pública retifica e esclarece a posição aparente no ofício de resposta, no sentido de que os recursos não são demandados como reserva para pagamento de diferenças à concessionária, mas como condição para uma contratação independente de recursos técnicos para mapear e quantificar a situação atual da execução das obras.

Cabe então uma intervenção do Comitê no seu papel específico de assessoramento ao Congresso Nacional na elaboração orçamentária: não há qualquer objeção a uma nova contratação de projeto ou fiscalização, nem à destinação de recursos a essas finalidades – ao contrário, entende o COI ser essa a medida mais urgente a adotar. No entanto, tal finalidade não é, de forma alguma, o objeto da programação em que veio inserida no PLOA/2019, dado que não representa mais – felizmente – “participação da União na construção”, mas um procedimento autônomo da Agência reguladora com a finalidade de gerenciar adequadamente o contrato de concessão. Assim, nem a programação atual deve ser liberada (pois continua incabível custear qualquer participação da União nesses termos), nem o seu bloqueio impede a alocação de recursos nas novas licitações de projetos e consultoria de engenharia pretendidas pela ANTT para apoiar a gestão do distrato das obras e o edital de nova concessão. Esta conclusão é relevante a ponto de merecer uma observação específica à Comissão e ao Relator-Geral do PLOA/2019 nesse sentido.

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento na liberação da execução orçamentária quando nem o Congresso nem a própria Agência reguladora estão convencidos de que o enorme rol de irregularidades aqui suscitado tenha sido sanado ou, sequer, mapeado adequadamente. De momento, a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas continua tendo vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior que lesem os cofres públicos (e que são tidos pela própria agência reguladora como possíveis num horizonte próximo a título de “quitar pendências”); exigiria que a retomada do empreendimento somente ocorresse quando os projetos e orçamentos apresentados pelo órgão regulador estiverem 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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

Outra ressalva também deve ser reiterada, como nos anos anteriores: o bloqueio não se destina à totalidade do contrato PG-138/95-00, 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 Pl - Xerém. É este componente que está no quadro de bloqueio da lei orçamentária atualmente vigente, e assim deve permanecer, pois 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:

- a) seja incluído no Anexo VI da LOA/2019 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-138/95-00;
- b) seja comunicado ao Relator-Geral do PLOA/2019 que a recomendação de bloqueio da execução orçamentária do Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao contrato PG-138/95-00, relativa às obras de construção da Nova Subida da Serra na BR-040 (funcional 26.782.2087.15PB.0030) não impede a alocação de recursos para novas licitações e contratações de serviços de engenharia para auxiliar a ANTT a mensurar o estado atual das obras e a elaborar projetos executivos para nova concessão, em qualquer outra programação orçamentária julgada adequada para essa finalidade.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

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/Concepá

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:

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 Concepá 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\$ 241.686.367,00²¹. A concessão foi

²¹ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

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 pactuada, também, uma redução de quase 50% das tarifas praticadas.

Desde logo, como fez em 2016 e 2017 (e foi ressalvado 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 a gestão de uma obra que se encontrava 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 de 2017, “a Concessão da BR-290/RS é marcada pela elevadíssima tarifa e pelos 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 nº 738/2017-TCU-Plenário o Tribunal afirmou a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040²², exigi da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, e impugnou 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 do benefício dessa escolha

²² 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Também o relatório de auditoria de 2018 acerca da BR-290 lembra que a realização de aportes públicos diretos em troca das obras converteria o contrato de concessão em uma concessão patrocinada (Lei 11.079/2004), por ser vedada essa conversão pelo seu art. 3º, § 2º, que estabelece que as concessões comuns continuam regidas pela Lei 8.987/1995. 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 apontou em 2017 que o valor atribuído à obra pelo órgão regulador encontrava-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), o que corresponde 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 ISSQN²³, à não-cumulatividade do PIS/COFINS, à inclusão de parcela remuneratória (“taxa de fomento à pesquisa”) que somente era devida na exploração por tarifas²⁴, a erros de cálculo ou digitação nas planilhas de apuração do preço final, a alíquotas de CSLL e IRPJ e valores-base de adicional de IRPJ, superiores às efetivamente vigentes²⁵, ao deferimento indevido da despesa de

²³ Reconhecida em duas ocasiões posteriores pela própria ANTT como indevida (fls. 15 do relatório de 2017).

²⁴ Igualmente reconhecida como indevida pela ANTT em outra ocasião (fls. 19 do relatório de 2018).

²⁵ Situações que foram retificadas de ofício pela própria ANTT em concessão similar (BR-040) - (fls. 21 do relatório de 2017)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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, com superfaturamento estimado de R\$ 36.500.568,73 (preços de novembro/2013). 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 operacional²⁶); há superfaturamento do transporte de materiais e solos ao orçamentar 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 manuais²⁷; 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).

²⁶ Apontamento que veio a ser aceito *a posteriori* pela ANTT, mas então já tinha sido pago.

²⁷ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

Como o projeto executivo foi orçado como um percentual 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 aplicáveis²⁸); 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.

Adicionalmente, a inserção das obras no contrato de concessão para serem remuneradas com recursos orçamentários não foi precedida de inclusão no Plano Plurianual então vigente, o que contraria o §1º do art. 167 da Constituição Federal e os arts. 15 e 16, inc. II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 em 2017. A concessionária recusou frontalmente o acesso a esses registros, enquanto a ANTT alegava que não os possuía (o

²⁸ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

que, se não caracteriza posição obstrutiva, põe em xeque a sua capacidade de fiscalizar as obras e atestar os pagamentos sem tais informações básicas²⁹).

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.

O Acórdão 2132/2017-TCU-Plenário deferiu prorrogação de prazo para as manifestações da ANTT e determinou a oitiva da concessionária acerca dos indícios de irregularidade.

A atividade de fiscalização de 2018 (TC n. 010.370/2016-1, Fiscalização n. 128/2016) teve por objetivo analisar as oitivas da ANTT e da concessionária sobre as irregularidades acima apontadas, bem como incorporar evidências obtidas em operação de investigação criminal sobre a obra. A instrução resultante da análise em tela foi classificada como sigilosa e encontra-se aguardando pronunciamento do Ministro Relator, não tendo sido disponibilizada no âmbito da presente fiscalização. Nenhuma informação adicional, portanto, foi trazida nos relatórios de fiscalização.

Em audiência pública realizada em 22.11.2018, o representante do TCU resumiu os principais resultados acima resenhados, reconhecendo que, de fato, as agências reguladoras em geral não têm a expertise necessária para uma gestão tradicional de obras, pela própria natureza da sua missão. Acrescentou que a última posição de instrução técnica concluiu por proposta de mérito de conversão do processo em tomada de contas especial, a qual se encontra em fase de oitivas adicionais solicitadas pelo relator diante de novas provas emprestadas de investigações conduzidas pela Justiça Federal. O objetivo da manutenção da indicação de paralisação da obra é evitar o pagamento de novos valores à concessionária por via administrativa ou judicial, risco que ainda persiste, pese à mudança parcial de alguns posicionamentos por parte da ANTT.

Informação do gestor:

Por meio do Ofício nº 514/2018/PG/ANTT³⁰, de 08.11.2018, a Agência Nacional de Transportes Terrestres destaca que o contrato de concessão encerrou-se, que a obra foi concluída

²⁹ O relatório de 2017 informa a fls. 51 que, após muitas recusas de prestação de informações, a ANTT lavrou auto de infração contra a empresa por esse motivo.

³⁰ Reencaminhado por cópia através do Ofício nº 1...200/2018/ASPAR/GM, de 09.11.2028, do Ministério dos Transportes.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

e que resta pendente um acerto de contas final da concessão, para o qual um dos assuntos pendentes é o aporte orçamentário realizado para a obra. Defende, portanto, que, por prudência, reservem-se recursos orçamentários para eventual quitação de obrigações da União, embora ressalve que numa análise preliminar a Agência entenda que a concessionária esteja numa posição devedora líquida em relação ao conjunto do contrato.

Em audiência pública de 22.11.2018, a ANTT informa que a concessão encerrou seu prazo de vigência, e nova licitação foi celebrada com nova empresa vencedora. Na condução do contrato antigo, a Agência já aplicara parte dos entendimentos do TCU quando de revisões tarifárias ocorridas no final do período de sua vigência; o objetivo da Agência é formalizar o encontro de contas em 2019, sendo sua avaliação preliminar a de que a União tem valores a receber da concessionária, não havendo demanda de orçamento para este ano a título de resarcimentos. Em resposta a questionamentos do Comitê, o representante da Agência confirmou que a Agência leva em conta os apontamentos do TCU na apuração de valores para o encontro de contas, e reiterou que não existe qualquer comunicação entre o contrato vencido e o atual, nem fluxo de recursos de qualquer natureza afetando-os de forma recíproca.

Proposta do COI:

Observa-se que nada mudou em relação à situação apontada pelo Comitê em 2017 para a obra ou o contrato: todos os questionamentos realizados não foram elididos, permanecendo em discussão processual no TCU. Sequer a agência reguladora tem qualquer posição conclusiva sobre a regularidade das operações que ela mesma autorizou.

Neste sentido, não poderia o COI senão manter rigorosamente a postura de mérito anteriormente adotada, pois persistem os mesmos fundamentos (em tudo similares aos do caso 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).

Distingue-se a BR-290 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 agravar o prejuízo já constatado, caso sejam acolhidos.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Com o esclarecimento prestado pela ANTT, que explicou em audiência não estar demandando recursos orçamentários por entender não serem previsíveis débitos da União ao final do encontro de contas final, percebe-se que a manutenção do bloqueio virá exatamente a reforçar um curso de ação que a Agência felizmente passou a adotar. Neste sentido, é coerente com o mecanismo orçamentário a realização de bloqueio, uma vez que se previne não só o pagamento de futuros valores de pleitos adicionais quanto, também, eventuais saldos de restos a pagar eventualmente existentes.

Neste ano, seria desnecessária até mesmo a ressalva de que o bloqueio não alcança a totalidade do contrato de concessão da rodovia, pelo fato de que o mesmo já se expirou. Com mais razão ainda, e conforme confirmado pela ANTT, existe a completa segurança de que o bloqueio sobre o contrato antigo não afeta, sob qualquer aspecto, nada no novo contrato de concessão que ora se inicia. Por todas essas razões, o quadro de bloqueio proposto mantém na especificação de seu objeto tão somente o Termo Aditivo envolvendo a obra impugnada.

Portanto, propõe o Comitê seja incluído no Anexo VI da LOA/2019 a obra em questão, mantida 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

Obras de construção do Rodoanel de São Paulo - Trecho Norte

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

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

26.782.2087.12JP.0035/2019 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Este empreendimento não constou da relação de propostas de paralisação em 2018. No entanto, em virtude da polêmica suscitada no processo orçamentário de 2018 e das ocorrências posteriores, bem como do grande porte da obra, o Comitê opta por examiná-lo em detalhe também no presente ano, para assegurar a posição adotada em relação à eventual autorização orçamentária para 2019, que consta do PLOA/2019 pelo valor de R\$ 75.000.000,00.

Histórico do caso em 2017:

Em 2017, o Comitê debruçou-se sobre essa 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. Naquele exercício, apenas um dos cinco lotes do Trecho Norte foi examinado diretamente. Especificamente quanto ao lote 02 examinado, a obra encontrava-se, em maio de 2017, com 78,93% de execução física e financeira.

Dos indícios apontados, um deles (com R\$ 33,5 milhões até então faturados, ou 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).

Outro indício inicialmente apontado referia-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. A matéria foi tratada em instruções do Tribunal trazidas ao Comitê ainda em dezembro de 2017, sendo considerada, no mérito, parcialmente esclarecida; após análise quantitativa a instrução técnica



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

concluiu que o sobrepreço potencial alcança apenas 3,2 % do contrato, não reunindo a materialidade suficiente para que persista a proposta de recomendação de paralisação.

No indício de alteração injustificada de quantitativos, a auditoria constatara que o acréscimo total de valor em termos aditivos³¹, 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. Assim, 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) tornou-se fictício, não refletindo 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 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 projeto³² – 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).

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

³¹ 1º e 3º Termos Aditivos Modificativos, para o trecho 2.

³² 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

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).

Até a audiência pública realizada em 2017, portanto, o Tribunal mantinha proposta de paralisação da obra, 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 matações e os valores devidos pelos respectivos serviços sem a ocorrência de matações, 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.

Dirigindo-se ao Comitê, o então 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.

Quanto à inclusão de serviços de matações, afirmou 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 matações 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, pelo que a fiscalização de obras entendeu em um primeiro momento haver plausibilidade no pedido de composição de preços novos³³, por considerar a improdutividade decorrente da ocorrência imprevista de matações em proporção muito maior do que os valores de projeto. Tendo aceitado

³³ Que seriam “o preço de referência da tabela do DNIT” para o serviço.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

o pleito³⁴, a Dersa solicitou ao IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas um parecer sobre a controvérsia, o qual – transcrito na resposta – indicaria que a existência dos matações 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)³⁵ – alegando, portanto, a concordância com a posição do TCU.

Discordando da medida, as empresas solicitaram a formação de “Juntas de Conflitos”³⁶ nos respectivos contratos para dirimir a controvérsia. Esta Junta já se havia formado naquele momento com a indicação de seus componentes, e ainda corria o prazo para sua manifestação (a encerrar-se em fevereiro/2018³⁷). Reiterou que, nas condições contratuais, as medições são consideradas provisórias, e podem ter seus parâmetros financeiros alterados³⁸; asseverou ainda que os serviços em referência realizados em túneis foram também submetidos à Junta e, neste caso, tiveram o pagamento suspenso³⁹. Em outubro de 2017, à luz do relatório de fiscalização do TCU, relatou a suspensão do pagamento de todos os serviços de matações nos lotes 1, 2 e 3,

³⁴ 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 matações 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).

³⁵ A Dersa apresentou cópia da notificação feita à empresa, embora não acompanhadas memórias de medição comprovando a execução dessa decisão.

³⁶ 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.

³⁷ Todos os objetos da demanda foram formalizados em 06/11/2017, tendo a Junta prazo de 84 dias para manifestação conclusiva.

³⁸ Nos termos das normas das políticas de aquisições do BID como agente financiador.

³⁹ 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).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

tornando-os passíveis de estorno⁴⁰, e defendendo 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. Aduzia 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 contratada⁴¹), não conduzindo à materialidade que permitisse recomendar a paralisação nos termos da LDO.

No que tange às alterações de quantitativos, afirmou 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 campo⁴²). Tais memórias também foram apresentadas ao Comitê como anexo⁴³, 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 matações teria o efeito máximo de 0,72 % adicionais de acréscimo em relação ao valor original.

Confirmou, 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, porque não seria possível fazê-lo sem a anuência do BID ao novo projeto executivo e planilha

⁴⁰ A Dersa apresentou cópia da notificação feita à empresa, embora não acrescente memórias de medição comprovando a execução dessa decisão.

⁴¹ Frente a uma possibilidade de recuperação de 6,08 % do contrato em caso de decisão favorável à Dersa.

⁴² 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)”.

⁴³ 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=1dffdb8b9fb0ff4f81ab81c9793c41ac37&authkey=ARUex9jNSj2rWs7LXc9jbmQ&e=1ce4a0c09fac43ebaf4fd729af169b79



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

consolidada⁴⁴ - reconhecendo explicitamente, em audiência pública, que a redução dos serviços promovida no terceiro termo aditivo foi incompatível com as reais necessidades do projeto. Cita a respeito precedentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo⁴⁵ que teriam visto a prática como uma forma de permitir a continuidade da obra sem a necessidade de “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 teria sido dada com a consciência de que foram feitos acréscimos e supressões sem o valor do contrato). Apontou 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.

Quanto a outros fatores de ponderação, afirmava àquela ocasião que a obra detinha 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 paralisação⁴⁶.

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 de destacar que os três outros trechos estão já completos e operando, acrescentou a informação do Estudo de Impacto Ambiental de que o benefício socioeconômico (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 milhões ao mês (somados os riscos de degradação e ocupação irregular da área em obras).

Acrescentou, a seguir, a dependência do empreendimento frente aos recursos estaduais, em especial os provenientes do financiamento do BID (47,2%), que seriam contratualmente

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Processos TC-012366/026/05, TC-014420/026/07 e TC 014568/026/10

⁴⁶ Citando precedentes do TCU para o caso da Ferrovia Norte-Sul.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

suspensos se as obras fossem paralisadas⁴⁷. Informou, por fim, já ter publicado então a abertura para a concorrência internacional de concessão da exploração da rodovia, cuja entrega de propostas estava marcada para janeiro de 2018 e o início da operação em março do mesmo ano vindouro – o que exigiria a disponibilidade da rodovia para entrega ao operador.

Nos fundamentos de sua deliberação de 2018, o COI começou por admitir plenamente a validade da utilização das normas contratuais do Banco Interamericano de Desenvolvimento, por força do art. 42, § 5º, da Lei 8.666/1993 (premissa que tampouco fora contestada pela auditoria do TCU). Deixando de lado, nesta descrição, os indícios que o próprio TCU já considerava superados (superfaturamento por BDI), considerou que no caso da inclusão dos serviços de matacões em lugar da escavação normal, a exposição da Dersa revestia-se de plausibilidade, demonstrando a possibilidade legítima de uma controvérsia a partir de vários elementos fáticos e do percurso do processo negocial com a construtora nos termos estabelecidos contratualmente⁴⁸. Quanto às providências corretivas alvitradadas pela derradeira instrução do TCU (última manifestação no âmbito daquela instituição), considerou que a Dersa demonstrara parcialmente tê-las adotado, à vista da notificação à contratada da suspensão dos pagamentos e reclassificação dos serviços⁴⁹. Do ponto de vista prudencial, a suspensão dos pagamentos revelava pequeno impacto financeiro (pois naquele momento restava pouco a medir, apenas 0,72% do valor dos contratos) e uma decisão arbitral favorável à Dersa teria 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%⁵⁰) - uma margem bastante ajustada que não permitia dizer que havia saldo contratual para cobrir com folga eventuais encontros de contas.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Nesta avaliação, o Comitê tomou em consideração as regras gerais de contratação da organização financiadora, nas quais a atribuição da solução de pleitos a uma Junta ou “Comisión de Resolución de Controversias” é reconhecida em caráter geral (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>)

⁴⁹ Ainda que a planilha orçamentária apresentada ao Tribunal como posição mais atualizada do contrato continuasse classificando o volume medido de escavações no item de serviço impugnado, em vez do item original, observou o COI que a forma de apresentação escritural da medição seria 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.

⁵⁰ Tomando-se por base da execução financeira atualizada a estimativa de execução física apresentada na pág. 5 do Anexo III ao mencionado ofício de resposta ao COI em 2017.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Já na questão dos quantitativos contratuais, o Comitê enxergou um problema mais complexo: as respostas da Dersa corroboravam a afirmação severa do Tribunal de que o contrato tinha valores fictícios, pois confirmavam a alegação de que os quantitativos acrescidos tiveram como contrapartida reduções cuja razão fora simplesmente chegar à compensação numérica para não aumentar o valor do contrato. Embora fosse verdade que as alterações dos contratos dependem da anuência do banco financiador⁵¹, e fosse até mesmo possível que, como alegado, essa anuência seja mais demorada quando envolve mudança significativa de valores, o Comitê deixou explícito que 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 o arrazoado da Dersa tentou caracterizar. Longe 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 exertos 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

⁵¹ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

(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 – foi evidentemente remetida ao julgamento do TCU, que tem a jurisdição constitucional para tanto; cabia então ao Comitê avaliar se, a partir dos evidentes indícios de reprovabilidade que dela emergem, deveria ensejar a providência acautelatória do bloqueio de recursos. O evidente risco formal de tocar a obra com um contrato fictício, concluiu, não seria 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 empreendimento⁵².

Essa presunção foi tida por parcialmente afastada pela apresentação pela Dersa de um orçamento global, instruído pelas memórias de cálculo, que alegadamente correspondia à totalidade da obra com base num projeto executivo concluído em 99%. 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.

A afirmação foi de afastamento apenas parcial da presunção, dado que a intempestividade da apresentação desses elementos impediu que a decisão do controle federal (quer do TCU, quer do Congresso Nacional) pudesse contar com a análise técnica prévia por parte do Tribunal quanto à adequação dos quantitativos de projeto e à compatibilidade desses com os orçamentos. Intempestividade foi a palavra utilizada porque a auditoria do Tribunal tinha visitado o empreendimento em maio de 2017, e a Dersa já tinha sido instada a responder aos apontamentos desde julho⁵³, tendo conhecimento desde então de todas as questões debatidas pelo Comitê⁵⁴. Não pôde, portanto, o Comitê afastar naquele momento a hipótese de uso estratégico do tempo,

⁵² Ou seja, a obra não seria gerenciada nem pelo instrumento legalmente instituído para isso (o contrato) nem por qualquer outro meio “alternativo”.

⁵³ 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>

⁵⁴ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

caracterizado pela oferta dos elementos de convicção em data tão próxima à da decisão que impediram que fossem analisados objetivamente; o Tribunal e o Comitê, como decisores, foram então forçados a adotar raciocínios precários baseados em presunções diante da premência inescapável de ter de adotar, em prazo peremptório, 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 foi passível de verificação no prazo disponível para a decisão o exercício anterior.

Lamentando o fato consumado com que se depararam o Comitê e a Comissão Mista, ou seja, ter de decidir sobre a paralisação da obra em seu percurso final de execução (com os imensos custos a isso associados) sem o tempo necessário para o processamento de tantas informações críticas. Estavam esclarecidos os indícios iniciais relativos a BDI, e aqueles associados à inclusão de matacões (ainda que com riscos residuais de dano) tinham então um encaminhamento em tese compatível com as circunstâncias fáticas e as regras contratuais; já o último conjunto de indícios, relativo a quantitativos, não pôde ter sua materialidade objetivamente verificada, pois os orçamentos atualizados do projeto foram apresentados apenas na semana em que se decidiu o tema, tornando inviável a crítica técnica de sua adequação. Sem uma percepção inequívoca de vícios significativos em tais documentos, considerou o Comitê não ter a possibilidade de averiguar se menores prejuízos decorreriam da paralisação (não por convicção positiva sobre esse curso de ação, mas por falta de elementos para julgar). Deplorou a evidente falha do caráter preventivo da intervenção legislativa, sugerindo 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 – estratégia esta que já se materializou no presente ano, com a antecipação do prazo de remessa de informações pelo TCU e, assim, de todo o procedimento deliberativo no âmbito da CMO. Por todas essas razões, o Comitê absteve-se de propor a inclusão do contrato ou da obra no Anexo VI da Loa/2018.

Desde então, não houve deliberação do Tribunal no processo de fiscalização respectivo (TC 034.481/2016-8). Nesse interregno, o Ministério Público Federal interpôs, em 27 de julho de 2018, denúncia criminal contra agentes públicos da Dersa e funcionários das empreiteiras contratadas, acusados de fraude à licitação em função dos termos aditivos ao contrato que



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

incluíam a remoção de matações no seu escopo, por entender ser tal componente de serviço algo previsível quando da licitação. A denúncia foi acolhida em outubro de 2018 pela Justiça Federal de 1ª Instância em São Paulo⁵⁵.

Informação do TCU:

O relatório de fiscalização de 2018 (TC n. 012.533/2018-1, Fiscalização n. 139/2018) abordou, desta vez, outro contrato do mesmo Trecho 5 (Lote 5 - Contrato 4.352/2013) no valor total de R\$ 744.852.949,31 (preços de novembro/2012)⁵⁶. Quando da fiscalização, em maio de 2018, a previsão de conclusão dos contratos do Trecho 5 variava de julho de 2019 (Lotes 1 a 4) a dezembro de 2019 (Lote 6). Especificamente quanto ao Lote 5 fiscalizado, a obra encontrava-se, então com 80,44% de execução física-financeira, com previsão de conclusão em dezembro de 2018.

No contrato examinado, foram encontradas três ocorrências (IGC) que, embora consideradas graves, não mereceram recomendação de paralisação. A primeira refere-se a superfaturamento decorrente de pagamento por serviço diverso do executado⁵⁷, considerado não relevante em relação ao valor total contratado (superfaturamento de R\$ 6.917.580,52.). A segunda é a relativa a superfaturamento por pagamento indevido de despesas relativas a atraso na execução da obra⁵⁸, também considerada não relevante em relação ao valor total contratado (superfaturamento de R\$ 14.829.510,32), situação igualmente constatada na fiscalização de 2017. A última ocorrência é de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado, outra vez de pequena relevância frente ao total contratado (superfaturamento total de R\$ 1.533.226,21). Neste caso, trata-se da substituição da escavação de material de terceira

⁵⁵ “Pedra no Caminho: Justiça Federal torna réus 14 acusados de associação criminosa e fraude à licitação”, Ministério Público Federal, Assessoria de Imprensa, 02/10/2018. <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/pedra-no-caminho-justica-federal-torna-reus-14-acusados-de-associacao-criminosa-e-fraude-a-licitacao>.

⁵⁶ Os contratos dos seis lotes do Trecho 5 totalizavam R\$ 4.395.222.535,95.

⁵⁷ Concretamente, pagamento de escavação e carga de material de 2^a categoria com *ripper* e/ou explosivos quando não havia comprovação de que não se tratava do serviço comum de escavação e carga de material de 1^a e 2^a categoria.

⁵⁸ Originárias do pagamento, a título de resarcimento, de praticamente todas as despesas de Administração Local, Administração Central e Seguros, previstas no contrato para a conclusão tempestiva da obra (a qual não ocorreu em função de fatores de responsabilidade do ente público contratante), embora a parcela efetivamente incorrida dessas despesas tenha sido muito menor (até porque a execução parcial da obra demandou uma mobilização também parcial dessas despesas indiretas).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

categoria pelo item de serviço de escavação de material com ocorrência de matacões misturados ao solo, que é a parcela substancial da irregularidade discutida no Contrato 4.349/2013 no ano anterior. Neste ponto, o relatório reitera o apontamento anterior de que as especificações do serviço de escavação de material de terceira categoria (tanto as do edital de licitação e do contrato quanto os padrões técnicos de engenharia) já contemplam a existência de matacões inseridos no respectivo material retirado. Aponta ser irrelevante o fato das sondagens geotécnicas de projeto preverem a existência dos matacões no terreno, porque a previsão do item original (escavação de material de terceira categoria) por si só já remuneraria o serviço mesmo com a eventual presença de matacões. Como sequer houve limite de preços na licitação para esse item, a especificação do serviço na oferta licitatória já deveria ter incorporado a possibilidade (e o risco) da ocorrência de matacões no material a escavar- descabendo, assim, a inclusão de um novo item mais caro a esse título.

O relatório propõe, ao final, as oitivas dos intervenientes do ato de repasse de recursos federais (Dersa e DNIT) em relação aos três itens de irregularidade apontados. Conforme despacho do titular da unidade técnica, o relatório preliminar não foi encaminhado para manifestação do gestor por não serem as irregularidades nele apontadas de alta complexidade ou grande impacto.

Em relação ao contrato examinado no ano anterior, o relatório de 2018 noticia que as três ressalvas nele constantes (Alteração injustificada de quantitativos, Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado e Superfaturamento por pagamento indevido de despesas relativas a atraso na execução da obra) tiveram sua gravidade alterada de pIGP (proposta de paralisação pela unidade técnica) para IGC (irregularidade grave sem recomendação de paralisação) por meio do despacho do Ministro Relator em 09/04/2018.

Em participação na reunião de audiência pública promovida pelo COI em 22.11.2018, o representante do TCU atualizou a informação da execução do Lote 3, que alcançou 82% em março de 2018, enquanto o Lote 5 tinha 81,8% executado em maio do mesmo ano. Quanto ao andamento da tramitação da análise do contrato do mesmo Lote 3, informou que o processo encontra-se à espera de deliberação do relator à vista de novos documentos solicitados à Dersa, tendo sido desclassificada, por perda de objeto, a anterior proposta de indicação de paralisação feita pela equipe técnica. Em resposta a questionamentos do Comitê, esclareceu que o entendimento técnico permanece pela persistência do sobrepreço, mas que são necessárias novas



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

especificações de documentos por parte da Dersa. Quanto à interação com a Operação Pedra no Caminho, relata que a instrução técnica do Tribunal não teve acesso a qualquer dos resultados da investigação, limitando-se a prestar informações aos órgãos judiciais quando solicitado.

Em resposta a solicitação de informações do Comitê, o Tribunal gentilmente encaminhou por meio do Aviso nº 1477 - GP/TCU, de 04.12.2018, cópias das últimas instruções e despachos do processo correspondente à fiscalização realizada em 2018 (TC 034.481/2016-8). Em tais informações, constata-se que, no âmbito do Tribunal, o último Ministro Relator sorteado (após a declaração de impedimento de três outros Ministros) apontou em 09/04/2018 que, por ter recebido o processo após o prazo de 40 dias estipulado no § 9º do art. 117 da LDO/2018⁵⁹ (Lei 13.473/2017), ocorreria a perda do objeto na classificação dos achados com proposta de IGP. A instrução da unidade técnica do Tribunal constatou, no que se refere à inserção de matacões, que a “Junta de Conflitos” formada na forma acima detalhada, concluiu⁶⁰ que o projeto licitado não contemplava as informações necessárias para a identificação da presença de matacões na quantidade realmente observada (disposição e volume na região das obras), inexistindo na prática método capaz de fazer previsão quantitativa rigorosa dessas ocorrências⁶¹, sendo portanto justificável a remuneração dos serviços por novos preços específicos. Essa imprevisibilidade verificada nos serviços a céu aberto afigurava-se ainda mais acentuada nos trechos relativos a túneis. Aponta o laudo da referida comissão que, mesmo se a contratada tivesse informação precisa sobre a existência de matacões, a inexistência do item na planilha da Dersa exigiria que cotasse preços no serviço original excessivamente altos, prejudicando a aceitabilidade de seus preços e a competitividade da proposta. O edital de licitação, portanto, não oferecia às licitantes

⁵⁹ § 9º A classificação, pelo Tribunal de Contas da União, das constatações de fiscalização nas modalidades previstas nos incisos IV e V do § 1º, ocorrerá por decisão monocrática ou colegiada, que deve ser proferida no prazo máximo de quarenta dias corridos, contado da data de conclusão da auditoria pela unidade técnica, dentro do qual deverá ser assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e às entidades aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades.

⁶⁰ Parecer emitido posteriormente pelo dirigente da unidade técnica aponta também o recebimento de parecer divergente de um dos membros da Junta, num total de seis páginas, além do recebimento – posterior ao encerramento da instrução – de elementos complementares ao mencionado parecer, os quais não alterariam quaisquer das conclusões ou posicionamentos da parte principal do parecer utilizada para a análise técnica.

⁶¹ Afirma o documento que as sondagens somente permitem apurar a fratura rochosa no subsolo, não sendo possível identificar nos registros e perfis se a broca atravessou um maciço fraturado ou se, na verdade, aquela ocorrência rochosa se tratava ou não de blocos de rocha decorrentes de processos geológicos que tinham "desconstruído" a sua "inteireza" geológica, transformando-o em um amontoado de blocos de rocha de variadas dimensões.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

a informação suficiente para presumir, quantificar e precificar o serviço de remoção de materiais com a exata dimensão da quantidade de matacões que existiam no terreno. No entanto, a Dersa não acolheu a proposição, solicitando o pronunciamento de arbitragem previsto em contrato. Acerca dessa modificação, aponta a instrução a existência de notícias de imprensa relatando supostas pressões sofridas por fiscais de obras para aprovação expedita do referido reajuste, bem como a circunstância de que a Junta de Conflitos ter-se-ia constituído de forma irregular diante das normas contratuais, uma vez que estas previam a sua formação e atuação desde o início do contrato (inclusive e especialmente para familiarizar-se em detalhe com a obra), enquanto ela só foi criada quando do conflito instalado, mais de dois anos depois do início do contrato. Por tal motivo, o pronunciamento dessa comissão de especialistas seria inadmissível como evidência pelos próprios termos contratuais. No mérito, informa que vários documentos de projeto mencionam a ocorrência de matacões e blocos de rocha misturados ao solo. Reconhece que a quantificação precisa do impacto no projeto era tecnicamente impossível⁶², pelo que tal circunstância deveria ser incorporada na especificação da proposta, como risco assumido pela contratada⁶³, levando em conta inclusive a inexistência de limites máximos de preços unitários. Entende, portanto, que para a remoção de matacões “o serviço e o preço já existiam no edital de licitação, sob o nome de escavação de material de 3ª categoria”, o que já estava inclusive refletido nos padrões de preço do SICRO⁶⁴. Aponta ainda uma série de inconsistências na medição física dos serviços que foram associados à remoção de matacões.

Do ponto de vista financeiro, relata que o estorno anunciado pela Dersa nas medições já realizadas não foi feito, por recusa da contratada; quanto às medições posteriores a julho de

⁶² 95. A quantidade exata, por outro lado, é de estimativa impossível pelos métodos de investigação hoje existentes, conforme menciona o próprio laudo do IPT. Ou seja, a existência farta de matacões era perfeitamente previsível, embora houvesse uma incerteza inerente e incontornável sobre a quantidade exata.

⁶³ 97. Além disso, restava explícito que a remoção de matacões seria pago por meio dos serviços já previstos em projeto, sendo eles: “escavação e carga de material de 3ª categoria” e “escavação em rocha alterada dura ou rocha sã”, para o qual a Construtora poderia ter oferecido o preço que considerasse adequado para enfrentar essas incertezas já conhecidas, e que este deveria ser executado com os equipamentos que fossem necessários e adequados às necessidades verificadas em campo independentemente de constarem das composições de serviço, condições que foram expressamente aceitas pela Construtora (Anexo III do contrato, peça 59, p. 154).
[...]

¹²⁶. [...] As subcláusulas 4.10 e 4.11 e o Anexo III do contrato deixam claro que a empresa participante do certame deveria considerar como risco do seu negócio o preço oferecido para o material de 3ª categoria, pois esse serviria para remunerar tanto as escavações do material de 3ª categoria, quanto os matacões, cuja existência e relevância foram devidamente apontados no projeto básico.

⁶⁴ Os quais não contemplam “remoção de matacões” como um serviço de construção, mas apenas de conservação (retirada de matacões que eventualmente caiam sobre as vias já edificadas).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

2016, quando surgiu o questionamento, aponta que não foram suspensas aquelas referidas a “execução de enfilagens e pregagens com matações” (na construção de túneis), que continuaram sendo pagos aos preços novos do aditivo questionado. Aduz que seria até temerário utilizar “preços provisórios” no contrato, pois a empresa contratada já estava em recuperação judicial desde abril de 2015 (o aditivo questionado é de setembro daquele ano), o que dificulta a eventual recuperação posterior de pagamentos indevidos.

Quanto às alterações da planilha contratual, a alegações da Dersa transcritas pela instrução são de que a incerteza na consolidação final dos quantitativos dos projetos executivos (com avanços de 58,77% e 72,76%, respectivamente em outubro/2014 e setembro/2015, meses dos aditivos contratuais impugnados) tornava razoável conter provisoriamente as quantidades ainda incertas com o objetivo de atender às demandas mais urgentes das frentes de obra; modificações no valor da obra implicariam na reserva de recursos orçamentários, em momento no qual o saldo contratual existente ainda não demandava novos aportes para fazer frente à execução da obra. Ademais, o banco financiador teria apresentado sua anuência às modificações, não sendo possível, por inexistente ainda, submeter a planilha completa para sua aprovação formal como necessário para alteração do valor contratual⁶⁵. A unidade técnica do Tribunal contesta fundamentalmente a validade de realizar as alterações nos quantitativos sem suporte em projetos, ponto que não é abordado nas justificativas da Dersa. Desde então, foram realizados mais dois aditivos, que fizeram retornar à planilha contratual serviços essenciais à conclusão da obra que tinham sido suprimidos pela modificação questionada. Com esses novos aditivos, os contratos “possivelmente já tiveram a reposição dos quantitativos essenciais à realização da obra”, embora tal não seja possível afirmar com certeza frente aos projetos atuais, tendo em vista o histórico de modificações da planilha sem respaldo nos projetos. No mérito, as novas modificações demandam um cotejo entre as novas planilhas e os projetos atualizados, que então não se encontravam disponíveis, sugerindo a equipe técnica uma diligência à Dersa em busca de tais informações.

Por fim, apesar da materialidade do item relativo a matações, a instrução propõe manter a classificação de IGC (sem recomendação de paralisação) já disposta pelo Ministro Relator tendo

⁶⁵ Tornando a mencionar os julgados da Corte Estadual de Contas acima mencionados, que a instrução do Tribunal afirma não corresponderem, no caso mencionado, à própria propositura da equipe técnica no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que entendeu haver irregularidade no ato.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

em vista que a obra não foi incluída no quadro de bloqueio da LOA/2018 e levando em conta o estado adiantado de execução das obras, que já atingiam mais de 83% no Lote onde foi suscitado o problema.

Despacho posterior do dirigente da unidade técnica informa o recebimento de Ofício do Ministério Público Federal – Procuradoria da República em São Paulo, encaminhando documentos da Ação Penal 0005963-55.2017.4.03.6181, compartilhados com o TCU após decisão da autoridade judicial que a preside. Pela data do recebimento, tais informações não foram utilizadas na elaboração da instrução acima analisada.

Ao final, despacho de 06/09/2018 do Ministro Relator acata a proposta técnica de diligências à Dersa para obtenção de versões atualizadas dos projetos e quantitativos de serviços.

Informação do gestor:

O Ministério dos Transportes, por meio do Ofício nº 1.200/2018/ASPAR/GM, de 09.11.2018 encaminha as manifestações do DNIT acerca da obra em questão (Ofício nº 42.300/2018/ASPAR/GAB - DG/DNIT SEDE-DNIT, de 08.11.2018, e respectivos anexos). No referido material, o DNIT descreve a importância socioeconômica do Rodoanel Trecho Norte (último trecho para conclusão de toda a rodovia), apontando que a obra encontra-se com 85,12% de execução física (os lotes 2 com 91,85% e 5 com 96,75%, respectivamente). Alega que uma paralisação demandaria proteção estrutural dos quatorze túneis do Rodoanel (sob pena de colapso dos mesmos), e acarretaria a perda de uma média de 4700 empregos diretos e da oportunidade de utilização da obra restando pouco para sua conclusão; em maior detalhe:

Os lotes 4, 5 e 6 tem previsão de conclusão no ano de 2019, permitindo assim a interligação das Rodovias Fernão Dias (BR-381), Aeroporto de Guarulhos e Presidente Dutra (BR-116) e ao Trecho Leste, iniciando a operação do segmento, e a previsão do DERSA é a recontratação dos Lotes 1, 2 e 3 no primeiro semestre de 2019, retomando assim, durante o ano de 2019, o ritmo normal das obras com término, e operação total do Rodoanel, previstos para 2020

No que tange às irregularidades, o DNIT afirma que o relatório de fiscalização mais recente do TCU (o mesmo resenhado acima) aponta irregularidades que não prejudicam a



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

continuidade do empreendimento. Aduz ainda que o Estado de São Paulo “realizou no início do ano o leilão de concessão do referido trecho, estando-o apto (*sic*) para ser transferido à empresa vencedora do certame para conclusão das obras”.

Quando da audiência pública promovida pelo Comitê em 22.11.2018, o representante da Dersa fez-se presente nos debates e apresentou novas e relevantes informações sobre o caso. Iniciou por descrever o contexto geral atual do empreendimento: a partir de maio de 2018, a nova administração da empresa decidiu acatar integralmente as ressalvas do TCU, glosando todos os pagamentos impugnados na auditoria. Em função dessa decisão, a maioria das empresas construtoras não aceitou celebrar novos aditivos de prorrogação de prazos, fazendo com que os contratos vencessem e não fossem renovados. As obras estão, portanto, encerradas no âmbito dos contratos em referência, e a atividade da Dersa em relação às mesmas é a elaboração do “*as built*” para subsidiar o projeto da nova licitação para o remanescente de obra, para a qual não serão mais utilizados os preços referenciais originais (tabela do DER/SP), mas os preços do SICRO.

Quanto ao percentual final de execução global quando do encerramento dos contratos, o projeto executivo alcançava 99%, a obra física 85%, as remoções de ocupantes 92% e as desapropriações 99%, estando apenas iniciadas as compensações ambientais. Desagregando por lote, o valor total executado até outubro de 2018 do Lote 1 alcançou 74,20% (contrato em rescisão), no Lote 2, 91,85%, no Lote 3, 80,7% (contrato em rescisão), no Lote 4, 94,21% (contrato em rescisão), no Lote 5, 97,36% e no Lote 6, 70,88%. Estão em movimento contratos emergenciais de segurança patrimonial e conservação de taludes, túneis e demais elementos do trecho construído. Em função da decisão da Dersa de glosar os pagamentos indevidos e acionar os seguros respectivos, as empresas contratadas para os lotes 1, 4 e 6 já apresentaram pedidos de arbitragens, e a Dersa considera provável que as demais façam o mesmo.

Em resposta a pergunta do Comitê, o gestor estadual informou que a Junta de Conflitos suscitada no ano anterior foi suspensa, por ter o Tribunal considerado irregular a sua formação, optando a Dersa por glosar todos os pagamentos relativos aos serviços impugnados de matacões. Em relação à Operação Pedra no Caminho, ressaltou que não tem qualquer conhecimento do andamento das investigações, limitando-se a prestar informações quando solicitado pelos investigadores.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Levantamento direto promovido pelo COI no Portal de Transparência do Governo do Estado de São Paulo⁶⁶ dá conta de que o último termo aditivo contratual ao contrato discutido no ano passado como pIGP (contrato 4349/2013) foi celebrado em 23/03/2018, com prazo contratual de 04 meses de prorrogação, o que faria com que seu encerramento se desse em 23/07/2018. Portanto, os dados dessa fonte aberta de acesso à informação confirmam a alegação da Dersa de que o contrato em questão teria sido encerrado.

As mesmas informações trazidas pela Dersa na audiência foram detalhadas no Ofício CE-PR/PR-168/2018, de 28.11.2018, dirigido à CMO. Após resumir os dados do conjunto do empreendimento Trecho Norte do Rodoanel, a referida missiva aponta o grau de execução global do empreendimento em outubro de 2018 (avanço físico de 85 %, financeiro de 81 %⁶⁷) e a execução de todos os lotes de obra⁶⁸; todos os lotes têm sua situação contratual informada como “em processo de rescisão contratual”⁶⁹. Em relação aos apontamentos do TCU, especifica as medidas adotadas. Em relação ao Lote 2 (TC 034.481/2016-8), relata que:

- quanto à questão dos matações, realizou estorno no valor de R\$ 55.000.000,00 na medição referente a maio/2018;
- na questão de alteração injustificada de quantitativos, aponta que a questão está em análise pela auditoria interna da empresa e de consultoria externa contratada para avaliação de conformidade (econômica, jurídica e de engenharia) das obras dos seis lotes⁷⁰.

⁶⁶Disponível em: < https://www.imprensaoficial.com.br/ENegocios/MostraDetalhesLicitacao_14_3.aspx?IdLicitacao=678334#>

⁶⁷ O grau de avanço é desagregado em: Projetos Executivos – 99 %; Obras – 85 %; Remoções – 92 %; Reassentamento: 56 %; Desapropriação – 99 %; Restauração ambiental – 0 %.

⁶⁸ Valores respectivamente de total de área liberada e avanço físico: Lote 1: 100 % e 74,6 %; Lote 2: 99,5 % e 91,8 %; Lote 3: 100% e 80,7 %; Lote 4: 99,4 %; 94,2%; Lote 5: 98,2 % e 97,4 %; Lote 6: 97,6% e 70,9%.

⁶⁹ O que é consistente com a situação de contratos com prazo expirado, não renovados, e que se encontram em providências de encerramento formal de pendências.

⁷⁰ Acrescenta também as providências relativas aos outros apontamentos que não foram objeto de discussão pelo COI por não terem suscitado a recomendação de paralisação: quanto ao pagamento indevido de despesas por atraso na execução da obra, glosa realizada na medição relativa a maio/2018; quanto a subcontratação irregular, informa ausência de qualquer atividade executada no âmbito dessa subcontratação; quanto a superfaturamento por alteração da metodologia executiva de OAE, glosa realizada na medição de outubro/2017; quanto à falta de análise da prestação de contas do convênio federal (termo de compromisso 004/99), a providência é de competência do DNIT.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Em relação aos demais Lotes (inclusive o Lote 5 examinado no relatório de auditoria de 2018 acima descrito), as providências são as mesmas (glosa na medição relativa a maio/2018⁷¹ e revisão pela auditoria externa e consultoria externa)⁷².

Proposta do COI:

O objeto da avaliação do Comitê no ano de 2018 é a eventual necessidade de medida acautelatória para evitar a consumação de pagamentos indevidos com recursos federais no exercício de 2019. Discutiu-se aqui, extensamente, os pontos examinados em 2017 para extremar os cuidados relativos à preservação do Erário, verificando se existem reflexos daquelas situações que hoje possam ensejar a decisão pelo bloqueio.

Em relação aos apontamentos levantados em 2018 mesmo, o próprio Tribunal aponta a sua pequena materialidade, dispensando a própria recomendação de paralisação.

Já no que tange a 2017, a manifestação sintética do Tribunal dá conta da perda de objeto pelo próprio decurso do tempo em relação aos apontamentos originais e ao grau de execução da obra. Em coerência com as posições reiteradas do Comitê, o bloqueio de uma obra com mais de 90% de execução física teria de ser fundamentado em situação gravíssima na qual a sustação dos pagamentos restantes pudesse estancar prejuízos futuros ou reverter significativamente aqueles já incorridos. Não se verifica, no caso, essa possibilidade: em relação aos dois apontamentos, não existe ainda definição técnica inequívoca do controle sobre o mérito⁷³, e o efeito de eventual bloqueio será equivalente ao que já ocorreu com a extinção dos contratos abaixo discutida.

Adicionalmente, os acréscimos trazidos pela instrução do TCU permitem uma avaliação mais tranquila dos fatos, reforçando a avaliação pressurosa que então se teve que fazer no ano passado. Quanto à irregularidade das alterações contratuais de quantitativos em relação aos projetos, as avaliações posteriores do Tribunal prosseguem no sentido da irregularidade formal

⁷¹ Lote 1: R\$ 28,7 milhões; Lote 3: R\$ 10,0 milhões; Lote 4: R\$ 1,7 milhões; Lote 5: R\$ 3,1 milhões.

⁷² Para os demais lotes, não houve apontamento de superfaturamento por alteração de metodologia executiva; no caso da glosa das despesas por atraso, os lotes 4 e 6 tiveram os pagamentos das medições referentes ao item através de depósitos judiciais em ação de Tutela Provisória movida pela empresa contratada (nr. 1084671-03.2018.8.26.010)

⁷³ No caso dos matacões, a persistência da discussão técnica chega a ser em grande parte elidida pelo repositionamento da Dersa no sentido de estornar as medições realizadas e lançar qualquer oposição da contratada para uma eventual arbitragem ou pronunciamento judicial. No caso dos quantitativos, o valor da planilha contratual foi efetivamente modificado formalmente (de R\$ 627.497.241,49 informado no relatório de auditoria de 2017 para R\$ 708.365.160,97 como consta no mesmo documento de 2018), no sentido do que questionava o TCU, embora o eventual acerto técnico desse último valor não tenha ainda sido avaliado pelo TCU.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

da prática, sem levantar ainda – um ano decorrido desde então – indícios de impropriedades materiais nas planilhas finais resultantes da reincorporação dos quantitativos antes indevidamente suprimidos. Desta forma, e já tendo o Comitê ressaltado que não subscreve de nenhuma forma a regularidade formal da prática da Dersa, fica afastada a razão potencial para a intervenção orçamentária a qualquer tempo, qual seja, a possível existência de descontrole em relação ao quantitativo sendo executado, uma vez que tal risco não foi sequer suscitado pelo Tribunal. No que tange ao tema de matacões, persiste a discussão técnica e jurídica em relação à regularidade da formação dos preços desse serviço medidos nas etapas iniciais da execução, não tendo ainda o Tribunal adotado posição definitiva de mérito. A esse respeito, em 2018, tampouco a intervenção orçamentária tem eficácia, pelo elevado grau de execução da obra (91,85 % no Lote 3 então questionado, e da mesma ordem de grandeza nos demais). Em relação a eventuais desdobramentos da investigação criminal, nenhuma informação substantiva sobre a mesma chegou ao conhecimento do Comitê, de forma que nada acerca disso pode refletir-se na presente deliberação. As informações ora colhidas apontam, por fim, existir uma substancial alteração fática na execução dos contratos, inclusive aqueles apontados e discutidos em 2017: o seu encerramento materializado na não celebração de aditivos contratuais de prorrogação de prazo. Desta forma, e em caráter geral, perde o objeto a intervenção orçamentária, por inexistir execução contratual (física e orçamentária) a perseguir. De outra sorte, a posição expressa e implementada pela Dersa de adesão às posições de mérito do TCU sobre os indícios de irregularidades minimiza a expectativa de reversão dessa situação, não havendo qualquer indicação de que se vá perseguir a continuidade de pagamentos a qualquer título. Por conseguinte, encaixa-se a situação nos critérios elencados na seção 1.8 deste relatório⁷⁴ como fundamento para a não inclusão no quadro de bloqueio, razão pela qual o Comitê se abstém de propor tal medida também neste exercício.

⁷⁴ Seção 1.8, item 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;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Obras de construção da BR-235/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

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

26.782.2087.7F51.0029/2018 - 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:

Do Relatório de Fiscalização 404/2016 do TCU (processo TC 025.760/2016-5) constou que, entre os km 334,5 e 338,7 da BR-235/BA, as especificações do projeto não foram seguidas na construção do pavimento, não tendo sido realizado o serviço de remoção da camada de solo mole, tampouco executada a camada drenante de areia (irregularidade 1). Este fato poderia comprometer a estabilidade e a funcionalidade de todo o trecho em que ocorreu, além de possibilitar pagamentos indevidos por volume significativo de serviços não realizados.

Outro problema identificado na fiscalização da Corte de Contas decorreu da previsão de serviços de substituição de subleito em segmentos da rodovia em que a medida era desnecessária, em razão da capacidade de sustentação do solo no trecho (irregularidade 2).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Ambas as irregularidades foram classificadas pela equipe técnica responsável pela auditoria como IGP.

Em despacho, proferido no dia 23/5/2017 pelo Ministro-Relator, posteriormente referendado pelo Plenário da Corte de Contas, as irregularidades foram classificadas como IGP, bem como foi determinada ao DNIT a suspensão cautelar da execução dos serviços objeto do Contrato 05.00202/2014, especificamente no trecho situado entre os kms 334,5 e 338,7, em função de possível superfaturamento decorrente da medição de serviços não executados - remoção de solo mole e execução de colchão de areia. Adicionalmente, expediu-se uma série de medidas ao DNIT a fim de sanear as irregularidades.

Em decorrência da apresentação dos estudos de sondagem determinados pela Corte de Contas e após análises empreendidas pelo corpo técnico do Tribunal, o Ministro-Relator do TCU, em 3/1/2018, revogou a medida cautelar supracitada e reclassificou a irregularidade 1 de IGP para IGC, haja vista ter entendido não persistir materialidade relevante no fato. Registra-se que a revogação da medida cautelar em comento, assim como a reclassificação da irregularidade de IGP para IGC, foi ao encontro do que foi informado por representante do TCU, preliminarmente, em audiência pública realizada nesta Casa Parlamentar em 28/11/2017 (conforme Relatório 3/COI/CMO, de 2017, relativo ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018).

Ainda no Despacho 3/1/2018, dissentindo do encaminhamento proposto por técnicos do Tribunal, o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti reclassificou a irregularidade 2 (superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito) – de IGP para IGR –, em função de ter considerado que a retenção de valores ou o oferecimento de garantias suficientes a resguardar o erário dos prejuízos estimados conduziria, de uma só vez, à conclusão da obra e à salvaguarda dos cofres públicos contra os danos eventualmente já consumados. Complementarmente, adotou-se nova medida cautelar, desta feita de retenção dos valores contratuais remanescentes, enquanto se discutia na Corte de Contas a existência de débito (estimado, preliminarmente, em R\$ 8.487.330,40 pela equipe de auditoria), bem como a responsabilidade das empresas contratadas.

As medidas adotadas monocraticamente (descritas nos parágrafos antecedentes), por intermédio do despacho do Ministro-Relator de 3/1/2018, foram referendadas pelo TCU (Acórdão 52/2018-TCU-Plenário), em 17/1/2018, dando-se ciência desta deliberação à CMO,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

conforme Aviso nº 8-Seses-TCU-Plenário – autuado como Aviso do Congresso Nacional nº 3/2018. O Acórdão 52/2018-TCU-Plenário foi objeto de agravo interposto pelo consórcio executor das obras de construção da BR-235/BA – km 282 ao km 357,4 –, o qual, contudo, teve provimento negado, em 2/5/2018 (Acórdão 979/2018-TCU-Plenário).

No Relatório de Atualização Fiscobras 2018, de 15/10/2018, foram realizadas análises técnicas acerca das manifestações apresentadas pelo consórcio executor da obra e pelo DNIT, bem como do cumprimento das determinações do TCU relacionadas ao superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito. As conclusões da equipe técnica indicaram que os argumentos apresentados não foram suficientes para sanear ou elidir a irregularidade e que permanece pendente de cumprimento a determinação 40.6.1 do Despacho de 3/1/2018, direcionada ao DNIT, de elaboração de uma distribuição de terraplanagem que considere os empréstimos de fato utilizados na obra, incluindo, nesse trabalho, informações sobre todas as caixas de empréstimo utilizadas. Por fim, o Acórdão 2775/2018 - TCU – Plenário mantém as medidas cautelares alvitradadas pelas deliberações anteriores, fixando ainda prazo para o DNIT encaminhar novas estimativas de medição de terraplenagem incorporando nova caixa de empréstimo (fonte de material) detectada na fiscalização, para melhor quantificação de eventuais prejuízos. O valor global da obra é de R\$ 110,3 milhões (após formalização do 1º Termo Aditivo ao Contrato 05.00202/2014) e a execução financeira alcançava 92,35% do valor total contratado (até a 52ª medição – 7/2018), segundo informações constantes do Relatório de Atualização Fiscobras 2018, de 15/10/2018. Contudo, dados atualizados oferecidos pelo gestor do DNIT, na Audiência Pública realizada em 27/11/2018, dão conta de que a obra atingira o patamar de 99% de realização.

Informação do gestor:

Em audiência pública no dia 30.11.2017, 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 em conjunto 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).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

O gestor alertou, ainda, para o risco à preservação das parcelas da obra que já haviam sido parcialmente implantadas 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. Ademais, asseverou que o pedido por não suspender a execução não representa negação do apontamento do Tribunal (o qual se comprometeu a investigar), mas uma simples constatação de que, tendo sido já medido e pago o serviço, a interrupção das obras em nada aproveitará à recuperação dos prejuízos.

Na audiência pública realizada em 27.11.2018, o representante do DNIT expôs estar a obra com 99% da pavimentação concluída, sendo que o trecho específico objeto do contrato (Lote 5), o qual conta com indicação de paralisação, encontra-se inteiramente concluído. Complementou que, atualmente, somente estão pendentes pagamentos correspondentes a medições realizadas e não processadas, em razão de se estar aguardando o parecer final do TCU acerca das medidas saneadoras adotadas pelo DNIT.

Especificamente em relação às determinações do Tribunal de Contas da União, exaradas com o objetivo de sanear as irregularidades detectadas, o gestor, após perícias promovidas pela autarquia, reconheceu a existência de solos moles em alguns trechos da rodovia, corroborando os apontamentos da Corte de Contas. Quanto aos serviços desnecessários de substituição de subleito, declinou que os levantamentos indicam pagamento a maior de cerca de R\$ 1,5 milhão, porém as apurações ainda estão sendo realizadas e, tão logo finalizadas, as conclusões serão encaminhadas ao Tribunal.

Proposta do COI:

Durante a apreciação do PLOA 2018, o Congresso Nacional se debruçou sobre a obra da BR-235/BA, segmento km 282,0 - km 357,4, em razão de, àquela época, as duas irregularidades ora sob exame ostentarem a classificação de IGP pelo TCU (conforme AVN 12/2017 CN). Naquela oportunidade, ao ponderar os efeitos decorrentes do bloqueio da execução da obra (por um lado, a reserva de recursos financeiros para cobrir eventual prejuízo e, por outro, a suspensão, sem término predefinido, da última parcela da obra), o COI e a CMO decidiram não incluir o subtítulo referente às obras da BR-235/BA – km 282 ao km 357,4 – no Anexo VI da LOA 2018, em razão da proporção mínima de serviço restante para a utilização completa da rodovia e da inexistência de ressalva a qualquer outro aspecto da execução do contrato.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Constata-se, neste momento, que a decisão congressual de não incluir o subtítulo referente às obras da BR-235/BA – km 282 ao km 357,4 – no Anexo VI da LOA 2018 mostrou-se acertada, haja vista que as deliberações recentes da Corte de Contas (Despacho do Ministro-Relator de 03.01.2018; Acórdão nº 52/2018-TCU-Plenário de 17.01.2018 e Acórdão nº 979/2018-TCU-Plenário de 02.05.2018) se deram no sentido de reclassificar as irregularidades: a primeira de IGP para IGC; a segunda, de IGP para IGR⁷⁵. Em ambas as ocorrências, portanto, o TCU deliberou pelo prosseguimento e conclusão das obras, sem olvidar da adoção de medidas que visam resguardar o interesse público e preservar o erário, bem como da continuidade das apurações quanto ao possível dano e à eventual responsabilização dos envolvidos.

Cabe formular aqui uma ressalva: a reclassificação do segundo indício como IGR não corresponde ao prescrito pela lei e embute um sério risco de desvio deste indicador. Com efeito, o art. 118, inc. V, da LDO/2019, estabelece que uma indicação de IGR 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”. Tal ressalva não é de balde: o dano financeiro somente estará prevenido se não houver qualquer risco jurídico ou financeiro na garantia apresentada. No caso da BR-235/BA, como deixa claro a extensa compilação de deliberações e despachos contida no relatório de auditoria, existe tão somente uma determinação do TCU de retenção unilateral de valores por parte do DNIT (oferecendo ao contratado a alternativa de constituir garantia), sem qualquer manifestação ou providência da parte deste. Nessas condições, está livre o contratado para pleitear, inclusive judicialmente, os pagamentos retidos (o que enseja a possibilidade de completa frustração da medida cautelar de retenção, o que inclusive já ocorreu no âmbito da fiscalização de obras no caso da Ferrovia Norte-Sul, trechos Goiás e Tocantins). Assim, não há fundamento para a reclassificação nesses termos, pois a segurança que a garantia financeira pretende conferir não está presente no caso concreto.

Persiste, no entanto, a razão fundamental que motivou a dispensa do bloqueio por parte do Congresso Nacional em 2017, qual seja, o elevado grau de execução da obra (no caso do trecho potencialmente bloqueado, a execução total), que tornaria desaconselhável (e mesmo

⁷⁵ O último da série, Acórdão 2775/2018 – Plenário, de 28.11.2018, mantém todos os posicionamentos anteriores.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

inócuas) uma ordem de paralisação frente ao curto prazo e volume de serviço necessários à plena fruição dos benefícios da obra.

Assim, não se vislumbra qualquer evento novo que justifique a inclusão da obra em comento no rol da LOA 2019 que trata dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves. A eventual detecção de serviços com especificações inferiores na parcela já construída (solos moles) não será solucionada com a paralisação física ou financeira (que é inclusive impossível, tendo em vista a execução total já constatada). Neste sentido, propõe o Comitê que a obra não seja incluída no Anexo VI da LOA 2019, exclusivamente pela execução total da obra no trecho em questão, não endossando os motivos utilizados pelo Relator no TCU para a reclassificação do achado para IGR, dado que não atendem às exigências da LDO.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

26.782.2087.13X7.0029/2019 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2018 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2075.13X7.0029/2015 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2016 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2017 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2075.13X7.0029/2014 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

Objeto:

Contrato SR-05/00878/2014.

Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05.

Irregularidades:

Projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Informação do TCU:

O relatório de fiscalização (TC 015.621/2018-9, Fiscalização n. 181/2018) informa inicialmente que a maior parte dos seis lotes da BR-116/BA encontra-se em fase de elaboração e



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

aprovação de projetos, com pouca ou nenhuma obra iniciada, à exceção do Lote 5⁷⁶ (objeto dos apontamentos), que já possui projetos básico e executivo aprovados em quase sua totalidade e já está com obras em andamento (iniciadas em novembro de 2017, execução física de 8,83% em julho de 2018).

As restrições levantadas pela auditoria referem-se fundamentalmente à adoção pela contratada de soluções técnicas que levam a que o objeto construído seja substancialmente diferente daquele licitado⁷⁷, mesmo com a enorme (e perigosíssima) latitude que se permite nos casos de “contratação integrada” de projeto básico, executivo e obra nos termos da lei do RDC (Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, art. 9º).

A primeira desconformidade refere-se ao projeto geométrico: o projeto executivo contempla uma obra com características técnicas e operacionais incompatíveis com a classe de obra⁷⁸ adotada pelo Termo de Referência do edital, prevê rampas com declividade em desacordo com os parâmetros da mesma classe de projeto, e contempla um desnível entre as pistas direita e esquerda, com inclusão de um talude crítico no canteiro central⁷⁹, em desacordo com as seções-tipo previstas no anteprojeto do edital e com a inclinação transversal máxima estabelecida no edital. Tais escolhas acarretam redução qualitativa muito forte das características técnicas e operacionais da obra, diminuem o nível de serviço a ser alcançado ao longo da vida útil de projeto e geram perda no conforto e segurança dos usuários, especialmente as condições de operação de veículos pesados como grandes caminhões (consequências minuciosamente demonstradas no relatório de auditoria).

O segundo problema é na pavimentação: o anteprojeto previa a utilização de alguma das soluções de base e sub-base com material pétreo britado (duas camadas de 20 cm de espessura), enquanto o projeto executivo apresentado e aceito pelo DNIT contempla duas camadas de solo estabilizado de apenas 15 cm de espessura, com apenas uma camada de mistura solo-brita. Esta modificação (que barateia significativamente o custo para o construtor desses componentes da

⁷⁶ Compondo um total de 53,18 km entre os municípios de Teofilândia e Santa Bárbara/BA (km 334.23 – km 387,41).

⁷⁷ Estimativa de dano potencial associado à concretização das três irregularidades apontadas no valor de R\$ 58.503.393,84 (data-base set./2013), o que representa 21,27% do valor inicial do Contrato. A especificação do objeto licitado encontra-se no Edital RDC Presencial 292/2014-05.

⁷⁸ Classe I-A -Região Plana, segundo as especificações técnicas do DNIT.

⁷⁹ Elemento que, além de estar explicitamente vetado pelos parâmetros do edital, representa um elemento crítico e perigoso de aumento do risco de capotamentos na rodovia, que pode agravar situações de acidente.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

obra) não seria vedada pelo edital de licitação, nem seria inconcebível do ponto de vista técnico desde que houvesse justificativa técnica para tanto acerca da qualidade da nova solução adotada. Mais precisamente, o DNIT cotou na licitação um serviço realizado com uma metodologia reconhecidamente mais cara⁸⁰, e permite a adoção de outra sem qualquer comprovação da adequação da solução frente às exigências de qualidade da especificação original.

O terceiro ponto refere-se à alteração da barreira central (o anteprojeto previa barreira rígida em concreto, o projeto executivo contempla defensa metálica) e da localização e comprimento das passarelas. No caso da defensa metálica, ela foi justificada pela mudança do desnível das pistas em relação ao anteprojeto (primeira irregularidade descrita acima) – de exclusiva responsabilidade do consórcio construtor – mas não há comprovação de que atendam aos mesmos requisitos de segurança da barreira de concreto, além do que são de comprovado maior custo de manutenção ao longo da vida útil da rodovia. Já as passarelas tiveram a sua localização alterada em relação ao anteprojeto (três delas em mais de 100 metros), sem qualquer avaliação do efeito disso para os usuários da área circundante, e sua extensão foi reduzida de 52 para menos de 42 metros (fazendo com que os pedestres tenham que atravessar em nível as ruas laterais às rodovias, o que reduz consideravelmente o nível de segurança que a passarela confere à circulação de pedestres sobre a rodovia)⁸¹.

Em síntese dos achados: o DNIT licitou e está pagando por um objeto, mas está recebendo outro, de qualidade e funcionalidade muito inferior. O consórcio contratado ofertou um produto, mas está entregando outro muito inferior e de menor custo, mas recebendo do DNIT os mesmos valores. A diferença financeira é de R\$ 58.503.393,84 (data-base set/2013), ou 21,27% do valor contratado. A diferença de qualidade, a ser paga pelos usuários, é uma rodovia muito menos segura e muito mais cara de utilizar (em termos do desgaste de veículos e da velocidade média permitida, que afetam significativamente os transportadores comerciais). Mais grave é a constatação de que, estando em andamento a obra, os danos ao Erário e o fato consumado de uma obra de qualidade e segurança inferiores às licitadas vão-se tornando de cada vez mais difícil reversibilidade.

⁸⁰ O que em si mesmo já seria um indício de irregularidade na licitação, uma vez que são possíveis, em tese, outros métodos mais baratos.

⁸¹ Cabe ressaltar que vários pareceres técnicos do DNIT criticaram essa solução, adotada supostamente para reduzir custos com desapropriações de imóveis lindeiros.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Outro apontamento feito pela auditoria, embora não tenha ensejado recomendação de paralisação, foi a ausência de planilha orçamentária no projeto executivo. Essa ausência impossibilita qualquer análise fundamentada do custo global da obra, o correto acompanhamento contratual pelo DNIT e a negociação de eventuais aditivos, além de descumprir uma exigência expressa em lei para qualquer contratação pública e que não é excepcionalizada pelo regime de contratação integrada do RDC (ao contrário, a lei do RDC é expressa em exigir também a apresentação do orçamento detalhado da obra já no projeto básico – art. 2º, parágrafo único, inciso VI da Lei 12.462/2011⁸²).

Não há registro de manifestação posterior do Tribunal acerca da fiscalização, nem da fixação expressa de providências corretivas suficientes ao saneamento da irregularidade para fins de recomendação de paralisação.

Em sua manifestação na audiência pública do Comitê em 27.11.2018, o representante do Tribunal apontou que, de fato, a obra é de suma importância e tem merecido cuidado especial na fiscalização. Auditoria anterior (Acórdão nº 877/2016-TCU-Plenário) já havia levantado uma série de problemas graves com o RDC promovido (anteprojeto licitado sem processo de aprovação técnica formal pela Diretoria competente do DNIT; anteprojeto e termo de referência licitados sem os elementos mínimos exigidos pelas próprias instruções técnicas do DNIT, levando a indefinição injustificável do preço de referência⁸³). Desta forma, antes mesmo da contratação, o DNIT já havia sido alertado das inconsistências do projeto e da orçamentação (mesmo com as características mais superficiais permitidas a esses elementos pelo regime do RDC). Mesmo assim, o Tribunal apenas determinou providências retificadoras ao DNIT, sem propor naquela ocasião paralisação dos trabalhos. Em síntese dos achados da atual fiscalização, relata que o projeto executivo entregue difere, substancial e materialmente, do que foi licitado. A obra entregue tem características inadequadas para as condições de relevo ao longo do seu

⁸² A exigência já havia inclusive sido objeto de determinação específica ao DNIT para os seus contratos sob RDC (Acórdãos 1167/2014, 2433/2016 e 2136/2017-TCU/Plenário).

⁸³ Nos termos Voto condutor do referido Acórdão:

Segundo a equipe de auditoria, a SR/BA utilizou na contratação um anteprojeto de engenharia/termo de referência sem os elementos estabelecidos na IS DG 17/2013, bem como orçamento em desconformidade com o disposto no art. 9º, §2º, I e II, da Lei 12.462/2011 c/c o art. 74 do Decreto 7.581/2011 e IS DNIT 17/2013, na medida em que haveria falhas na seleção de obras para o orçamento paramétrico, bem como falta de dados que suportassem a caracterização dos quantitativos dos serviços do orçamento determinístico, ambos orçamentos com indícios de superavaliação, o que resultou na contratação do empreendimento sem a definição adequada de seu preço de referência.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

traçado, gerando um produto final de qualidade deficiente que prejudica, principalmente, o usuário; em especial, a elevação de inclinação máxima das rampas de 3% para 6 % tem impactos sensíveis sobre a capacidade operacional dos veículos de carga, e a existência de um desnível entre as faixas de rolamento gera uma situação de “talude crítico” que aumenta em muito o risco de acidentes e o perigo às vidas dos usuários. Quanto ao item de pavimentação, aponta que a licitação exigia que o pavimento tivesse não apenas a vida útil de 10 anos, mas uma qualidade igual ou melhor que a da solução apresentada no anteprojeto como paradigma, o que não foi comprovado no projeto executivo.

Reitera o perigo da irreversibilidade, pois se a via for construída dessa forma os prejuízos serão sofridos pela sociedade ao longo de muitos anos. Quanto às questões de prazo, lembra que a auditoria foi concluída e colocada em conhecimento completo do DNIT em outubro deste ano, tendo transcorrido até agora tempo suficiente para uma tomada de posição em relação aos temas. Pede, em outras palavras, que o DNIT proteja a sociedade: os apontamentos do Tribunal buscam não apenas preservar na atividade administrativa o princípio constitucional da vinculação do contrato aos termos da licitação, mas sobretudo a proteção da sociedade quando da utilização do bem público sendo construído. Em questão está a entrega à sociedade de um produto muito inferior em qualidade do que aquele pelo qual se está contratando e pagando. Quanto ao argumento do elevado desconto financeiro, alega ser de muito difícil aceitação, na medida em que o orçamento falho que gerou o preço de referência não permite dizer com a mínima precisão um preço aceitável para a obra – em termos simples, o DNIT licitou sem saber com segurança quanto deveria custar a obra, e por isso não pode alegar que o desconto é elevado ou vantajoso.

Informação do gestor:

Em sua apresentação na audiência pública promovida pelo COI em 27.11.2018 em representação da autarquia, o Superintendente do DNIT na Bahia informou do fluxo “imenso” de veículos no trecho, apurado em cerca de 20 mil veículos/dia, grande parte deles de transporte pesado. O trecho em discussão tem cerca de 20% de sua execução presentemente sendo atacada, sem que nenhum item tenha sido concluído. Aponta que está prestando as informações



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

requeridas pelo TCU, argumentando ser precoce uma decisão de paralisação em função das “alternativas disponíveis”⁸⁴ e porque o Tribunal ainda não analisou a resposta da autarquia.

Salienta que o desconto oferecido pelo licitante em relação ao preço orçado para a licitação (R\$ 61 milhões, ou 20 % do total) é muito vantajoso para os cofres públicos.

A única argumentação específica quanto às irregularidades apontadas foi em torno da questão do pavimento: expôs que o anteprojeto especificava somente o período de 10 anos de vida útil desse elemento, mas não exigiu a oferta de nenhum tipo específico de base, desde que tal exigência de vida útil fosse atendida.

Em pedido final, propôs à Comissão a concessão de um prazo de 180 dias para rever os pontos que o TCU aponta.

Em resposta às questões do Comitê, informou que de fato o DNIT não conhecia o valor final da obra “porque o orçamento era sigiloso até a abertura das propostas, como permite o RDC”. Quanto ao entendimento do DNIT acerca do mérito dos questionamentos (em especial sobre se o objeto do projeto executivo apresentado corresponde ao do anteprojeto), esclareceu que o DNIT está ainda trabalhando nas informações para esclarecer ao TCU.

Já o Diretor de Infraestrutura Rodoviária do DNIT, esclarecendo questionamentos formulados pelo COI, afirmou que os manuais do DNIT admitem, dentro de uma mesma classe de rodovia, variações em função do relevo, e este é “ondulado” na região do trecho impugnado (em lugar de “plano”, como aponta o Tribunal), sendo claro o termo de referência em obrigar os projetos a seguirem os manuais construtivos do DNIT. Além disso, alega que o termo de referência permite aos Lotes 5 e 6 do trecho apresentarem suas greides espelhando os da pista existente, o que autorizaria a que as rampas do projeto correspondessem às que foram apresentadas. Reconhece a imprecisão do Termo de Referência, que poderia dar margem a dupla interpretação de alguns critérios, mas afirma que o projeto técnico é excelente, atendendo cem por cento às normas técnicas vigentes. Quanto ao preço contratado, sendo o regime um RDC, entende que o desconto de 20 % é vantajoso ao DNIT.

A audiência de 27.11.2018 foi ainda honrada com a presença do Deputado João Carlos Bacelar, que apresentou extensos argumentos em defesa da não paralisação da obra. Primeiro, sustenta que o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso, sendo desse último a

⁸⁴ Não explicitou quais seriam tais alternativas.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

prerrogativa de paralisar ou não as obras. No mérito, afirma que as normas do RDC só permitem a execução das obras após a aprovação do projeto pelo contratante – como o DNIT aprovou o projeto, segue-se que o mesmo é perfeito e adequado, além de ser a obra muito bem executada (referindo-se a obras que já teria visto na Alemanha com taludes dessa natureza). Alega por um lado que o desconto concedido na licitação é grande e vantajoso, e a paralisação (em cenário atual de forte restrição orçamentária) implicaria em perda dos benefícios da obra concluída e de elevados custos de desmobilização. Acrescenta a sugestão de que o TCU analise o projeto antes da emissão da Ordem de Serviço, para apurar irregularidades antes do início da execução. Por fim, criticou de forma veemente a inassiduidade do pagamento das obrigações do poder público em relação às obras já concluídas e entregues, situação que vê com frequência e que muito prejudica as empresas, apontando que o TCU deveria também verificar e cobrar a assiduidade da medição e pagamento dos serviços efetivamente prestados.

Atendendo aos questionamentos formulados pelo nobre parlamentar, o representante do TCU informou que, como acima relatado, as falhas do anteprojeto e do processo de contratação já haviam sido apontadas desde 2016. Quanto a uma eventual validação do projeto executivo, esclarece que não tem a competência legal para realizar aprovações prévias dos atos do DNIT, pois estaria substituindo-se ao gestor e exercendo tarefas que são sua competência exclusiva; mesmo assim, a Corte fez trabalhos já em 2011 sobre a qualidade da análise de projetos por parte do DNIT, com recomendações para superação das falhas encontradas. No caso concreto, o TCU já havia apontado que o produto entregue (projeto executivo) estava diferente do licitado (anteprojeto), e a autarquia decidiu seguir em frente com a obra. No que tange aos argumentos de desconto elevado, pergunta sobre que base esses 20 % de desconto teriam sido concedidos: sem saber se a base de referência da licitação é adequada ou não (e o anteprojeto licitado não o permite), não há como afirmar que o preço ofertado tenha sido vantajoso. Por fim, em resposta ao comentário do representante do DNIT de que o termo de referência permite dupla interpretação, concorda com ela: o que a posição do Tribunal sustenta é que a dúvida seja resolvida em favor do usuário, na escolha da alternativa mais adequada à qualidade da obra, sendo os critérios adotados até agora invariavelmente centrados na escolha oposta, ou seja, resolvendo-se as duplicidades de forma que melhor conviesse ao interesse exclusivo do contratado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Proposta do COI:

Trata-se de situação típica de intervenção legislativa: a detecção de graves indícios de irregularidade em fase bastante inicial da obra, cuja continuidade tenderia a tornar irreversíveis os prejuízos potenciais dos problemas apontados. Tais prejuízos são, inegavelmente, muito severos: primeiro, o dano econômico ao Erário decorrente do pagamento de uma obra que não será recebida (pois o que está sendo produzido é comprovadamente de menor qualidade e funcionalidade do que foi ofertado pelo contratado na licitação). Segundo, a entrega aos usuários de uma via tão importante na logística nacional de um trecho substancialmente inferior em qualidade, eficiência e segurança em relação àquilo que foi julgado necessário para a via pelo próprio DNIT quando da elaboração do anteprojeto do edital. Descrevendo a situação nos termos extremamente simples na linguagem popular, o DNIT está recebendo “gato por lebre”, e o “gato” prejudica também os usuários de uma futura rodovia de qualidade inferior. Repare-se que esse desvio é cristalino mesmo em uma licitação que é feita em bases tão inseguras como as da malfadada “contratação integrada” do RDC: mesmo sendo o “anteprojeto” um elemento tão impreciso em relação ao objeto a ser contratado, é possível caracterizar de forma precisa e inequívoca a entrega realizada pelo consórcio contratado (e aceita pela fiscalização do DNIT) como incongruente com o que se exigia na licitação e no contrato.

Quanto ao eventual custo de paralisação, embora sempre exista quando a obra está em andamento, fica minimizado pela constatação de que se encontra em fase bastante inicial de execução. Perigo existirá, ao contrário, na continuidade da obra sem que se solucionem as pendências: cada dia de execução da obra aumenta o fato consumado da entrega de produto diferente do ofertado na licitação e eleva o custo de reverter a rodovia para os padrões técnicos necessários segundo o próprio DNIT. Se não forem tomadas providências imediatas, a cada dia de obra o prejuízo aumenta mais. Constatou o Comitê, com preocupação, que o PLOA/2019 contempla R\$ 60.000.000,00 para essa obra específica, da qual o único trecho em execução é exatamente este que é objeto da impugnação. Naturalmente, a inclusão da obra no quadro de bloqueio com a especificação do contrato do Lote 5 não impedirá que qualquer outro serviço referente ao trecho total (Feira de Santana/Divisa BA/PE) seja custeado com esses recursos orçamentários.

Os argumentos trazidos a debate não são capazes de desconstituir essa visão do Comitê. De início, são fundamentalmente processuais, tendo o DNIT esquivado o mérito do assunto: em



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

matéria de tal gravidade, em obra de tal relevância não há como se pretender dilações de prazo tais como as solicitadas. O que se traz à baila não são minúcias de engenharia descobertas somente quando da execução de campo de determinado trecho, e suscetíveis de incerteza técnica; ao contrário, são critérios de projeto e apontamentos muito objetivos e diretos, envolvendo toda a concepção do projeto, não sendo imaginável que o DNIT - órgão que licitou a obra e conhece-a desde o início - não tenha uma posição muito clara a respeito. O projeto que se pretende entregar aos usuários corresponde ao que foi demandado à contratada ? Para responder uma questão tão direta, não é concebível que o DNIT precise de 180 dias. Se ele não é capaz de responder a essa simples indagação, não há como sustentar que a obra começa em bases minimamente sólidas de gerenciamento.

Ressalta o Comitê que a pergunta explícita formulada em audiência quanto à irreversibilidade das construções, ou seja, quanto a qual seria “o ‘ponto de não-retorno’ a partir do qual retificar o projeto para as especificações originais exigiria praticamente destruir o que já foi feito e fazer de novo”, ficou inteiramente sem resposta. E é fundamentalmente disso que se trata: o Tribunal aponta de forma fundamentada que o que se está construindo não é aquilo que foi considerado necessário e licitado (e especificado); o que o Congresso, como decisor orçamentário, precisa saber é se essa informação é verdadeira ou não. O DNIT não consegue sequer articular uma resposta substantiva, escudando-se em pedidos processuais e adjetivos como “precipitada” ou “precoce”, sem indicar porque o seria, e não obstante ter sido questionado acerca dos defeitos do anteprojeto há mais de dois anos. O tempo neste caso é crucial: permitir que a obra siga implicará no risco de que, sendo verdadeira a impugnação, o prejuízo torne-se fato consumado, e o trecho construído em desacordo com a necessidade pública não mais possa ser retificado, salvo se destruído e erguido de novo, com imenso prejuízo à sociedade e ao Erário. É este o momento por excelência da intervenção legislativa.

Pela importância do caso e da obra, é mister que se analisem pormenorizadamente cada uma das argumentações apresentadas. Quanto ao argumento do DNIT de que existiriam “alternativas disponíveis” à paralisação, não vislumbramos nenhuma, especialmente diante da resistência do DNIT de sequer considerar no mérito o assunto - tampouco foi aventada qualquer uma pela autarquia; alega que o Tribunal ainda não analisou a resposta da autarquia, o que é contraditório com a afirmação de que ainda estaria “reunindo informações” para atender aos questionamentos.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Quanto ao desconto supostamente vantajoso, também não se sustenta: se o orçamento-base é inconsistente, o desconto pode ser de vinte ou cinquenta por cento: o resultado final é igualmente inconsistente. As deficiências detalhadamente descritas no Acórdão nº 877/2016-TCU-Plenário (em especial o cálculo do custo da obra usando o valor de outras obras que não lhe são comparáveis), não elididas – ou sequer enfrentadas – pelo DNIT à época ou agora, tiram desse “orçamento de referência” qualquer valor como parâmetro gerencial⁸⁵. Isso significa dizer que o suposto “desconto” sobre um orçamento duvidoso não tem qualquer efeito como demonstração de vantagem do contrato para o Erário.

Sobre o argumento dos pavimentos, a exigência do anteprojeto não foi apenas a vida útil de 10 anos, mas uma qualidade igual ou superior ao padrão nele indicado. Tem razão o apontamento: um pavimento de macadame ou terra pode até ter uma vida útil de dez anos com o seu nível de qualidade e serviço, mas evidentemente não é compatível com uma via do porte e funções como a BR-116. Assim, não é apenas a vida útil, mas a qualidade que importa, e a qualidade nesse caso foi reduzida diante do paradigma oferecido no projeto. Portanto, também aqui se vê uma modificação no produto entregue, em detrimento do usuário e do tesouro público, frente ao que o contratado comprometeu-se na licitação.

Quanto às variações admitidas dentro de cada classe de rodovia, tanto o DNIT quanto o TCU reconheceram que o termo de referência poderia dar margem a leituras diferentes e contraditórias com os termos do anteprojeto. Ora, o que se tem no momento é que a leitura adotada para superar essa aparente ambiguidade (em termos de greide, declividade de rampas, talude crítico, qualidade das soluções de base e sub-base, substituição da barreira central por defensa metálica e alteração das passarelas) é, sem qualquer sombra de dúvida, prejudicial ao usuário⁸⁶ que perde qualidade, economicidade e segurança no tráfego da via, e ao Erário, que paga o que c otou⁸⁷ como sendo de uma qualidade e recebe em qualidade inferior. Se ambiguidade existe, não concebe o Comitê que seja resolvida em detrimento do interesse público, tanto o primário – atender ao usuário – quanto o secundário – obter o melhor valor pelo

⁸⁵ Quanto à argumentação do DNIT de que “desconhecia o valor da contratação porque o RDC permite um orçamento sigiloso”, não passa de um sofisma: o que se está questionando não é o valor final, que depende das propostas dos licitantes, mas o orçamento-base de referência que indica a aceitabilidade dos preços e que é – ou deveria ser – elaborado sob responsabilidade do órgão contratante, no caso, o próprio DNIT.

⁸⁶ Aí compreendidos condutores de veículos e pedestres da área lindreira.

⁸⁷ Ainda que mal, como acima detalhado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

dinheiro público empregado. Não é concebível que uma suposta imprecisão de termos da licitação tenha como consequência a obrigação do poder público em aceitar menos pelo preço mais caro. Neste sentido, o Comitê não questiona a afirmação do DNIT de que “o projeto é excelente, atendendo cem por cento às normas técnicas vigentes”: o que está tecnicamente impecável é uma solução de funcionalidade inferior, não aquela que foi licitada e demandada pelo DNIT.

O Comitê agradece ainda a presença do Sr. Deputado João Carlos Bacelar, cuja defesa da obra em questão suscitou um profícuo debate. Tem inteira razão Sua Excelência quando aponta que a titularidade da decisão de paralisação orçamentária é exclusiva do Congresso Nacional, o que está sendo feito neste momento, com entusiasmo e firmeza, por este colegiado.

Quanto à legítima expectativa de que o projeto aprovado seja hígido em razão de sua aprovação pelo DNIT, tem o Comitê a mesma surpresa que o nobre parlamentar, na medida em que as constatações factuais são, todas, no sentido de que a aprovação pelo DNIT foi concedida mesmo diante de profundas alterações que inquinam de irregularidade a sua aceitação⁸⁸ - constatações estas que o DNIT sequer buscou contestar, alegando precisar de mais tempo para isso.

Quanto à boa execução da obra, diligentemente vistoriada pelo parlamentar, disso não duvida o Comitê: o que está em jogo é que a obra em questão é inferior, em funcionalidade e especificações, aquilo que é necessário para o trecho.

Quanto aos custos de desmobilização, tem razão o deputado ao preocupar-se com eles, pois sempre são grandes e lamentáveis – todavia, o que o Comitê tem a obrigar a ponderar é o custo de continuar uma obra que não atende as exigências técnicas e legais para o interesse público, e tornar com isso irreversível a sua conclusão. Neste sentido, o COI endossa a sua preocupação de que o controle intervenha na etapa mais inicial possível dos empreendimentos, para minimizar o custo de paralisação e retrabalho: assim, ainda que fosse preferível que tivéssemos tido a oportunidade de atuar em momento ainda mais precoce, é preferível enfrentar o problema agora, com menos de 20 % da obra executada, do que lidar com um fato consumado de uma obra inferior ao necessário com mais de metade já concluída.

⁸⁸ O que infelizmente não parece ser inusitado na obra, pois o Acórdão 877/2016 – Plenário já relatava há dois anos atrás a aceitação do anteprojeto como base da licitação sem a análise técnica exigida pelas próprias normas do DNIT.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Por fim, endossa o Comitê a preocupação do Deputado com os legítimos interesses das empresas contratadas pelo Estado de verem solvidos os compromissos decorrentes dos seus serviços prestados: a inassiduidade dos pagamentos é contrária à legislação e prejudicial aos agentes econômicos. Fica nesse sentido o colegiado à disposição para avaliar qualquer proposta de intervenção no sentido de melhorar a gestão financeira e contratual das obras públicas.

Ao final de toda a discussão, deve o Comitê reiterar a preocupação principal que se coloca ao Congresso Nacional: o corredor da BR-116 na Bahia é importantíssimo, um dos principais eixos logísticos nacionais. A soluçãoposta em licitação pelo DNIT é a especificação da necessidade pública em relação a esse eixo: o que o país precisa é de uma estrada com aquelas características, e não menos, sob pena de elevar os custos de transporte e perder vidas humanas. Qualquer resultado que se afaste dessa entrega é inaceitável: o país precisa da estrada que foi licitada, e não de qualquer outra solução inferior, seja qual for o pretexto para a mudança. Como o que se está começando a construir é uma solução inferior, que pode muito rapidamente tornar-se um fato consumado, irreversível, pela simples conclusão de trechos de rodovia em condições que não correspondem ao demandado. Se isso ocorrer, não haverá sequer compensações financeiras para o prejuízo ao interesse público, pois o usuário e o morador da região terão que conviver durante décadas com um corredor de transporte ineficiente e perigoso.

Destarte, é convicção do Comitê que o contrato deva ser incluído no Anexo VI da LOA/2019, como forma de prevenir a concretização de prejuízos de difícil reparação e assegurar da forma mais contundente possível a correção dos rumos do empreendimento, para que os usuários da via não venham a ser prejudicados de forma irreversível com a entrega, com pagamento irregularmente superior, de uma rodovia inferior ao que foi considerado necessário para o trecho.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

26.782.2087.13YE.0025/2016 - Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-104/408/PB-095 (Campina Grande) - Entroncamento BR-110/361 (Patos) - na BR-230/PB no estado da Paraíba

Objeto:

Contrato SR-DNIT/PB 938/2017 - Elaboração dos projetos básico e executivo e execução de adequação de capacidade e segurança, com duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais da Rodovia BR-230/PB, segmento km 152,30 – km 183,90, no município de Campina Grande/PB

Irregularidades:

Obra licitada sem licença prévia ambiental.

Critérios de medição inadequados..

Informação do TCU:

O relatório de auditoria (TC 012.426/2018-0, Fiscalização n. 130/2018) aponta, como primeira irregularidade, o início das obras (mobilização de canteiro) sem a emissão da licença ambiental prévia, nem dos respectivos estudo e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA), em desacordo com as Resoluções Conama 01, de 23 de janeiro de 1986, e 237/97, de 19 de dezembro de 1997. A licitação sob contratação integrada já se havia realizado sem a licença prévia, e o relatório dá conta das tentativas do consórcio contratado e da empresa que elaborou o anteprojeto licitado de atribuir ao outro participante a responsabilidade pela elaboração dos estudos necessários à obtenção das licenças ambientais (EIA/RIMA/PBA/ASV), sem uma posição do DNIT a respeito (enquanto a autarquia tenta contatos paralelos com o Ibama para a obtenção de licenciamentos ambientais mais simplificados).

A esse respeito, o TCU já apontava ao DNIT que caberia ao órgão promover a obtenção da licença prévia antes da licitação de obras pelo regime de contratação integrada do RDC



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

(Acórdão nº 2725/2016-TCU-Plenário), baseado na premissa bastante simples de que a licença prévia é a confirmação da viabilidade ambiental do empreendimento, em cuja ausência não haveria razão para proceder-se a qualquer licitação. Assim, o anteprojeto sobre o qual é licitada a contratação integrada deve incluir “os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade” (art. 9º, § 2º, inc. I, dº, da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011). No caso concreto, sequer se definiu claramente a responsabilidade contratual pela elaboração dos estudos necessários ao licenciamento, para não falar na respectiva execução e submissão ao órgão ambiental. Outra desconformidade é a instalação, já em andamento e parcialmente paga, do canteiro de obras, antes da obtenção da licença de instalação do empreendimento. Aponta a auditoria que a paralisação das atividades no que se refere às obras (não inclui a execução dos serviços relativos a projetos e estudos) não acarretaria qualquer perigo reverso, pois nada impede a continuidade da elaboração dos projetos básico e executivos, mas somente o início das obras.

O segundo ponto questionado é a inadequação dos critérios de medição dos contratos, por incompatíveis com o objeto contratado. O edital e o contrato preveem simplesmente um pagamento proporcional de “grandes grupos” de serviço (terraplenagem, obras de arte especiais, etc.) em função de critérios que não guardam proporcionalidade com o serviço executado (tais como a simples previsão de quilometragem executado). Desta forma, o que o contratado receberia não guardaria qualquer correlação necessária com o volume de obra entregue, o que abre enormes riscos de “jogo de cronograma”, que se trata de medição de quantitativos no início da obra que não correspondam a serviços efetivamente prestados, gerando ganho financeiro ao contratado em contrário à exigência dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 19 de março de 1964, no que se refere à execução de qualquer despesa pública (sem que se possa depreender da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que regula o RDC, qualquer excepcionalidade em contrário). Também aqui inexiste perigo de demora inverso, pois a elaboração de projetos básico e executivo não estaria impedida pela impugnação do andamento físico das obras em função da inadequação da medição.

Em acréscimo, aponta o relatório que a ordem de serviço que autorizou o início da execução do contrato foi formulada em termos genéricos, autorizando qualquer etapa ou parcela do objeto, quando deveria autorizar neste momento apenas a execução dos projetos básico e executivo. Essa autorização genérica permitiu que se fizessem medições e pagamento, no valor



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

de R\$ 488.471,90, do item de serviço “instalação do canteiro de obras”, antes mesmo da entrega do projeto básico, da obtenção de licença ambiental e do início de qualquer serviço relativo às obras.

Outros apontamentos que não ensejaram recomendação de paralisação incluem, especialmente, a ausência de justificativas concretas para a adoção do regime de contratação integrada, em desacordo com o que exige expressamente o art. 9º da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011); a ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica específica para o anteprojeto e uma série de deficiências técnicas no mesmo anteprojeto (consideradas não materialmente relevantes em relação ao valor total contratado).

O Ministro-Relator, em despacho de 04.10.2018 transscrito a fls. 92-96 do relatório, manifestou concordância preliminar com a avaliação da equipe de auditoria de que os indícios apontados fundamentam uma recomendação de paralisação (IGP), determinando, no entanto, a realização prévia de oitivas do DNIT e do consórcio contratado antes da prolação de medida cautelar e formalização da classificação de IGP. Não há registro de manifestação posterior no relatório.

Na audiência de 27.11.2016, o representante do TCU apontou que o Acórdão nº 2725/2018-TCU-Plenário efetivamente exigia a licença prévia em qualquer licitação, mesmo sob RDC; quanto aos critérios, reiterou que o contrato original simplesmente dividia o pagamento a ser realizado em cada trecho em parcelas proporcionais mensais, desconsiderando o real avanço físico da obra. Mais importante, o representante relatou que os argumentos do DNIT nas oitivas promovidas já haviam sido analisados no âmbito da unidade técnica, que recomendou a retirada da recomendação de paralisação (pIGP), e a determinação ao DNIT para modificar os critérios de medição e somente iniciar a etapa de obra quando estiverem disponíveis as licenças ambientais exigidas. Por fim, o Acórdão 2773/2018 - TCU – Plenário confirma definitivamente essa recomendação técnica, comunicando à CMO de que, apesar da identificação dos indícios de irregularidades graves, entende que a medida cautelar adotada por meio do Acórdão em referência é suficiente para a correção dessas irregularidades, reclassificando a obra como IGC (sem recomendação de paralisação). A medida cautelar em referência é a de suspensão do componente de obras do contrato até a obtenção das licenças pertinentes e a revisão dos critérios de medição do contrato. O Voto do Ministro-Relator deixa claro que ainda persistem, formalmente, os dois pontos questionados, mas concorda com o posicionamento técnico de que o



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

bloqueio do contrato deixaria inviabilizada a execução dos projetos dos quais dependem as próprias licenças ambientais

Informação do gestor:

A unidade regional do DNIT alegou à fiscalização do TCU (item 46 do relatório) meramente que a instrução normativa da autarquia à época da licitação autorizava a realização de RDCs com contratação integrada sem a disponibilidade de licença prévia ambiental, não cabendo à mesma regional a competência para alterar tal normativo.

Acerca dos critérios de medição, o DNIT alega genericamente (item 59 do relatório) que após a conclusão do projeto básico seria elaborada “uma planilha detalhada que subsidiará os fiscais quanto ao pagamento dos serviços executados”, sem qualquer detalhamento adicional quanto à solução aventada.

Sobre a justificativa da adoção do RDC, a unidade regional do DNIT formula (item 69 do relatório) considerações gerais sobre a possibilidade hipotética das melhorias – repetindo literalmente os termos da lei do RDC – sem aduzir qualquer elemento objetivo do caso concreto que permita identificar como esses objetivos abstratos são tornados realidade na obra em exame. Acerca da ausência de ART específica, argumenta (item 99 do relatório) que a ART do contrato geral da firma de consultoria com o DNIT é suficiente; quanto às deficiências do anteprojeto, afirmam estar trabalhando nelas para responder em data futura (item 147 do relatório).

Em manifestação na audiência pública de 27.11.2018, o representante do DNIT discorreu inicialmente sobre a controvérsia que foi estabelecida pelo Acórdão nº 2725/2016-TCU-Plenário, que exigiu que toda licitação – mesmo sob o RDC em contratação integrada – somente fosse celebrada quando o contratante dispusesse da licença prévia. Argumentou o DNIT em seu recurso (que somente neste ano foi improvido) que a autoridade ambiental frequentemente demanda, para o licenciamento, elementos que são disponibilizados somente no projeto básico, que nessa modalidade de licitação está compreendido no próprio objeto licitado. Foi isso que ocorreu no caso da BR-230: quatro dos cinco trechos da obra já estão licenciados, estando o último em fase de estudos requeridos pela autoridade ambiental para o licenciamento. Em outras palavras, não seria possível dispor dos elementos necessários à licença prévia, numa contratação integrada de RDC, sem licitar e contratar a totalidade dos projetos e obras que configuram esse



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

tipo de contrato. Reitera que a responsabilidade de licenciar recai sobre o DNIT, até a licença de implantação, e não se pode dar ordem de serviço para início de obras sem ela.

Quanto à questão dos critérios de medição e pagamento, a autarquia concorda com a objeção do TCU, e pretende retificar os critérios contratuais quando do recebimento do projeto executivo para aprovação. Respondendo a uma questão formulada pelo Comitê, o representante esclarece que a ordem de serviço foi dada à empresa para a execução do projeto apenas; o canteiro de obras é componente pago à proporção do desenvolvimento da construção em si, e na medida do necessário. Assim, afirma que se o Tribunal entender que o pagamento da mobilização de canteiro foi inadequado, o DNIT irá glosar o referido pagamento.

Afirma, em síntese, que a obra não começará sem a licença ambiental e com os critérios de medição atuais.

Proposta do COI:

Apesar da realização de pagamentos a título de canteiro (que foi ao menos parcialmente instalado, conforme documentação fotográfica a fls. 82 do relatório de auditoria), constata-se que não houve execução da obra até o momento – até porque tal execução dependeria materialmente da conclusão pelo menos parcial das etapas de projeto básico e executivo, do que não se tem notícia.

Esta é mais uma das situações em que, felizmente, o controle pode atuar preventivamente e impedir que os prejuízos se consumem. Tem razão o apontamento da auditoria: a licença ambiental é pré-requisito indispensável da realização das obras do porte da duplicação desse trecho de estrada. Não se pode pretender iniciar qualquer obra sem essa providência essencial; no entanto, o contrato já foi assinado, e as providências de implantação física da obra já foram realizadas, medidas e pagas pelo DNIT que, com isso, demonstra concordar com a execução. Como aponta a auditoria, o risco de embargo pelos órgãos ambientais é palpável, e o risco de dano ambiental ficaria inteiramente a descoberto. Ademais, como também aponta o TCU, a inexistência de licenças não impede sequer a elaboração dos projetos, que podem e devem ser tocados em paralelo com o processo ambiental.

De igual relevância é a questão dos critérios de medição: o quadro descrito no relatório mostra um contrato com termos inteiramente disfuncionais de medição e pagamento, contrários à legislação de finanças públicas e – de forma inteiramente desnecessária – favorecedores de risco



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

grave de manipulação da execução da obra em detrimento do contratante. O momento que se tem para corrigir essas graves distorções é exatamente agora, quando a execução da obra ainda não se iniciou; qualquer providência que induza a uma repactuação desse fator de profunda instabilidade no contrato terá efeitos extremamente importantes na prevenção de danos ao Erário.

Caso houvesse a negativa da autorização de obras no presente momento o desenrolar do empreendimento não sofreria impacto, pois as frentes de trabalho do contrato inevitavelmente estarão concentradas nos projetos básico e executivo (até porque, se assim não for, estar-se-á diante de gravíssimo vício na execução contratual que ensejaria com mais ênfase ainda a necessidade de paralisação, pois não se concebe a execução de qualquer etapa da obra sem que tais produtos estejam adequadamente disponibilizados). Seria necessário, porém, que o bloqueio orçamentário incidisse tão somente sobre os componentes de obra do contrato (de forma análoga ao sugerido para a cautelar no TCU), permitindo-se a execução dos componentes de projeto básico e executivo e estudos de natureza ambiental, se constarem do âmbito do contrato. Seria até mesmo possível ao Comitê sugerir o bloqueio do contrato, excetuando as parcelas relativas à elaboração de projeto básico, de projeto executivo e demais estudos e projetos necessários ao licenciamento ambiental que nele constarem. Porém, tal medida elevaria a complexidade do instrumento do Anexo da LOA.

Felizmente, as medidas já adotadas pelo DNIT no caso, e reconhecidas explicitamente pelo TCU, permitem encaminhamento diferente. Com efeito, o contrato celebrado pelo RDC contempla a totalidade das etapas de projeto e obra, e sem o desenvolvimento dos projetos as licenças seriam materialmente impossíveis de obter, pois dependem de muitas definições e soluções que apenas neles constam. Assim, de alguma forma o contrato global (cuja celebração ou conteúdo não foram questionados em momento algum) tem que ser executado na parte de projetos para que as licenças sejam obtidas. Ainda que seja possível especificar no Anexo VI da Lei Orçamentária que o bloqueio do contrato não abrange os componentes de projeto, limitando-se à obra, o ideal para fins de clareza na aplicação do controle orçamentário é que isso não fosse preciso. As manifestações do DNIT – corroboradas pela avaliação técnica do Tribunal, que foi muito clara na exposição da desnecessidade da paralisação no momento atual, e pela expressa medida cautelar do Acórdão 2773/2018 – Plenário, formulada com muito maior precisão e detalhamento do que seria possível ao quadro de bloqueio orçamentário - permitem ao Comitê avaliar como pequeno o risco de alguma reincidência das irregularidades até agora constatadas.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

De fato, o diretor do DNIT descarta a realização de obras ao abrigo do contrato antes da expedição das licenças correspondentes, e concorda com a necessidade apontada pelo Tribunal da revisão dos critérios de medição – tudo isso com a aquiescência da análise técnica no âmbito da Corte. Além disso, o descumprimento desse compromisso implicaria uma frontal desobediência a um expresso comando da Corte de Contas, o que implicaria fortíssima e evidente responsabilidade pessoal do dirigente que lhe der causa.

Desta forma, entende o Comitê, em consonância com a manifestação formal do Tribunal no Acórdão 2773/2018 - Plenário, estarem acautelados os interesses ambientais e do Erário público, sendo dispensável neste momento a inclusão (ainda que parcial) do contrato em referência no Anexo VI da LOA/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

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:

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado.

Informação do TCU:

O relatório de auditoria em 2017, corroborado pelo Acórdão nº 2398/2017-TCU-Plenário, apontava 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 brita⁸⁹ (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 serviço⁹⁰.

⁸⁹ Sendo tal preço justificado pelo consórcio contratado pelas condições contratuais com um único fornecedor, pertencente a uma das empresas integrantes do consórcio construtor.

⁹⁰ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

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 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 foi inserida no Anexo VI da Lei nº 13.587, de 2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018) e encontra-se paralisada desde 10.02.2017, por restrições orçamentárias (item 55 do relatório do Acórdão nº 2398/2017-TCU-Plenário), com execução física e financeira acumuladas de 14,57%.

O relatório de auditoria de 2018, corroborado pelo relato nos itens 87 a 93 do relatório do Acórdão nº 241/2018-TCU-Plenário, indica que os indícios de irregularidades graves permanecem, não tendo sido adotadas as providências necessárias ao seu saneamento (por meio da aditivação do Contrato SR 05/1177/2014, com a finalidade de eliminar a duplicidade constatada no item fabricação de escamas de concreto armado para solo reforçado).

Na audiência pública de 27.11.2018, o representante do Tribunal reafirmou a importância da obra e a necessidade de sua retomada, nas condições fixadas pelo Tribunal, apontando que a Corte ainda não recebera a comprovação da rescisão contratual informada pelo DNIT.

Informação do gestor:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Segundo o relatório de auditoria de 2018 (itens 26 a 36), o DNIT informou em julho de 2018 que as obras permaneciam paralisadas, devido à necessidade de revisão de projeto, e que o contrato teria sido aditivado para atender aos critérios fixados nos itens 9.1.1 a 9.1.4 do Acórdão nº 2.398/2017-TCU-Plenário, embora o consórcio contratado tenha solicitado formalmente a rescisão contratual (cuja aceitação foi condicionada pelo DNIT à decisão final do TCU quanto aos apontamentos do Acórdão nº 2.398/2017-TCU-Plenário e respectivas justificativas). Quanto ao aditivo, a equipe de auditoria considera que as modificações corretivas foram parciais, cobrindo apenas parte das providências exigidas no acórdão.

Em audiência pública realizada pela CMO em 27.11.2018, o representante do DNIT informou que o contrato em disputa foi finalmente rescindido; o projeto está sendo readequado segundo as orientações do TCU para uma nova licitação, após a aprovação da medida pela Corte de Contas. Solicita a exclusão do quadro de bloqueio pelo argumento de que não fazê-lo inviabilizaria a execução do restante da obra.

O Comitê solicitou ao DNIT naquele instante a comprovação documental da rescisão contratual, o que não ocorreu naquele momento. As pesquisas do próprio COI sobre as informações públicas da autarquia indicaram que foram adotadas internamente tratativas nesse sentido⁹¹: a Diretoria Colegiada do DNIT delegou, desde 12.12.2017, a competência plena à Superintendência Regional para providenciar a revisão de projeto, aditivação e rescisão desse contrato⁹²; no entanto, em outubro de 2018 continuava constando nos relatórios gerenciais do

⁹¹ O contrato em questão não consta da relação de contratos da página de contratos públicos do Portal da Transparência:

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/contratos/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&dir=ecaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CdataAssinatura%2CdataPublicacaoDOU%2CdataInicioVigencia%2CdataFimVigencia%2CorgaoSuperior%2CorgaoEntidadeVinculada%2CunidadeGestora%2CformaContratacao%2CgrupoObjetoContratacao%2CnumeroContrato%2CnomeFornecedor%2CcpfCnpjFornecedor%2Csituação%2CvalorContratado&palavraChave=juazeiro>

⁹² Aprovação da Diretoria Colegiada do DNIT, em sua 50ª Reunião, realizada no dia 12/12/2017:

Delegação de competência plena e das responsabilidades decorrentes ao SR/BA para realizar a Revisão de Projeto em Fase de Obras – RPFO, em atendimento às determinações contidas no Acórdão nº. 2398/2017-TCU-Plenário; e para lavrar, assinar e publicar o respectivo termo aditivo, com posterior rescisão contratual. Os referidos procedimentos são referentes ao Contrato nº. SR/05/01177/2014, firmado com o Consórcio SVC-PAVISERVICE, responsável por executar as obras remanescentes de restauração do pavimento, com melhoramentos para adequação da capacidade e segurança da travessia urbana do município de Juazeiro/BA, nas rodovias BR407/235/BA. O valor estimado é de R\$1.171.673,22 (um milhão, cento e setenta e um mil, seiscentos e setenta e três reais e vinte e dois centavos). Disponível em <http://www.dnit.gov.br/acesso-a-informacao/diretoria-colegiada-atas/atas/2017/ExtratoAta5012122017.pdf>.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

DNIT a vigência do contrato em referência⁹³. Finalmente, pelo ofício 47253/2018/ACE/DG/DNIT SEDE-DNIT, de 10.12.2018, o Diretor-Geral do DNIT informou que o contrato havia sido finalmente rescindido, acrescentando extrato de publicação do ato no Diário Oficial da União. De fato, a publicação (DOU 228, de 28.11.2018, Seção 3, p. 158) refere-se ao “Sétimo Termo Aditivo de Rerratificação, Reinício, Restituição do Prazo, Revisão de Projeto em Fase de Obras, com Reflexo Financeiro positivo e Rescisão Amigável do Contrato” (grifos nossos), com fundamento, entre outros, no art. 78, inc. II e 79, § 1º, da Lei 8.666/93, que tratam da rescisão por descumprimento de cláusulas contratuais⁹⁴. Desta forma, o contrato inquinado encerra sua eficácia, por ato formalizado com a anuência e manifestação do próprio DNIT.

Proposta do COI:

O caso da travessia de Juazeiro apresenta-se, como no ano anterior, de natureza mais simples, por encontrar-se o contrato já paralisado há mais de um ano, com execução menor que 15 %, e com pleito da contratada pela sua rescisão. Ficou claro que os apontamentos de irregularidade que persistem no contrato são graves, e continua inexistindo perspectiva de solução. De outra sorte, não havia ainda comprovação de que o encerramento tenha sido concluído. Assim, remanesceu um contrato com graves pendências, e a decisão pelo bloqueio preventivo não traria nenhum custo ou impacto prejudiciais, pois já se encontrava paralisado. Mais ainda – e é essencial que se frise esta ressalva-, ao contrário do que alegou o DNIT na audiência, o bloqueio do contrato durante todo o período até agora em nada poderia prejudicar a licitação do remanescente da obra, pois a identificação do contrato no Anexo VI circunscreve a paralisação a esse instrumento, nada mais abarcando⁹⁵.

⁹³ DNIT – Coordenação-Geral de Construção Rodoviária. Mapa Gerencial – Bahia. Disponível em http://www.dnit.gov.br/rodovias/mapa-de-gerenciamento/bahia/copy9_of_BA.jpg

⁹⁴ Lei 8.666/93:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato: [...]II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

Art. 79 [...]§ 1º A rescisão administrativa ou amigável deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.

⁹⁵ A lei de diretrizes orçamentárias (LDO/2019) 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. 1187. 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,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

No momento atual, comprovou o DNIT ter rescindido formalmente o contrato objeto do apontamento, o qual de há muito não registrava atividade. Assim, pode o Comitê reconhecer a desnecessidade de continuar a medida preventiva do bloqueio do contrato específico, eis que já rescindido, concordando que a continuidade do empreendimento afigura-se melhor atendida pelas providências de relíctação já alvitradadas pelo próprio DNIT. Por tais razões, propõe o Comitê a não-inclusão do contrato no Anexo VI da LOA/2019.

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 nº 2/COI/CMO, de 2018

Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI

51101 – Ministério do Esporte

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.

Irregularidade:

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

Informação do TCU:

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 nos planos seguintes de fiscalização do TCU.

O Acórdão nº 2950/2016-TCU-Plenário comunicou à Comissão que o Tribunal teve 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 IGP 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 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 nº 1975/2017-TCU-Plenário) verificou que as medidas saneadoras relacionadas no Acórdão nº 2394/2013-TCU-Plenário não foram cumpridas. Embora tenha sido considerado adequado o estudo de viabilidade finalística esportiva do empreendimento se for entregue à utilização da Universidade Federal do Piauí, que se manifestou 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, ressalvando



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 nº 1975/2017-TCU-Plenário manteve a vedação cautelar que já existia (Acórdão nº 2394/2013-TCU-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.

Em 2017, o COI constatou em audiência pública que o contrato de repasse questionado havia sido rescindido já em 24 de outubro daquele ano, e que as providências para aproveitamento da parcela já executava encontravam-se em andamento pelo convenente. Por conseguinte, entendeu ter perdido o objeto a inclusão da obra no quadro de bloqueio.

Em 2018, o Acórdão nº 2461/2018-TCU-Plenário (itens 124-137 do relatório) confirma que a fiscalização neste exercício verificou que o Termo de Rescisão Contratual do contrato de repasse 334262-25/2010, apresentado pelo Ministério do Esporte, atendeu o disposto no item 9.3.1 do Acórdão nº 1975/2015-TCU-Plenário, além do fato de que o antigo convenente já retomou obras para assegurar a plena funcionalidade das etapas já executadas.

Considerando então que os contratos de repasse foram rescindidos, que as obras para garantir a funcionalidade do empreendimento já foram iniciadas e que o controle das ações pode ser realizado no âmbito da prestação de contas do contrato de repasse, o relatório de fiscalização propôs a reclassificação do indício e a retirada da cautelar suspensiva do contrato de repasse, em virtude da perda de objeto. Posteriormente, o Acórdão nº 2591/2018-TCU-Plenário veio a confirmar essa proposta, informando à CMO que ficou “prejudicada a classificação de IGP conferida ao referido empreendimento a partir do Acórdão nº 2394/2013-TCU-Plenário”. Na audiência pública promovida pelo Comitê em 22.11.2018, não houve qualquer acréscimo de informações a respeito do caso.

Informação do gestor:

Por meio do ofício nº 51/2018/GM-ME – SEI, o Ministério do Esporte reitera que o contrato de repasse em referência foi rescindido (publicação DOU 25.10.2017, Seção 3, p. 93), além de relatar as providências de acompanhamento do legado de obras para cumprimento às decisões do TCU (instauração de Tomada de Contas Especial).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Proposta do COI:

Corroborando a posição fática já descortinada no exercício anterior, a fiscalização do Tribunal comprova que o contrato de repasse questionado não mais subsiste, e as medidas relativas ao aproveitamento do que já foi realizado - ou eventual ressarcimento devido - estão sendo adotadas tempestivamente. A recomendação de IGP persistiu na lista do Tribunal apenas por questões processuais, por não ter havido um acórdão formal para desclassificar o achado antes da consolidação por meio do Acórdão nº 2461/2018-TCU-Plenário. Esta situação foi formalmente superada quando da prolação do Acórdão nº 2591/2018-TCU-Plenário, que extinguiu, por perda de objeto, qualquer recomendação de paralisação.

Não persiste, ademais nenhuma providência passível de ser adotada no âmbito da lei orçamentária, estando o problema inteiramente resolvido⁹⁶. Ao contrário do caso do esgotamento sanitário de Porto Velho, com contrato também rescindido, não há qualquer continuidade de empreendimentos pelo conveniente local, e as pendências atuais envolvem exclusivamente a destinação do legado de obra construída e a sua conservação. Portanto, o Comitê, não vê razões para cogitar da inclusão da obra em comento no Anexo VI da LOA/2019.

⁹⁶ Esta circunstância dispensaria, inclusive, a reunião de audiência pública, pois a formalização da alteração da recomendação pelo Tribunal pelo Acórdão 2591/2018 – Plenário automaticamente afasta o caso da hipótese do art. 122, § 2º, da LDO/2019 visto não mais existirem “indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação ainda não sanados”.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

BRT de Palmas/TO

56101 – Ministério das Cidades

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

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:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Em 2016, 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 existir, no Edital RDC Eletrônico 1/2015 e no Termo de compromisso 683171, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias. O Despacho, de 16.09.2016, identifica indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) 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 (IGP) no anteprojeto de engenharia, afirmado 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 IGC. 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”.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 a continuidade do projeto (IGC), 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 Nacional sobre os achados de auditoria como IGP e IGC, 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 ACP⁹⁷ tramita 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, sem pronunciamento até o momento⁹⁸.

⁹⁷ Na qual o Ministério Público Federal alega incompatibilidade entre o porte do empreendimento e a demanda de transporte de passageiros no município (informação transcrita no relatório do Acórdão 265/2018 – TCU/Plenário).

⁹⁸ Situação processual demonstrada na consulta: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=83161320154014300&secao=TRF1&nome=&mostrarBaixados=>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 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 29.03.2017, na origem) que foi relatado pelo Deputado Domingos Sávio. O eminentíssimo 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Com o objetivo de verificar o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário, o TCU realizou nova auditoria no período de 15.05.2017 a 26.05.2017, 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 28.09.2017, 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 IGP. Tal posicionamento foi confirmado pelo Acórdão 2089/2017-TCU-Plenário.

O relatório de fiscalização (TC 018.178/2018-9) acrescenta a informação de que a Prefeitura Municipal de Palmas noticiava em outubro de 2017 já ter contratado empresa para elaboração do EVTEA, e que pretendia entregar o resultado dos trabalhos ao Ministério das Cidades e ao Tribunal – o que não havia sido atendido até junho de 2018, conforme expressa ratificação da situação pelo Acórdão nº 1371/2018-TCU-Plenário (que noticia o não-recebimento de produto algum por parte dos interessados e a manutenção inalterada da condicionalidade da providência saneadora). O mesmo acórdão ainda ressalvava que, tendo sido tempestivamente suspenso o procedimento licitatório original, não foi adjudicada a licitação e, por conseguinte, não se configuraram direitos subjetivos de particular em relação a qualquer contrato dela decorrente.

Posteriormente, a Prefeitura encaminhou em julho de 2018 o relatório ao Tribunal, fato registrado pelo Acórdão nº 1614/2018-TCU-Plenário, que determinou ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal que, conjuntamente e dentro do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da ciência, analisem o estudo de viabilidade técnico-econômico-ambiental então encaminhado pela Prefeitura, apresentando, ao TCU, a correspondente manifestação conclusiva sobre a regularidade, ou não, com a aprovação, ou não, do aludido empreendimento.

Nova diligência empreendida nos autos do relatório de fiscalização ressalva a pendência da aprovação dos dois órgãos federais, que devem verificar se o estudo aponta as adequações necessárias à viabilidade do empreendimento, e se considerou o estudo adequado de demanda por transporte público na cidade, com a modelagem adequada e suficiente para aferir se há necessidade de expansão da capacidade do sistema de transporte público da cidade, além de verificar se o EVTEA avaliou possíveis alternativas menos onerosas que possam atender à demanda estimada.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

O Acórdão nº 2265/2018-TCU-Plenário, que deliberou sobre o relatório de auditoria, acrescenta (itens 34-35 do relatório) que, quanto à análise do EVTEA, enviado pela Prefeitura, informou a Caixa Econômica Federal que análise técnica já foi realizada, porém, quanto à análise econômica e ambiental cabia ao Ministério das Cidades fazê-la, alegando não possuir técnicos com tal experiência para validar o estudo em questão; por sua parte, o Ministério relatou também que não dispõe de equipe técnica qualificada para análise do EVTEA e enfatizou a importância de formalizar parceria com outro órgão do Governo Federal para realizá-la. Como argumenta o relatório, são esses os órgãos responsáveis pela formulação e execução da política pública de mobilidade urbana, não sendo compatível tal atribuição de competência com a alegação de que não são capazes de analisar uma das etapas de um projeto de mobilidade urbana. O mencionado acórdão confirma, portanto, o não cumprimento das providências saneadoras necessárias, tendo em vista que o estudo produzido pela Prefeitura ainda não recebeu a análise e aprovação dos órgãos federais financiadores.

Informação do Gestor:

Na audiência realizada em 21.11.2018, o representante do Ministério das Cidades esclareceu que, no deferimento inicial da operação, o órgão federal teria acolhido a argumentação da Prefeitura de que o corretor de BRT pretendido poderia representar o papel de “eixo indutor de desenvolvimento”, tendo o efeito de gerar parte da própria demanda por meio da requalificação do tecido urbano que atravessaria. Porém, no tempo decorrido desde então, e diante das observações reiteradas do TCU e do Ministério Público Federal (que já teria inclusive engendrado uma sentença judicial de mérito na primeira instância ordenando a paralisação do projeto), esse posicionamento deve sofrer qualificações.

O Ministério analisou parcialmente o EVTEA encaminhado pela Prefeitura Municipal (os componentes de estudo de demanda e técnica urbana, embora não o estudo de viabilidade econômica), e concluiu que o estudo de demanda mostra que o sistema de Palmas não se enquadraria na tipologia de BRT, sendo a demanda existente passível de ser atendida por sistemas mais simplificados (BRS, faixa segregada, etc.). Ainda seria possível, em tese, pensar em um BRT sobredimensionado como “indutor de desenvolvimento”, mas nas atuais circunstâncias de forte restrição orçamentária, considera o Ministério ser temeroso começar um empreendimento nessas bases.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Quando à questão da capacidade de execução, o Ministério esclareceu que vive, de fato, grave estrangulamento em relação a pessoal e orçamento (tendo somente na área de mobilidade urbana um estoque de 14 mil contratos para gerenciar por 12 técnicos penas). No aspecto qualitativo, explica que as equipes do Ministério são especializadas nas áreas de arquitetura e engenharia, não tendo profissionais adequados para avaliação dos aspectos especificamente econômicos dos estudos a eles submetidos; ressalva que os normativos de apresentação de projetos não exigem estudos especificamente econômicos, exceto em casos de parcerias público-privadas; nas poucas situações em que surgiu essa demanda, o Ministério serviu-se da cooperação de equipes técnicas do Ministério do Planejamento.

Por fim, através do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27.11.2018, o Ministério das Cidades confirma ao Comitê que os estudos realizados pela Prefeitura apresentaram estudos de demanda inconsistentes que descharacterizam a validade da solução BRT proposta, apontando que o empreendimento deverá ser cancelado e não deverá constar do orçamento federal para 2019.

Proposta do COI

A posição original do Tribunal e do Congresso Nacional foi impugnar totalmente a solução que se iniciava com o RDC contratado, pois não seria possível concluir 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 IGP 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 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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.

É ponto relevante o conteúdo da 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; porém, tem-se um forte elemento de convicção a partir de uma constatação judicial de que os fundamentos técnicos da solução adotada são incompatíveis com o interesse público.

Não poderia o Comitê, em todos esses momentos, 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, tendo em vista a notícia de que a Prefeitura tinha posto em movimento as medidas necessárias a sanear o achado desde fins de 2017 (contrato de desenvolvimento do estudo, que foi entregue em julho do presente ano), considerou o COI desde 2017 que seria um contrassenso 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; por tal razão, o Comitê não viu motivo em manter a paralisação do termo de compromisso em geral, pois da mesma forma que o Ministério das Cidades dispôs-se, justificadamente, a disponibilizar recursos de elaboração de estudos e projetos para outros empreendimentos cruciais para outras capitais brasileiras (o sistema de esgotamento de Porto Velho, ou os corredores viários de São Paulo), nada haveria a objetar que essas providências preliminares – as quais, repita-se, representam o atendimento às determinações do TCU – também fossem apoiadas pela União.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Portanto, o Comitê recomendou com ênfase, nos termos do art. 16, incisos I e II, da Lei nº 12.587/2012⁹⁹, que todo o apoio fosse 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. Por isso, o Comitê propôs à CMO 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, retirando, portanto, esse objeto do Anexo da LOA/2018¹⁰⁰.

O que permaneceu em suspenso, como não poderia deixar de ser, foi 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; a paralisação adicional do instrumento de convênio como um todo havia sido suscitada como forma de obstar a que a licitação tivesse prosseguimento nos termos em que foi inicialmente abordada. Com a reorientação demonstrada pela Prefeitura, desapareceram os óbices à recondução do projeto ao caminho adequado, com os estudos necessários à tomada de decisão. Assim, a intervenção preventiva do Congresso incidiu 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, propôs o COI manter para 2018 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.

⁹⁹ 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;

¹⁰⁰ Ao contrário do que parecem dizer certos trechos do relatório do Acórdão 2265/2018 – TCU/Plenário, o desbloqueio não foi geral ou incondicionado, persistindo a restrição ao processo licitatório inadequado, como adiante se verá.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

No exercício atual, vive-se situação singular: o estudo exigido já foi entregue pela Prefeitura, mas os órgãos federais alegam não ter condição de avaliá-lo em sua totalidade. Ora, a condicionalidade fixada pelo TCU é a aprovação do EVTEA pelos órgãos federais, e tal exigência é absolutamente razoável; aliás, não poderia ser de outra maneira, pois não se concebe que o apoio federal a uma obra tão relevante para a execução de sua política de desenvolvimento urbano não seja amparado na mais precisa avaliação da adequação dessa obra aos padrões técnicos e finalísticos dessa mesma política.

No caso concreto, as informações trazidas pelo Ministério das Cidades em audiência pública revelam desde já a necessidade da paralisação continuar: na parcela que pôde ser examinada pelo órgão federal, ficou demonstrado que não haveria demanda para esse modal de transporte, o que levaria a uma obra parcialmente desnecessária e cuja sustentabilidade econômica de operação seria igualmente duvidosa. Tem razão o Ministério ao apontar que o atual contexto de severíssima restrição orçamentária não aconselha utilizar os escassos investimentos como indutores de uma expectativa de crescimento local, quando existem tantos projetos urgentes e de muito maior necessidade que competem pelos escassos recursos do apoio federal.

Para 2018, foi possível comprovar pelos estudos técnicos realizados pela própria Prefeitura que o modal BRT não é o adequado para atender a uma demanda tal como a do município de Palmas. Assim, perde a razão de ser até mesmo a continuidade do termo de compromisso original, pois não há mais sentido em desenvolver até mesmo projetos para um sistema que não tem motivos para ser implantado como BRT. Tem razão, então, o Ministério das Cidades quando manifesta o desinteresse de manter no PLOA/2019 a obra do BRT de Palmas, cabendo ao Comitê concordar com a medida em questão.

Assim, o Comitê tem a segurança de aderir às posições unâimes do Ministério das Cidades e do TCU no sentido da necessidade de manutenção do bloqueio para o empreendimento do BRT de Palmas no que tange ao edital já lançado e eventuais contratos dele decorrentes. Para este ano, diante da comprovação da inviabilidade do modal BRT, deve retornar ao quadro de bloqueio o próprio termo de compromisso original, visto inexistirem tanto o interesse do governo federal quanto a justificativa técnica para qualquer implantação de sistema de BRT no município.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Quanto às dificuldades do Ministério das Cidades na análise de projetos, a questão fica por um lado parcialmente esclarecida, no caso particular de Palmas, em função da distribuição de especialidades das equipes técnicas. De outro lado, o pequeno quadro de pessoal e a própria necessidade de contar também com a expertise econômica, visto ser a sustentabilidade econômica indispensável para fins de apreciação dos grandes projetos, apontam um grande desafio para a União, que compromete a própria viabilidade da política urbana nacional: se o Ministério formulador e executor da política, ou seu agente operador (Caixa Econômica Federal) não dispõem de quadros em quantidade ou especialidade suficiente para examinar a viabilidade de um projeto integrante dessa política, como é que se poderiam liberar recursos federais para executá-la?

A capacidade do Comitê (ou mais genericamente do Congresso Nacional) de solucionar a questão é bastante limitada, tendo em vista que a alocação e priorização de pessoal no Poder Executivo são matéria de competência privativa do chefe daquele Poder. No entanto, o caso individual aqui levantado não pode ser ignorado, pois revela fragilidades sistêmicas que podem comprometer uma área de elevada materialidade e risco na aplicação dos recursos públicos. Neste sentido, sugere o COI a emissão de um alerta específico sobre o caso.

Em síntese, o COI propõe à CMO neste caso:

- a) a manutenção do edital em referência no Anexo VI da LOA/2019, reinserindo também o termo de compromisso, pelas razões expostas; e
- b) a notificação ao Presidente da República de que a Comissão constatou indícios de grande fragilidade na capacidade organizacional do Ministério das Cidades para examinar previamente e avaliar a posteriori o mérito e a regularidade da execução por terceiros dos projetos de mobilidade urbana financiados com recursos federais, indicando limitação em quantidade e em especialidades dos técnicos disponíveis para a realização de tais atividades, circunstância esta que pode comprometer a aplicação dos recursos públicos em uma área de elevada materialidade e risco como é o da política de desenvolvimento urbano.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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

56101 – Ministério das Cidades

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

15.453.2048.10SS.0001/2019 – 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.

Irregularidade:

Sobrepreço 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:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 (IGP), 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 IGP 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”.

No mérito, o Acórdão nº 1923/2016-TCU-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-TCU-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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 29.05.2017 e 09.06.2017 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 nº 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 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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.

Em 2018, o relatório de fiscalização (TC 011.797/2018-5) historia toda a evolução do caso e informa que o monitoramento realizado no presente exercício não registra a realização de nova licitação nem a rescisão definitiva do contrato (providências saneadoras reiteradamente alvitradadas), havendo notícia ainda da intenção da Prefeitura mudar o modelo de negócio de execução das obras do Radial Leste, para construção de um BRT pela iniciativa privada. Existem, no entanto, tratativas da Prefeitura para a rescisão, não havendo óbice para a liberação de recursos federais para uma nova licitação destinada ao prosseguimento da elaboração dos projetos executivos. Em síntese, o relatório conclui pela manutenção da recomendação da paralisação para o contrato indicado, não extensiva a outros repasses federais relacionados a uma nova licitação destinada a projetos executivos.

Informação do gestor:

Em 2017 o Ministério das Cidades informou, por ofício e em audiência pública, que está cumprindo a restrição determinada pelo TCU, diante da ausência de medidas saneadoras. Informou ainda a intenção de repasses com o fim específico da realização do projeto executivo dos trechos propostos pela Prefeitura.

Tais informações foram confirmadas em 2018 pelo representante do Ministério na audiência realizada pelo Comitê em 21.11.2018, que informou que a Prefeitura de São Paulo havia declarado sua intenção de realizar o distrato do contrato e iniciado os trâmites para a rescisão amigável, permanecendo a intenção de realizar apenas o projeto executivo para um futuro aproveitamento. Reiterou ainda o Ministério não ter qualquer intenção de consentir em repasses para o contrato em questão, limitando-se a apoiar, quando solicitado, novos contratos para desenvolvimento dos projetos.

Por fim, através do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27.11.2018, o Ministério das Cidades informou ao Comitê que, na obra em questão, pretende rescindir o contrato de execução da obra do Trecho 1, tendo no entanto interesse em manter recursos no orçamento federal para o custeio da elaboração de novos projetos e de nova licitação das obras sem os vícios apontados pelo TCU.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Proposta do COI:

Também neste exercício, as constatações envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 64.424.335,76 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 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. Adicionalmente, a concessão de recursos federais para nova licitação de continuidade de projetos executivos, ao que o Comitê não formula qualquer objeção, não fica prejudicada pela manutenção no Anexo, pois o seu objeto é, explicitamente, o contrato mencionado e aqueles provenientes do edital de pré-qualificação impugnado, não abrangendo outra contratação decorrente de nova licitação escoimada das irregularidades apontadas.

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 para solução do caso, mas deve manter a posição – consistente nos exercícios anteriores - de que enquanto não houver formalização da medida corretiva indicada no Acórdão nº 1923/2016-TCU-Plenário¹⁰¹, é prudente a continuidade do bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do edital e do contrato sob análise (e somente estes), objetivando resguardar o erário de potenciais danos,

¹⁰¹ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

mantendo-o, portanto, na relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves constante do Anexo IV do PLOA 2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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

56101 – Ministério das Cidades

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

15.453.2048.10SS.0001/2019 – 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:

Sobrepreço 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:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

O relatório de auditoria de 2017, reforçado por despacho neste sentido do Ministro-Relator (TC 007.452/2017-9) apontava que existem, no Contrato 44/SIURB/2013 e no Edital de Pré-Qualificação 2/2012-SPObras, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP), 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 nº 1923/2016-TCU-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. Isto não ocorreu devido, primeiro, à exigência desnecessária de pré-qualificação, que não se mostrou justificável frente às características da obra, e, finalmente, às cláusulas editais 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 superavaliodos 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 IGP 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”.

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 identificados pelo TCU nos Acórdãos nº 1223/2013-TCU-Plenário, nº 1232/2013-TCU-Plenário e nº 3425/2014-TCU-Plenário. Segundo, o fato de que o projeto básico (com o orçamento a ele associado) não ter sido aprovado pelo órgão convenente 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 nº 1223/2013-TCU-Plenário, nº 2373/2013-TCU-Plenário, nº 602/2015-TCU-Plenário e nº 1252/2016-TCU-Plenário).

Os posicionamentos acima descritos foram confirmados pelo Acórdão nº 1345/2018-TCU-Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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).

Em 2018, o relatório de fiscalização (TC 011.188/2018-9) historia toda a evolução do caso e informa que o monitoramento realizado no presente exercício não registra a realização de nova licitação nem a rescisão definitiva do contrato (providências saneadoras reiteradamente alvitradadas), havendo notícia ainda da intenção da Prefeitura mudar o modelo de negócio de execução das obras do Radial Leste, para construção de um BRT pela iniciativa privada. Existem, no entanto, tratativas da Prefeitura para a rescisão, não havendo óbice para a liberação de recursos federais para uma nova licitação destinada ao prosseguimento da elaboração dos projetos executivos. Em síntese, o relatório conclui pela manutenção da recomendação da paralisação para o contrato indicado, não extensiva a outros repasses federais relacionados a uma nova licitação destinada a projetos executivos. As observações e propostas do relatório foram confirmadas pelo Acórdão nº 1.774/2018-TCU-Plenário, que ressalta também a não objeção do Tribunal à liberação de recursos federais para financiamento das elaborações dos projetos executivos do trecho, mediante nova licitação.

Informação do gestor:

Em 2017 o Ministério das Cidades informou, por ofício e em audiência pública, que está cumprindo a restrição determinada pelo TCU, diante da ausência de medidas saneadoras. Informou ainda a intenção de repasses com o fim específico da realização do projeto executivo dos trechos propostos pela Prefeitura.

Tais informações foram confirmadas em 2018 pelo representante do Ministério na audiência realizada pelo Comitê em 21.11.2018, que informou que a Prefeitura de São Paulo havia declarado sua intenção de realizar o distrato do contrato e iniciado os trâmites para a rescisão amigável, permanecendo a intenção de realizar apenas o projeto executivo para um futuro aproveitamento. Reiterou ainda o Ministério não ter qualquer intenção de consentir em repasses para o contrato em questão, limitando-se a apoiar, quando solicitado, novos contratos para desenvolvimento dos projetos.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Em 23.11.2018, o gabinete do Coordenador do Comitê recebeu mensagem de correio eletrônico do Ministério das Cidades contendo uma cópia do Termo de Aditamento nº 007/044/SIURB/13/2018, de 11 de julho de 2018, no qual consta a resolução contratual amigável do Contrato nº 044/SIURB/13¹⁰². O extrato do termo de aditamento foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 20.07.2018, pág. 99¹⁰³, o qual se reproduz a seguir:

DIVISÃO TÉCNICA DE LICITAÇÕES – SIURB .

EXTRATO DE TERMO DE ADITAMENTO DE CONTRATO.

PROCESSO N° 6022.2017/0001665-9 (Proc. Orig. 2013-0.136.217-0).

Aditamento 007/044/SIURB/13/2018.

Contrato Aditado: 044/SIURB/13.

CONTRATADA – CONSORCIO CR ALMEIDA / CONSBEM.

OBJETO – EXECUÇÃO DE OBRAS DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA, COMPREENDENDO A EXECUÇÃO DAS OBRAS DO EMPREENDIMENTO 2 – CORREDOR LESTE – RADIAL 2.

OBJETO DO ADITAMENTO: 1) DA RETOMADA CONTRATUAL - De acordo com o Despacho do Secretário Adjunto em Doc. SEI nº 9504459, fica autorizada a retomada contratual, a contar da data de sua publicação em 11 de julho de 2018.

2) DA RESCISÃO CONTRATUAL AMIGÁVEL - Resolvem as partes **rescindir amigavelmente o Contrato nº 044/SIURB/13**, com fundamento nos artigos 78, inciso XII e 79, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, para todos os efeitos legais. (grifo nosso).

Por fim, através do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27.11.2018, o Ministério das Cidades informou ao Comitê que, na obra em questão, rescindiu o contrato de execução da obra do Trecho 2¹⁰⁴, tendo no entanto interesse em manter recursos no orçamento federal para o custeio da elaboração de novos projetos e de nova licitação das obras sem os vícios apontados pelo TCU.

Proposta do COI:

¹⁰² O mesmo documento foi entregue também em cópia física na Secretaria da CMO.

¹⁰³ Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Disponível em: < <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=330a20f89596207ca2e874a4467cfb7b> >. Acesso em: 24/11/2018.

¹⁰⁴ Informação esta que, conforme imediatamente acima, já foi comprovada pela municipalidade.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

As constatações amplamente debatidas e confirmadas processualmente pelo TCU envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 23.970.445,09 (fev/2013) de sobrepreço, identificado e materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação.

Este sobrepreço 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 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 se encontra no Anexo VI da LOA/2016, da LOA/2017 e da LOA/2018.

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. 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.

Por sua vez, o conveniente municipal já parece estar bastante adiantado na promoção das medidas corretivas necessárias para sanear os indícios de irregularidades graves. Com efeito, já foi realizada a rescisão do Contrato nº 044/SIURB/13, conforme publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 20.07.2018, pág. 99. Entretanto, nada se falou do Edital de Pré-qualificação 2/2012-SPObras, que permanece com indicação de paralisação pois ele possui restrições à competitividade da licitação decorrentes de critérios inadequados de habilitação e julgamento e de adoção indevida de pré-qualificação. Ainda que apenas do ponto de vista formal, pelo fato de ser um edital de pré-qualificação (o qual, em tese, habilita todos aqueles que atendam a seus requisitos, permitindo-lhes competir em licitações futuras), o mencionado documento pode dar ensejo a novas contratações inadequadas como a presente. Assim, pode o Comitê considerar adequadamente encaminhada parte da providência saneadora, no que se refere



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

ao contrato, mas ainda pende a anulação ou atribuição de ineficácia ao edital, que foi a origem de grande parcela das irregularidades do próprio contrato rescindido.

Adicionalmente, a concessão de recursos federais para nova licitação de continuidade de projetos executivos, ao que o Comitê não formula qualquer objeção, não fica prejudicada pela manutenção no Anexo, pois o seu objeto é, explicitamente, quaisquer contratos provenientes do edital de pré-qualificação impugnado, não abrangendo outra contratação decorrente de nova licitação escoimada das irregularidades apontadas.

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 para solução do caso, mas deve manter a posição – consistente nos exercícios anteriores - de que enquanto não houver formalização completa da medida corretiva indicada no Acórdão nº 1345/2018-TCU-Plenário e reiterada no Acórdão nº 1774/2018-TCU/Plenário , é de prudência a continuidade do bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do edital sob análise (e não mais o contrato, pois comprovadamente rescindido), 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 2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Corredor de Ônibus Capão Redondo – Vila Sônia/SP

56101 – Ministério das Cidades

Programa de Trabalho:

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

15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

Objeto:

Edital Pré-Qual 5/2012 - Pré-qualificação de empresas para participação na concorrência para a elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Corredor CR/CL/VS

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.

Objeto:

Edital 32120130 - Contratação de empresas pré-qualificadas no procedimento de pré-qualificação 005/2012, para elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Corredor CR/CL/VS.

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.

Objeto:

Contrato 046/Siurb/2016 -Elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Sistema Viário de Apoio - Corredor Capão Redondo / Campo Limpo / Vila Sônia, integrante do programa de Mobilidade Urbana.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Irregularidade:

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Sobrepreço decorrente de duplicidade

Informação do TCU:

O relatório de auditoria (TC 011.952/2018-0, Fiscalização n. 104/2018), confirmado pelo despacho do Ministro-Relator de 31.10.2018 (trazido ao conhecimento da CMO pelo Aviso 1377/2018 – GP - TCU), informa inicialmente que durante o ano de 2013, foi elaborado 5,34 % do projeto executivo e, no acumulado até o momento, foram executadas 1,87 % das obras.

Em 2017, a execução foi suspensa formalmente, situação que perdura até hoje. Foram identificados três indícios de irregularidades graves: os dois primeiros com recomendação de paralisação (IGP já formalizado), consistindo em sobrepreço decorrente de preços excessivos frente aos de mercado e duplicidade de serviços (em valor total de R\$ 35.279.217,08 ou 20,23% do contrato, preços de fevereiro/2013) e em restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento. O terceiro, consistindo em projeto básico deficiente e desatualizado¹⁰⁵, o TCU preferiu não indicar como recomendação de paralisação.

Os problemas apontados no contrato e no edital são em tudo semelhantes àqueles já exaustivamente discutidos nos empreendimentos dos Corredores Radial Leste 1 e 2, no mesmo Município, cuja apresentação se fez imediatamente acima neste relatório do Comitê.

Quanto ao sobrepreço, o Município preferiu não pronunciar-se quando ouvido em caráter preliminar, persistindo exatamente os mesmos problemas e argumentos dos dois corredores acima discutidos¹⁰⁶.

De igual modo, a questão da restrição à competitividade por meio da pré-qualificação inadequada traz exatamente os mesmos tópicos ao debate¹⁰⁷. Tal como apontado nos outros

¹⁰⁵ Envolvendo ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente; incompletude e inadequação do orçamento do edital, devido à ausência de composições detalhadas e inadequação dos critérios de medição e pagamento para os serviços de Administração Local, mobilização, instalação, manutenção e desmobilização de canteiro, e indícios de duplicidade entre os serviços de Assessoria Técnica de Obra e de Administração Local / Projetos Executivos.

¹⁰⁶ Preços acima do referencial legal (já considerada a compensação com os preços porventura inferiores), percentual de BDI extrapolando valores usuais de mercado, duplicidade entre os serviços de Assessoria Técnica de Obra e Administração Local.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

casos, o Tribunal registra a contumácia da administração municipal paulistana em adotar de forma irregular e injustificada a pré-qualificação, bem como a não intervenção saneadora prévia do Ministério das Cidades quando este poderia ter optado por não facultar ao município o aproveitamento de licitação pretérita para a execução com recursos federais.

Desta forma, concluiu o acórdão por indicar como medida saneadora 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.

Informação do gestor:

Na audiência realizada pelo Comitê em 21.11.2018, o representante do Ministério informou que a Prefeitura de São Paulo havia declarado sua intenção de realizar o distrato do contrato e iniciado os trâmites para a rescisão amigável, permanecendo a intenção de realizar apenas o projeto executivo para um futuro aproveitamento. Reiterou ainda o Ministério não ter qualquer intenção de consentir em repasses para o contrato em questão, limitando-se a apoiar, quando solicitado, novos contratos para desenvolvimento dos projetos.

Por fim, através do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27.11.2018, o Ministério das Cidades suscita ao Comitê que, na obra em questão, pretende aguardar a conclusão da auditoria do TCU e das manifestações das partes para emitir parecer conclusivo sobre o bloqueio de recursos.

Proposta do COI:

Trata-se de outro caso absolutamente similar aos dois Corredores Radial Leste, no qual as constatações envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 35.279.217,08 (fev/2013) de sobrepreço, montante materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do

¹⁰⁷ Utilização injustificada da pré-qualificação, visto não ter a obra de um corredor viário as características de alta complexidade exigidas pela lei para esse procedimento; cláusulas restritivas à competitividade do certame (impedimento a que uma mesma empresa fosse vencedora de mais de um empreendimento dos 15 licitados simultaneamente; limitação da aceitação da soma de atestados a serviços realizados no mesmo contrato ou em contratos simultâneos; restrição da aceitação de serviços para habilitação técnico operacional aos itens de implantação de corredor de ônibus ou sistema viário urbano - quando tais serviços são similares em várias outras tipologias de obras, como rodovias e aeroportos; exigências de atestados relativos a serviços de baixa complexidade técnica, como fundação de rachão; critérios subjetivos de avaliação de metodologia de execução).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

orçamento-base da licitação. Este sobrepreço 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, 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 sequer iniciou-se, estando toda a execução do contrato inteiramente 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. Adicionalmente, a concessão de recursos federais para nova licitação de continuidade de projetos executivos, ao que o Comitê não formula qualquer objeção, não fica prejudicada pela manutenção no Anexo, pois o seu objeto é, explicitamente, o contrato mencionado e aqueles provenientes do edital de pré-qualificação impugnado, não abrangendo outra contratação decorrente de nova licitação escoimada das irregularidades apontadas.

Diante das informações trazidas, deve este Comitê manter a posição – consistente com a adotada nos outros empreendimentos inteiramente similares - de que enquanto não houver formalização da medida corretiva indicada no Despacho do Ministro-Relator no TC 011.952/2018-0¹⁰⁸, é de prudência o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do edital e do contrato sob análise (e somente estes), objetivando resguardar o erário de potenciais danos, incluindo-os, portanto, na relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves constante do Anexo IV do PLOA 2019.

¹⁰⁸ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

Corredor de Ônibus Aricanduva – SP

56101 – Ministério das Cidades

Programa de Trabalho:

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

15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

Objeto:

Edital Pré-Qual 3/2012 - Pré-qualificação de empresas para participação na concorrência para a elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 3 – Corredor Leste - Aricanduva.

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.

Objeto:

Edital 030120130 - Contratação de empresas pré-qualificadas no procedimento de pré-qualificação 0003/2012, para elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 3 – Corredor Leste Aricanduva.

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.

Objeto:

Contrato 141/SIURB/14 -Elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento do Corredor Leste Aricanduva.

Irregularidade:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Sobrepreço decorrente de duplicidade

Informação do TCU:

O relatório de auditoria (TC 011.950/2018-8, Fiscalização n. 103/2018), confirmado pelo Acórdão nº 2465/2018-TCU-Plenário, informa inicialmente que durante o ano de 2014, foi elaborado 18,5% do projeto executivo, o que corresponde a 1% do total do contrato examinado.

Em 2016, a execução foi suspensa formalmente, situação que perdura até hoje. No momento, o contrato encontra-se em fase de rescisão em razão de problemas com a documentação fiscal do consórcio contratado. Foram identificados três indícios de irregularidades graves: os dois primeiros com recomendação de paralisação (IGP já formalizado), consistindo em sobrepreço decorrente de preços excessivos frente aos de mercado e duplicidade de serviços (em valor total de R\$ 17.787.930,89 ou 17,96% do contrato) e em restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento. O terceiro, consistindo em projeto básico deficiente e desatualizado¹⁰⁹, o TCU preferiu não indicar como recomendação de paralisação.

Os problemas apontados no contrato e no edital são em tudo semelhantes àqueles já exaustivamente discutidos nos empreendimentos dos Corredores Radial Leste 1 e 2, no mesmo Município, cuja apresentação se fez imediatamente acima neste relatório do Comitê.

Quanto ao sobrepreço, o Município preferiu não pronunciar-se quando ouvido em caráter preliminar, persistindo exatamente os mesmos problemas e argumentos dos dois Corredores acima discutidos¹¹⁰.

De igual modo, a questão da restrição à competitividade por meio da pré-qualificação inadequada traz exatamente os mesmos tópicos ao debate¹¹¹.

¹⁰⁹ Envolvendo ausência de estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica do empreendimento; ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente; necessidade de alterações substanciais de diversos aspectos do empreendimento no projeto executivo; e incompletude e inadequação do orçamento do edital, devido à ausência de composições detalhadas e inadequação dos critérios de medição e pagamento para os serviços de Administração Local, mobilização, instalação, manutenção e desmobilização de canteiro, e indícios de duplicidade entre os serviços de Assessoria Técnica de Obra e de Administração Local / Projetos Executivos.

¹¹⁰ Preços acima do referencial legal (já considerada a compensação com os preços porventura inferiores), percentual de BDI extrapolando valores usuais de mercado, duplicidade entre os serviços de Assessoria Técnica de Obra e Administração Local.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Tal como apontado nos outros casos, o Tribunal registra a contumácia da administração municipal paulistana em adotar de forma irregular e injustificada a pré-qualificação, bem como a não-intervenção saneadora prévia do Ministério das Cidades quando este poderia ter optado por não facultar ao município o aproveitamento de licitação pretérita para a execução com recursos federais.

Desta forma, concluiu o acórdão por indicar como medida saneadora 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.

Informação do gestor:

Na audiência realizada pelo Comitê em 21.11.2018, o representante do Ministério informou que a Prefeitura de São Paulo havia declarado sua intenção de realizar o distrato do contrato e iniciado os trâmites para a rescisão amigável, permanecendo a intenção de realizar apenas o projeto executivo para um futuro aproveitamento. Reiterou ainda o Ministério não ter qualquer intenção de consentir em repasses para o contrato em questão, limitando-se a apoiar, quando solicitado, novos contratos para desenvolvimento dos projetos.

Em 29.11.2018, o gabinete do Coordenador do Comitê recebeu mensagem de correio eletrônico do Ministério das Cidades informando a publicação de despacho autorizando a Rescisão Unilateral do Contrato nº 141/SIURB/2014 no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, na edição de 29.11.2018, pág. 85¹¹², o qual se reproduz a seguir:

7910.2017/0000438-3

¹¹¹ Utilização injustificada da pré-qualificação, visto não ter a obra de um corredor viário as características de alta complexidade exigidas pela lei para esse procedimento; cláusulas restritivas à competitividade do certame (impedimento a que uma mesma empresa fosse vencedora de mais de um empreendimento dos 15 licitados simultaneamente; limitação da aceitação da soma de atestados a serviços realizados no mesmo contrato ou em contratos simultâneos; restrição da aceitação de serviços para habilitação técnico operacional aos itens de implantação de corredor de ônibus ou sistema viário urbano - quando tais serviços são similares em várias outras tipologias de obras, como rodovias e aeroportos; exigências de atestados relativos a serviços de baixa complexidade técnica, como fundação de rachão; critérios subjetivos de avaliação de metodologia de execução.

¹¹² Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=957d7ddc2ab9fa30e4c3dc04b405cb8b>>. Acesso em: 29/11/2018.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

DESPACHO: I - À vista dos elementos contidos no presente, em especial a manifestação de SIURB/ATAJ Docs 012810801 e 012876267, pela competência a mim delegada na Portaria nº 002/SMSO/GAB/2017, com fundamento no art. 79, inciso I da Lei Federal nº 8.666/93, AUTORIZO a Rescisão Unilateral do contrato nº 141/SIURB/2014, firmado com o Consórcio CLD--SMG, inscrito no CNPJ sob o nº 21.127.240/0001-21, constituído pelas empresas CONSLADEL - Construtora, Laços Detentores e Eletrônica LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 55.996.615-0001-01, e SOEMEG Terraplanagem, Pavimentação e Construção LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 43.693.761/0001-89, cujo ob-jeto é objeto a elaboração de projetos executivos e a execução das obras do empreendimento 3 - Corredor Leste - Aricanduva, integrante do Programa de Mobilidade Urbana. (grifo no original).

E em 04.12.2018, o gabinete do Coordenador do Comitê recebeu mensagem de correio eletrônico do Ministério das Cidades contendo uma cópia do Termo de Rescisão Unilateral do Contrato nº 141/SIURB/14, de 29 de novembro de 2018. O extrato do termo de aditamento foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 05.12.2018, pág. 99¹¹³, o qual se reproduz a seguir:

DIVISÃO TÉCNICA DE LICITAÇÕES – SIURB.

EXTRATO DE TERMO DE RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO Nº 141/SIURB/14.

PROCESSO: 7910.2017/0000438-3 (Proc. Orig. 2014-0.248.238-4).

CONTRATO: 141/SIURB/14- CONTRATADA: CONSÓRCIO CLD-SMG.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS PRÉ-QUALIFICADOS NO PROCEDIMENTO DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO Nº 003/2012, PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS E A EXECUÇÃO DAS OBRAS DO EMPREENDIMENTO 3 – CORREDOR LESTE – ARICANDUVA, INTEGRANTE DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA.

Pelo presente instrumento, de um lado a PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, neste ato representada Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB, Senhor Luiz Ricardo Santoro, adiante designada “PREFEITURA”, considerando o parecer jurídico em Doc. SEI nº 012876267 e o despacho Doc. SEI nº 012876676, do Processo nº 7910.2017/0000438-3, publicado no D.O.C. de 29/11/2018, resolve rescindir

¹¹³ Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Disponível em: < <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=34a1d083ec3551adcd6429e6a6276df8> >. Acesso em: 05/12/2018.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

unilateralmente o Contrato nº 141/SIURB/14, com fundamento no artigo 79, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, para todos os efeitos legais, a partir da data da publicação.

Por fim, através do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27.11.2018, o Ministério das Cidades informou ao Comitê que, na obra em questão, pretende rescindir o contrato de execução da obra do Corredor Aricanduva¹¹⁴, tendo no entanto interesse em manter recursos no orçamento federal para o custeio da elaboração de novos projetos e de nova licitação das obras sem os vícios apontados pelo TCU.

Proposta do COI:

Trata-se de outro caso absolutamente similar aos dois Corredores Radial Leste, no qual as constatações envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 17.787.930,89 (set/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 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 sequer iniciou-se, estando toda a execução do contrato inteiramente 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. Adicionalmente, a concessão de recursos federais para nova licitação de continuidade de projetos executivos, ao que o Comitê não formula qualquer objeção, não fica prejudicada pela manutenção no Anexo, pois o seu objeto é, explicitamente, o contrato mencionado e aqueles provenientes do edital de pré-qualificação impugnado, não abrangendo outra contratação decorrente de nova licitação escoimada das irregularidades apontadas.

¹¹⁴ Intenção esta que, como imediatamente acima se aponta, está próxima de concretizar-se pela municipalidade.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 para solução do caso, mas deve manter a posição – consistente nos exercícios anteriores - de que enquanto não houver formalização completa da medida corretiva indicada no Acórdão nº 2465/2018-TCU-Plenário¹¹⁵, é de prudência a continuidade do bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do edital sob análise (e não mais o contrato, pois comprovadamente rescindido), 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 2019.

¹¹⁵ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho – RO

56101 – Ministério das Cidades

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 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.

Sobrepreço

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.

Sobrepreço

Informação do TCU:

O Relatório de auditoria do TCU de 2017, culminado pelo Acórdão nº 1308/2017-TCU-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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 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,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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.

No ano corrente, vislumbra-se uma crucial modificação da situação fática: o contrato objeto do questionamento foi rescindido pelo governo estadual. De fato, o Diário Oficial do Estado de Rondônia traz, em sua edição 228 de 06.12.2017, p. 7, o extrato do Termo de Rescisão nº009/PGE-2017 pelo qual se formaliza a rescisão do contrato nº118/PGE-2015, firmada por ambas as partes. As obrigações remanescentes com a contratada foram formalizadas no Termo de Reconhecimento de Dívida de R\$ 8.133.731,68 “referente ao reajuste da 2^a, 3^a e Rescisão amigável”, firmado pela Diretora Presidente da CAERD e publicado no Diário Oficial do Estado, edição42 de 06.03.2018, p. 24.

Informação do gestor:

Em 2017, por ofício e presencialmente em audiência, o Ministério das Cidades informava que o governo estadual de Rondônia comprometera-se a entregar ao agente financeiro (Caixa



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Econômica Federal) os documentos comprobatórios do encerramento do processo de contratação, pretendendo elaborar novo projeto e nova licitação para o empreendimento, e que os contratos até então existentes vinculando o Ministério como repassador haviam sido rescindidos. 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.

Em audiência realizada pelo Comitê em 21.11.2018, os representantes do Ministério das Cidades e do TCU confirmaram o conhecimento da rescisão contratual, aduzindo o representante do Executivo que todos os contratos de repasse da mencionada obra já tinham sido rescindidos há muito tempo, enquanto está em andamento outro contrato destinado exclusivamente ao desenvolvimento de novo projeto para o empreendimento.

Por fim, através do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27.11.2018, o Ministério das Cidades confirmou ao Comitê que o contrato objeto da restrição no quadro de bloqueio foi efetivamente rescindido de forma amigável pelo Estado. Encontra-se em andamento outro Termo de Compromisso para repasse de recursos federais destinado à elaboração dos projetos básico e executivo do sistema em questão¹¹⁶. Manifesta interesse, portanto, na continuidade dos desembolsos para o referido programa de trabalho.

Proposta do COI:

Entendeu o COI no ano anterior que devia 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 tivesse sido acompanhada do encerramento do contrato, seria perfeitamente possível uma nova solicitação

¹¹⁶ Além de um outro Termo de Compromisso envolvendo recursos de empréstimos com recursos do FGTS, que não é passível de controle direto por meio da lei orçamentária.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

com o mesmo objeto. Não houve riscos para o desenvolvimento de um sistema adequado de esgoto para a cidade, uma vez que o que se paralisou foi 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. Quanto ao custo de controle envolvido (exigir todos os procedimentos mobilizados em torno das obras objeto da paralisação, quando não existe mais o convênio federal), entendeu o Comitê que no caso concreto o histórico problemático das contratações para essa obra – todas frustradas pelas reiteradas deficiências de projeto – não recomendava que o sistema de controle baixe a guarda, em defesa do Tesouro e principalmente da população de Porto Velho. Portanto, o Comitê propôs à CMO que o Edital de RDC e o contrato dele decorrentes permanecessem incluídos no quadro de bloqueio da LOA/2017, o que foi acatado pela Comissão.

Correta a prudência do Comitê àquele momento. No ano corrente, vislumbra-se uma crucial modificação da situação fática: o contrato objeto do questionamento foi comprovadamente rescindido pelo governo estadual, conforme detalhado acima. De outra parte, não há qualquer objeção à continuidade de outro contrato que, como mencionado pelo Ministério, tenha por objeto o simples desenvolvimento do projeto de engenharia para uma futura nova licitação em bases mais sólidas.

Assim, há que reconhecer que a providência acautelatória antes promovida perde inteiramente o objeto, e pode o Comitê propor com confiança a não inclusão do objeto/programação em tela no Anexo da LOA/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina

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

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

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 TLSA

Irregularidade:

Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017-TCU-Plenário, 1408/2017-TCU-Plenário, 67/2017-TCU-Plenário, 2532/2017-TCU-Plenário e 2533/2017-TCU-Plenário

Objeto:

Empreendimento

Irregularidade:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017-TCU-Plenário, 1408/2017-TCU-Plenário, 67/2017-TCU-Plenário, 2532/2017-TCU-Plenário e 2533/2017-TCU-Plenário

Histórico do caso em 2017

O empreendimento foi trazido à baila pelo Comitê no exercício anterior a partir de informações do Acórdão consolidador do Fiscobras/2017 (2449/2017-TCU-Plenário), referindo-se a três ações de fiscalização durante aquele exercício (itens 43 e 93 do respectivo Relatório). Trata-se de um empreendimento nominalmente privado, concedido a uma empresa particular, mas no qual o Tribunal relatara o comprometimento, a título de participação acionária e de empréstimo, de uma substancial parcela de recursos federais, e que sempre encontrou sérios problemas de governança e de insucesso operacional, não estando ainda concluído mesmo após muitos anos de construção. Estes problemas haviam sido então 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 nº 1724/2016-TCU-Plenário que o empreendimento dessa nova linha ferroviária havia sido autorizado em 2005 pela ANTT em regime de concessão, sem licitação (portanto, mediante atos e contratos nulos), à concessionária hoje denominada Transnordestina Logística S.A. (TLSA), que já detinha a concessão da antiga malha Nordeste da RFFSA. Ao mesmo tempo, o financiamento pactuado das obras é majoritariamente de origem pública¹¹⁷, tendo sido parcialmente realizado o desembolso.

¹¹⁷ 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	1,86%
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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Esse acórdão decorreu de uma representação do Ministério Público junto ao TCU que informava 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, tivera seu equilíbrio econômico-financeiro violado, com a prorrogação do prazo de vigência da concessão por mais trinta anos à empresa, que por sua vez 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 federais¹¹⁸ 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 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

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 diretos e obrigações dos acionistas e os limites de participação do Bloco Públco 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).

¹¹⁸ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

órgão regulador, sem justificação alguma nem contrapartida ao interesse público. Esta precariedade de projetos reflete-se em sucessivos aumentos do custo total estimado 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 correspondiam à realidade do projeto¹¹⁹. Acrescenta volumosos relatos oficiais de baixa qualidade dos serviços concluídos e precariedade ou ausência da fiscalização da ANTT¹²⁰, 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 acumulara 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 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 nº 67/2017-TCU-Plenário reexaminou a mesma demanda (suspenção de repasses federais) a partir de investigações posteriores determinadas pelo Acórdão nº 1724/2016-TCU-Plenário. Nele, o relatório da unidade técnica inicia por uma detalhada descrição do

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

andamento das obras, que àquele momento (outubro/2016) encontravam-se sob “paralisação quase completa” da qual emergem constatações inusitadas. Primeiro, constata-se 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 destino¹²¹.

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 bilhão¹²²):

Afirmou que, diante das dificuldades elencadas, não restou outra alternativa à TLSA 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 competência dessas fontes, e ii) qualquer atraso na liberação**

¹²¹ 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, evitada de dificuldades relacionadas a processos de desapropriação, entre outras, o que tende a dificultar os trabalhos e/ou a aumentar os custos previstos.”

¹²² Cfe. Tabela 4, item 84 do Relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

das parcelas previstas no cronograma do Anexo X do Acordo de Investimentos¹²³.

Em conclusão, apontava 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, constatava 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, as alegações da própria concessionária eram de que os projetos executivos de engenharia (incluindo as necessárias sondagens) poderiam ser entregues quando muito em agosto de 2017¹²⁴. 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 federais¹²⁵ 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 TSLA 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.

¹²³ 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.

¹²⁴ Item 228 do Relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário.

¹²⁵ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

Em tratamento mais aprofundado do tema, o Acórdão nº 1408/2017-TCU-Plenário traz uma avaliação da estrutura de governança da construção da Transnordestina no que diz respeito à 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 empreendimento¹²⁶), 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 recursos¹²⁷; 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 emprestador 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)¹²⁸.

¹²⁶ 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.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ Tabela 3, pp. 14-15 do Relatório do Acordão 1408/2019 – Plenário. O Acordo de Acionistas tampouco estabelece condições equivalentes ao poder de controle (embora confira algumas prerrogativas de voto à Valec). O item III do Voto condutor do mesmo Acórdão chega a conclusão semelhante, partindo do balanço patrimonial de 2015, com



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Nas palavras do Ministro-Relator do Acórdão Nº 1408/2017-TCU-Plenário, “as 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 mantém comunicação fluida entre si: cada um conta com diferentes orçamentos da obra¹²⁹; a Valec atuou sempre como supridora de eventuais insuficiências de fundos dos demais entes públicos sem sequer intuir-se dos motivos que levam a essas insuficiências, constatando somente *a posteriori* que os desembolsos que efetuou não seriam devidos¹³⁰.

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

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, 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.*

¹²⁹ 142. 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).

¹³⁰ 143. 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. [...]



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

aporte de capital dos acionistas e nos financiamentos obtidos¹³¹. 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 concessionário 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 de juros” concedidas aos investidores ferroviários no Segundo Império¹³². 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*)

¹³¹ 150. 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: [...]

¹³² 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).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 intempestiva¹³³, 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 projeto e orçamento¹³⁴ (agravadas pela constatação de que “a TLSA não demonstrou que possuía mobilização de recursos humanos e financeiros para sanar as inconsistências reiteradamente apontadas”¹³⁵). Em síntese, do ponto de vista da governança verifica-se que não existiam para o órgão regulador elementos capazes de sequer indicar qual o grau de execução da obra em momento algum do tempo (informações da própria concessionária, sem atesto oficial, situariam

¹³³ 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.

¹³⁴ 239.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).

¹³⁵ Item 243 do Relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

essa execução entre 52 % e 56 % quando da realização da auditoria), 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:

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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 20.09.2013¹³⁶. 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 FDNE¹³⁷), 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 investimento¹³⁸. Tal prática 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

¹³⁶ Antes do qual, porém, já ocorreu um aporte isolado de R\$ 164 milhões para aquisição de ações preferenciais da concessionária original.

¹³⁷ 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).

¹³⁸ As únicas análises internas mencionadas no relatório questionam especificamente a necessidade de ressalvar 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 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).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 relacionadas¹³⁹.

Algumas manifestações dos envolvidos no exercício anterior foram 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 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. Já 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 pactuada. 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).

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

¹³⁹ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

recursos¹⁴⁰. 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 empresa¹⁴¹, 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 celebrada em dezembro de 2017, o representante da Valec historiou a participação da empresa nesse empreendimento, nos termos acima descritos, bem como o início de medidas para instaurar 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 impediria 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,

¹⁴⁰ O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Casa Civil da Presidência da República também responderam não ter competência sobre o assunto.

¹⁴¹ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

e de aumentar os valores em operações de mútuo com partes relacionadas (acionistas privados). Afirmou que a TLSA estaria revisando os orçamentos para apresentar à ANTT, tendo obra 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 haviam sido 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 eram 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).

Dante da realidade acima exposta, o Comitê considerou os fatos do empreendimento, , reconhecidos pelos próprios agentes públicos envolvidos, como estarrecedores: após a aplicação de pelo menos R\$ 5,7 bilhões de recursos públicos¹⁴², e do início das obras desde 2006, a

¹⁴² 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

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 começava 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 formalizara, 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 empreendimento. Do ponto de vista da gestão, saltava aos olhos o cenário de descontrole sobre os recursos do Erário: a administração direta (Ministério dos Transportes, Casa Civil e Ministério do Planejamento) alegando que não tem competência para avaliar a conveniência e oportunidade dos aportes, pois a Valec é empresa independente, e ao mesmo tempo a Valec afirmando que a decisão de mérito sobre a aplicação dos recursos públicos em cada ferrovia caberia ao Ministério, sendo a empresa mera instância executora; a ANTT reconhecendo que não tem conhecimento sobre a realidade física da ferrovia, por não ter acesso aos projetos adequados; os fundos financeiros aplicando 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Desta forma, considerou o COI como evidente que o Congresso estava diante de atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado (na realidade, abrange todo o bilionário 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, estavam 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 contraindicassem a paralisação, não se afiguravam razoáveis no caso concreto: a própria Valec reconhecia que o bloqueio de recursos federais não impediria que a concessionária seguisse tocando as obras com recursos próprios¹⁴³; 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 encontravam semiparalisadas¹⁴⁴, não havendo perspectiva de retomada ou aumento do ritmo enquanto persistir o impasse. Por mais absurda que pudesse parecer a continuidade de desembolsos nestas condições, a possibilidade era concreta: o PLOA/2018 previa 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, deliberou o Comitê 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:

¹⁴³ 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 essa empresa privada de realizar as obras que constituem o seu objeto social.

¹⁴⁴ Item 30 do Relatório do Acórdão 67/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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)

28.846.2029.0355.0001/2019 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - FDNE (LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)

Informação do TCU:

Neste ano de 2018, o Acórdão 2461/2018 – Plenário (itens 500 a 510 do relatório) traz um relato breve da situação do empreendimento. Quanto ao quadro geral do projeto, estima que a obra ainda esteja apenas cinquenta por cento completada, tendo o custo global subido para uma estimativa de R\$ 11,9 bilhões. Quanto aos trabalhos de fiscalização, história a tramitação dos processos que resultaram nos já mencionados Acórdãos 67/2017, 1408/2017¹⁴⁵ e 1659/2017–TCU/Plenário¹⁴⁶. Em relação ao ano anterior, há novas deliberações substantivas da Corte de Contas¹⁴⁷. O Acórdão 2532/2017 – Plenário (de 14/11/2017) desestima agravos interpuestos ao anterior Acórdão 67/2017 – Plenário e amplia a determinação:

¹⁴⁵ Que foi objeto de recurso, negado pelo Acórdão 1.775/2018 – TCU/Plenário, o qual manteve a decisão original.

¹⁴⁶ Este último Acórdão teve recurso impetrado pela Valec, ainda pendente de julgamento definitivo.

¹⁴⁷ Além do Acórdão 1731/2016 – Plenário, que apenas informa a uma Comissão da Câmara dos Deputados os trabalhos de fiscalização então em andamento ou por iniciar a respeito da obra, sem aportar informações sobre achados ou observações.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

[...] 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 que se abstêm de destinar recursos, a qualquer título, para as obras de construção da Ferrovia Transnordestina (Malha II) ou para a concessionária, até ulterior deliberação desta Corte de Contas.

No relatório do Acórdão em comento, o Tribunal reitera os fatos detalhados no histórico acima resenhado, apontando os auditores que não havia justificativas técnicas ou econômicas, nem fundamento jurídico, para a própria alteração do contrato de concessão que cedeu a malha ferroviária até então existente a uma nova pessoa jurídica resultante da cisão da concessionária original e entregou a esta última um novo objeto de concessão (a nova malha), tudo realizado injustificadamente sem licitação, a despeito do histórico sistemático de descumprimento das obrigações de prestação de serviço assumidas no contrato original e sem qualquer elemento objetivo que permitisse ao órgão concedente avaliar a viabilidade técnica e econômica e os projetos de engenharia do novo empreendimento. Concluem haver vício insanável no próprio aditivo que formalizou o novo desenho da concessão, além de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da União dele decorrente. Além disso, incorporam ao processo as manifestações recorrentes e taxativas da própria ANTT de que os elementos ofertados pela concessionária ao longo de todo o período continuam absolutamente incapazes de caracterizar quer um projeto de engenharia adequado a qualquer obra concessionada, quer um orçamento ou estimativa de custos minimamente solvente, além da constatação de descumprimentos graves e generalizados das obrigações assumidas pela concessionária em relação à obra (mesmo nos trechos parcialmente concluídos), sem que as contrarrazões da concessionária – minuciosamente examinadas - sejam capazes de desconstituir as mencionadas avaliações. Cabe destacar que a consolidação da percepção das irregularidades fez com que o novo Acórdão alterasse a condicionalidade para a eventual retirada da suspensão cautelar de aplicação de recursos: não mais se trata da mera apresentação de estudos e projetos aprovados pela ANTT (como no Acórdão 67/2017 – Plenário), mas de uma autorização expressa do próprio Tribunal, que entende necessário reexaminar a totalidade dos elementos do empreendimento antes de deliberar pela retomada de repasses federais. Além disso, a proposta do relatório de auditoria foi não apenas



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

negar o agravo, mas determinar à ANTT, como poder concedente, a anulação de todos os atos regulatórios que envolveram a alteração da concessão original (o que implicaria, por conseguinte, na nulidade do contrato de concessão que embasa todas as aplicações de recursos federais); tal medida não foi acolhida pelo Relator por razões estritamente processuais, optando esse por abrir possibilidade de manifestação e contraditório das partes interessadas.

Já o Acórdão 2533/2017 – Plenário trata do reiterado descumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas à operação da concessão desde o seu início (descumprimento dos regulamentos ferroviários, de metas de produção e segurança, de obrigações de prestação adequada do serviço¹⁴⁸, postergação da realização de intervenções de manutenção e investimentos necessários na infraestrutura concedida), e da leniência com que a ANTT vem tratando tais casos, ao optar por celebrar sucessivos Termos de Ajustamento de Conduta (invariavelmente descumpridos e que não preveem nenhuma sanção) em lugar de instaurar o procedimento administrativo sancionador definido pela legislação como conduta padrão na ação regulatória, resultando em completa ineficácia da regulação como garantia da correta prestação do serviço público (além de coonestar a redução de obrigações por parte da concessionária, como a desativação de ramais e a postergação indefinida da responsabilidade pela recuperação da malha original)¹⁴⁹. Tais irregularidades referem-se, como regra, às operações da malha já existente (aquele construída pela União e entregue à concessionária em 1997), mas são de extrema importância como indicativo do risco de contraparte, ou seja, como demonstração do risco que impõem os padrões de conduta da empresa concessionária e da agência reguladora em relação ao interesse público envolvido no contrato de concessão.

Já o Acórdão 2461/2018 – Plenário (item 311 do relatório) aduz novas irregularidades, desta vez relativas à obra física: o levantamento piloto de sensoriamento remoto (“Projeto

¹⁴⁸ *A malha em que opera a concessionária foi reduzida de 4.238 km de ferrovias, no início da concessão, para apenas 1.190 km. Os serviços que deveriam ser prestados em sete estados da região nordeste passaram a funcionar, atualmente, somente nos estados do Ceará, do Piauí e do Maranhão.*(Acórdão 2533/2017 – TCU/Plenário).

¹⁴⁹ *Contribuiu para o insucesso desses acordos alternativos a postura leniente da Agência reguladora em não prever, em norma regulamentadora, medidas mais restritivas que assegurassem o pleno cumprimento dos acordos substitutivos, em prol da melhoria da prestação dos serviços públicos concedidos. Ao revés, o que se percebe é que os TAC's, da forma como foram elaborados, serviram muito mais aos propósitos da concessionária, em perpetrar a contumácia no descumprimento de obrigações do contrato e da legislação regulatória, adiando a conclusão dos respectivos processos administrativos de apuração de responsabilidade e de aplicação de penas, sem quaisquer consequências jurídicas mais gravosas se comparadas à situação anterior à celebração do acordo.*(Acórdão 2533/2017 – TCU/Plenário).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Geocontrole”) identificou diversas não-conformidades entre o projeto e as obras (realizadas ou em andamento) ao longo de todo o trajeto:

[..] erosões no leito da ferrovia; caminhos que interceptam a ferrovia; córregos com proximidade inferior a 25 metros do leito; edificações nas proximidades da ferrovia; possíveis locais de jazidas; barragens construídas utilizando o leito da ferrovia; árvores no leito da ferrovia; taludes expostos; falta de aderência entre as obras de arte (tais como pontes, viadutos, bueiros, canalizações) projetadas e as construídas; e, diferenças de quantitativos de obras de arte previstas e executadas.

Por fim, todos os traços danosos apontados para o empreendimento prosseguem sem solução até as vésperas da deliberação do Comitê: em 07.11.2018, segundo notícias de imprensa¹⁵⁰ e manifestação em audiência pública na Câmara dos Deputados¹⁵¹, a concessionária apresentou novos estudos ao governo federal alegando que um novo orçamento atualizado da obra atingiria R\$ 13,1 bilhões (com R\$ 6,7 bilhões ainda por desembolsar, dos quais apenas R\$ 2,22 bilhões de origem privada, somados aos R\$ 6,4 já gastos para construir 52 % da obra), e sua conclusão não seria antes de 2027. Sem embargo, permanece explícita a posição da ANTT de que os elementos entregues são apenas projetos executivos de parte dos trechos, que não atendem às exigências regulatórias e do próprio TCU, e que não são capazes de obstar o andamento do processo de caducidade da concessão. Tal otimismo, no entanto, não parece corresponder às conclusões do já citado Grupo de Trabalho Interministerial criado para encontrar soluções para o projeto, o qual assevera que considera possível a retomada de aportes financeiros públicos para o projeto, desde que previamente comprovadas uma série de precondições de grande calado: a apresentação de um parceiro privado pela concessionária que comprove a capacidade e intenção de aportar R\$ 4,505 bilhões (valor estimado pela própria concessionária); a continuidade dos aportes da Valec em 2018, 2018 e 2020 em montante próximo a R\$ 1,14

¹⁵⁰ “Transnordestina fica para 2027 e ainda vai exigir R\$ 6,7 bilhões”. . Daniel Rittner. Valor Econômico, 07/11/2018. https://www.valor.com.br/imprimir/noticia_impresso/5971743

“Liberação da obra requer projeto inteiro, diz ANTT”. Daniel Rittner. Valor Econômico, 07/11/2018. <https://www.valor.com.br/empresas/5971745/liberacao-da-obra-requer-projeto-inteiro-diz-antt>’

¹⁵¹ “Um caminho para a Ferrovia Transnordestina - MPDG e TLSA - Road Show - Outubro, 2018. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrovia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/jorge-luiz-de-mello-diretor-presidente-da-transnordestina-logistica-s.a>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

bilhão no total¹⁵²; a “solução” de um financiamento de R\$ 463 milhões do BNDES á concessionária (que a mesma considera condição essencial para o seu próprio aporte de capital); sejam validados pela ANTT o orçamento e cronograma pelo menos das parcelas de obra previstas até 2025; e a validação das propostas pelo TCU¹⁵³.

Quanto à previsão orçamentária, não existe no PLOA/2019 uma dotação para aportes da Valec no projeto, mas persiste uma janela orçamentária de R\$ 1 milhão no DNIT para “Desapropriação de Área para Construção da Ferrovia Transnordestina EF-232” (Ação 10MK), bem como a previsão global de R\$ 650.268.577,00 para o financiamento de projetos por parte do FDNE (“Financiamento de Projetos do Setor Produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE (Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007) - Nacional (Seq: 3183)”, Ação 0355), do qual poderiam ser utilizados recursos para aplicação no projeto da Transnordestina.

Em participação na audiência pública promovida pelo Comitê em 22.11.2018, o representante do TCU historiou os diferentes pontos levantados nas fiscalizações, que adequadamente denominou de fatos estardecedores, destacando a contradição entre a origem majoritariamente pública do capital investido na obra e o poder de controle atribuído ao sócio privado, a insegurança jurídica sobre a própria validade da concessão em seus termos atuais, e o descontrole observado sobre as diferentes participações estatais, tanto no nível de cada órgão específico quanto na gestão global da aplicação dos recursos. Em função de tais ocorrências gravíssimas, o Tribunal determinou cautelarmente a suspensão de toda e qualquer aplicação de recursos públicos a qualquer título na ferrovia. Em resposta a questionamento formulado pelo Comitê, indicou que o funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial foi muito positivo para fazer com que os diferentes agentes federais ao menos conversassem entre si, superando a absoluta descoordenação vigente antes; do ponto de vista do resultado, porém, reconhece que a solução apresentada no relatório do mencionado Grupo ainda tem características de um desenho geral, uma expectativa dependendo da confirmação de inúmeras premissas para ser viável.

¹⁵² <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrovia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/otto-burlier-diretor-da-secretaria-de-desenvolvimento-da-infraestrutura-mpdg>

¹⁵³ Relatório final do grupo de trabalho “Elaboração de proposta aos Ministros de Estado que contemple soluções para a Ferrovia Transnordestina”. Brasília, 20.10.2017. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrovia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/otto-burlier-relatorio-final-gt-tlsa-mpdg>.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Informação do gestor:

Por meio do Ofício nº 514/2018/PG/ANTT¹⁵⁴, de 08.11.2018, a Agência Nacional de Transportes Terrestres inicia por afirmar que a obra não se encontra na relação de recomendações de paralisação do TCU anexa ao Acórdão 2461/2018 – Plenário, e que os três processos em que a Corte analisa a ferrovia¹⁵⁵ têm recebido todas as diligências e informações demandadas à Agência. Além disso, noticia a tramitação de dois processos administrativos internos, um para apurar descumprimento de metas e outras obrigações contratuais da concessionária e outro para apurar a inadimplência contratual da mesma empresa. Nesse diapasão, questiona em tese a intervenção do Congresso no sentido do bloqueio orçamentário, alegando que uma decisão unilateral pode vir a causar desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, em desacordo com o art. 9º, § 4º, da Lei nº 8.987/1995, além de representar potencial descumprimento das obrigações assumidas pela União e seus órgãos governamentais quando do contrato de concessão para a nova obra, assinado em 22/01/2014. Reivindica, por isso, ser a própria ANTT a gestão dos contratos de concessão e aplicação de eventuais sanções, e portanto a não-aplicação do bloqueio orçamentário, por não estar recomendada pelo TCU e, “mesmo que padecessem, tais irregularidades devem ser tratadas no âmbito da gestão do contrato de concessão”.

Na audiência promovida pelo COI em 22.11.2018, o Secretário de Fomento e Parcerias do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, em representação do Ministério, relembrou as etapas iniciais da concessão das malhas ferroviárias do Nordeste no final da década de 90, quando a viabilidade econômica da exploração não era comprovada; nesses termos, teria havido um pressuposto de que a concessão seria viabilizada pela construção pelo poder público de um novo trecho (com traçado bastante distinto do atualmente em obras). Tal obra não foi feita e, em 2004, o desenho do empreendimento tal como está hoje (uma estrutura *sui generis* de financiamento e governança) foi alvitrado como uma forma de garantir esse pressuposto original (ou seja, os aportes dos sócios públicos seriam uma forma de honrar a suposta obrigação inicial de realizar a obra), ressaltando que naquele momento não foi colocada a execução da obra como

¹⁵⁴ Reencaminhado por cópia através do Ofício nº 1.200/2018/ASPAR/GM, de 09.11.2028, do Ministério dos Transportes.

¹⁵⁵ Os já citados TC 012.179/2016-7, 021.577/2016-1 e 021.573/2016-6.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

uma obrigação contratual do concessionário. Em termos de valores, apontou que os R\$ 4,5 bilhões originalmente mencionados em 2004 não tinham qualquer fundamento, eram estimativas não embasadas em projetos específicos para a obra; o primeiro salto desse valor (em 2007/2008) deveu-se simplesmente ao atendimento de uma demanda do concessionário de atualização do valor, consistindo na simples aplicação da inflação do período ao novo valor contratual. Ao longo de todo esse tempo, com a entrega de recursos por parte dos sócios públicos, a obra foi sendo tocada em parcelas, sem um projeto global que a orientasse. Em 2013, como o concessionário contestasse o custo original do projeto à medida em que os projetos iam sendo gradualmente desenvolvidos, o governo federal aceitou novo acréscimo do aporte público para R\$ 7,5 bilhões, que passaram a ser um teto contratual além do qual o financiamento da obra passaria a ser de responsabilidade contratual do concessionário.

O ministério manifestou de forma clara que concorda com a posição do TCU de que a ausência do projeto de engenharia completo e aprovado impede não só a continuidade da obra, mas a própria avaliação de sua viabilidade econômica; declara a sua concordância com o conteúdo da decisão cautelar do TCU, entendendo a absoluta necessidade de um projeto completo e adequado e de um novo reestudo econômico-financeiro para indicar alguma possibilidade de desenvolvimento da ferrovia. Mais precisamente, é muito claro que a viabilidade econômica da ferrovia somente poderá ser cogitada quando se concluem todos os projetos (que caracterizarão o traçado físico da ferrovia – portanto sua capacidade operacional e comercial - e o seu custo estimado) e quando o parceiro privado aponte concretamente a disponibilidade de recursos para a realização do investimento a seu cargo. A previsão de conclusão do projeto e do respectivo orçamento associado é em março de 2019, após o que deverá ser examinado pela ANTT do ponto de vista técnico. Antes de todas essas circunstâncias se concretizarem, reitera a sua concordância com a impossibilidade de realizar aportes públicos. Até lá, a ANTT continua conduzindo os diferentes procedimentos já instaurados para apurar inadimplências do concessionário na execução dos contratos (tanto da malha existente quanto da gestão dos recursos na nova obra). Em resposta a questionamento do Comitê, reitera que o Ministério vê viabilidade econômica na ideia da ferrovia; argumenta ser muito difícil viabilizar ferrovias com dinheiro exclusivamente privado, em qualquer lugar do mundo, justificando-se em tese a participação pública; quando ao estudo recém-apresentado pelo concessionário, entende que traz novidades positivas no que se refere à captação de demanda, mas o objetivo do



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Ministério é salvar o empreendimento, e não qualquer aspecto específico da concessão. Para isso, precisamente, vê como absolutamente imprescindível a finalização dos projetos, e possivelmente será necessário também mudar significativamente o acordo de acionistas e o contrato de concessão (visto que em sua forma atual ele tem prazos e estratégias operacionais inexequíveis). Para tanto, reiterou a outra condição imprescindível, a comprovação pelo sócio privado da estrutura financeira concreta que permitiria financiar a continuidade do empreendimento. A esse respeito, informou que a empresa estaria buscando a associação com empresas italianas, estando em suas mãos concluir o projeto de engenharia e trazer o novo parceiro privado. Ao COI, pede apenas “portas abertas” para a concretização de novas soluções.

Na mesma audiência, o Comitê foi honrado com a participação do Deputado Raimundo Gomes de Matos, presidente da Comissão Externa da Construção da Ferrovia Transnordestina da Câmara dos Deputados. O nobre parlamentar iniciou por mencionar a existência de vários problemas com a execução da concessão, materializados em Termos de Ajustamento de Conduta não cumpridos pela concessionária, e as diferentes gestões da Comissão Externa para a busca de soluções para o problema. Apontou que a Comissão recebeu muito recentemente novas propostas do concessionário, com um novo projeto de um subtrecho viável da ferrovia, com acordos de carga que já estariam fechados garantindo demanda à futura operação. Ressalta que a ferrovia já é esperada por diferentes empreendimentos econômicos no Ceará para integrar-se em sua logística de operação. Por fim, pede uma “sinalização positiva” do Comitê, pois uma “sinalização negativa” teria o efeito de “travar” vários projetos econômicos no Nordeste.

Proposta do COI:

O ponto inicial a destacar é que o COI vê com preocupação a mudança de postura da ANTT (com a anuência silenciosa do Ministério supervisor), passando de admitir, no ano passado, a situação precária e insustentável do projeto, para uma defesa genérica da prerrogativa de continuar no curso até então desastrosamente perseguido. Esta mudança de atitude, combinada com a retomada de manifestações a favor da retomada de aportes para a obra (não por acaso, todos os aportes iniciais que se desenha nos diferentes cronogramas aventados viriam dos cofres federais, e não de qualquer sócio privado), levam o Comitê a extremar os cuidados com o caso, pois aumenta muito o risco de mais danos ao Erário decorrentes desse objeto de despesa.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Desde logo, a argumentação genérica da ANTT é inteiramente insustentável: a uma, porque o Congresso Nacional não está adstrito a simplesmente chancelar a relação de recomendações provenientes do TCU (não por acaso, chamam-se “recomendações”, e não “determinações”). A avaliação do Legislativo tem outra e independente natureza (ainda que o Tribunal procure, como método, elaborar suas recomendações sopesando os mesmos fatores previstos na LDO); afinal, autorizar ou não a realização de determinada despesa é decisão soberana do Poder Legislativo (art. 48, inc. II, da Carta Magna), e é o exercício dessa decisão soberana que está em jogo no caso vertente. Casos há, inúmeros, em que o Congresso optou por não determinar o bloqueio de empreendimentos com recomendação de paralisação do TCU, assim como adotou a conduta inversa, decidindo pelo bloqueio de despesas que não tinham tido a recomendação de paralisação. Ademais, o apontamento de irregularidades graves pelo TCU não se faz somente pelo meio processual da lista de recomendações em atendimento à LDO de cada ano, mas por qualquer de seus trabalhos de fiscalização – e os processos acima dissecados (e mencionados pela própria ANTT) contêm uma profusão de irregularidades gravíssimas que, ao contrário do que parece querer insinuar a argumentação da Agência, foram explicitadas pelo Tribunal e não elididas pelos órgãos governamentais envolvidos nem pela concessionária.

A duas, porque a alegação de uma suposta intangibilidade econômico-financeira do contrato de concessão não é capaz de sobrepor-se à exigência maior de todos os contratos de direito público, a observância dos princípios constitucionais do art. 37 - entre eles a legalidade, a moralidade, e a eficiência, que todos os elementos até agora trazidos a público fazem considerar que foram solememente ignorados na gestão dessa obra. O próprio contrato de concessão tem sua legalidade de origem severamente questionada, com fortíssimos fundamentos jurídicos; ainda que sobrevivesse a esse teste, a sua execução padece de tantos e tão graves vícios (em frentes tão diversas quanto a validade da modelagem societária que transformou uma obra com maioria absoluta de recursos públicos em um suposto investimento privado; o cumprimento do dever de diligência dos administradores dessa participação societária pública; a regularidade física e financeira da execução do projeto de obra por parte do sócio privado, que detinha todo o controle das decisões empresariais e operacionais a despeito de entrar com uma porcentagem mínima de capital próprio), que torna mínima a plausibilidade de que tal contrato venha a representar, por si só, a regra integral de alocação de direitos e deveres em relação ao concessionário. Ao contrário,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

antes de apurar eventuais prejuízos ao concessionário, a ação estatal deve assegurar-se de que os bilionários prejuízos causados pelo projeto aos cofres públicos sejam apurados e solvidos.

Bem mais se esperaria da manifestação de quem, afinal, é a agência reguladora das concessões ferroviárias. Quais são as perspectivas que o concessionário propõe, como agente decisório da atividade empresarial da concessão, para a continuidade do projeto ? Qual é, afinal, a obra que o concessionário se dispõe a produzir, refletida no seu projeto de engenharia adequado ? Qual é a viabilidade econômica do empreendimento que se propôs aos sócios públicos (ou, melhor dito, da recuperação do imenso prejuízo até hoje incorrido pelo Erário) ? Todas essas posições, imprescindíveis à defesa do interesse público, permanecem absolutamente inalteradas desde que, há um ano, o Congresso apontou o problema e levantou uma barreira ao desembolso de novos recursos públicos nessa condição precária. A ANTT não tem respostas para nenhuma dessas questões fundamentais, e não obstante arvora-se em defender a não-paralisação dos repasses públicos. Deve ser reiterada a insistência na questão da ausência de respostas decorrido mais de um ano do bloqueio inicial: um novo projeto foi apresentado pela concessionária para parte da obra, mas ainda não aprovado pela ANTT¹⁵⁶; o grupo de trabalho interministerial apresenta cenários hipotéticos de macrofinanciamento do projeto que dependem de premissas ainda não realizadas (aportes bilionários de novos sócios que ainda não existem; empréstimos do BNDES à concessionária para que ela efetue os aportes de sua responsabilidade; desembolsos imediatos de cerca de um bilhão de reais novamente a cargo do orçamento fiscal da Valec), distando muito de ser uma modelagem factível ou consistente. Todas essas lacunas permanecem praticamente inalteradas desde o ano anterior: mudanças, se existiram, foram de mero desejo expressado de continuar o projeto nas mesmas bases (concretamente, pedindo novos aportes de recursos fiscais).

A deliberação do Legislativo no presente momento de elaboração orçamentária baseia-se na prevenção de riscos ao Erário e à sociedade: caso os riscos com a paralisação das despesas sejam maiores que aqueles previstos com a sua continuidade, é obrigação do Congresso negar a sua autorização. No caso concreto, frente ao suposto risco insinuado pela ANTT de um desequilíbrio econômico-financeiro futuro a ser reclamado pelo concessionário, existem

¹⁵⁶ Registre-se que a não-aprovação pela Agência (até que cabalmente esclarecida qualquer dúvida ou pendência) parece ao Comitê ser uma medida de prudência indispensável, à vista das deficiências até agora encontradas nos projetos anteriores.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

incontáveis evidências, formalmente constatadas, de que a continuidade de aplicação de recursos públicos nesse projeto representa, por si mesma, prejuízos imediatos (acrescendo-se ao dano bilionário que já provocou). Não há como equivocar-se nesse balanço de riscos: para que se chegue a cogitar de uma suposta indenização à concessionária por reequilíbrio (cujo *fumus bonis iuris* sequer se esgrime pela Agência, sendo a alegação puramente hipotética), primeiro seria preciso apurar, quantificar e responsabilizar os agentes públicos e privados pelos bilionários prejuízos ao Erário e à sociedade na operação da concessão tanto da malha original quanto da obra da nova malha, os quais já são formalmente objeto de processos tanto administrativos quanto de controle externo. Mesmo que tal apuração fosse concluída, a continuidade do empreendimento dependeria de um equacionamento financeiro e de engenharia que os agentes envolvidos foram incapazes de apresentar no mais mínimo grau de consistência. Nesse cenário, é inconcebível falar-se em aporte de novos recursos públicos, seja a que título for. Os mesmíssimos fatores presentes no bloqueio do ano anterior continuam inalterados: histórico deplorável de execução (tendo gasto mais de R\$ 5,7 bilhões de recursos públicos¹⁵⁷ desde 2006, a concessionária não conseguiu executar mais de metade das obras, não dispõe de projeto adequado nem de orçamento confiável para a sua conclusão, e o que foi construído tem vícios de qualidade que a cada apuração surgem maiores); ausência de planejamento confiável para a continuidade (desconhecimento dos aportes necessários dos sócios públicos e privados para as obras, ausência de estudos técnico-econômicos e de acompanhamento dos sócios públicos, desconhecimento até mesmo de quais poderiam ser os eventuais novos sócios privados com *fresh money* para investir); participação majoritária de capitais públicos que não se reflete sequer no poder no projeto não se reflete no poder de controle, que é do sócio privado minoritário; desenho da concessão 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; incerteza jurídica quanto à própria regularidade da concessão original para a obra; descontrole gerencial absoluto da aplicação dos recursos públicos

¹⁵⁷ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

no projeto, quer individualmente (dentro de cada órgão), quer considerados em conjunto¹⁵⁸. Na avaliação da evolução do caso em 2018, a cautelar de suspensão da aplicação de todos os recursos federais (mesmo na forma de empréstimo) fixada pelo TCU foi tornada ainda mais restritiva pelo Acórdão 2532/2017 – Plenário. Repetindo a síntese do relatório de 2017: o pior cenário possível para aplicação de recursos federais.

Persistem, sem qualquer modificação, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado (na realidade, 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, 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. Pelo lado dos hipotéticos riscos da paralisação, continuam inexistindo: nada impede que a concessionária avance qualquer obra com recursos próprios; nas soluções apontadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial, nada consta quanto 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 que ainda não foi identificado); no decorrer do presente ano, não há notícia de que as obras, antes semiparalisadas, tenham sido retomadas de qualquer forma. Mais grave, como ressaltado acima, é que existe a manifestação expressa da Agência reguladora de que é contrária à paralisação de desembolsos (e existe dotação orçamentária para o FDNE participar de empréstimos à concessionária) – todos fatores que suscitam a possibilidade de eventuais desembolsos no projeto.

Neste sentido, é muito auspíciosa a posição expressa pelo Ministério, que – no entendimento do COI – representa a perfeita compreensão da situação em que colocado o governo federal: qualquer continuidade do envolvimento financeiro depende da conclusão e aprovação do projeto de engenharia, da revisão da viabilidade econômica e da evidenciação da estrutura de financiamento dos sócios privados. É exatamente isso que o Tribunal e o Comitê vêm apontando, e a posição do Ministério reforça tais convicções. O cumprimento de tais

¹⁵⁸ Uma avaliação ou controle gerencial do conjunto global de recursos públicos mobilizados no projeto é completamente inexistente em qualquer órgão ou Ministério, e começa a ser esboçada apenas com a criação e funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial acima relatado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

condicionalidades, como bem aponta o órgão federal, é precondição para o êxito de qualquer retomada do projeto. Assim, a sustação dos pagamentos públicos até que tenham sido atendidas contribui para o sucesso do empreendimento, pois força os agentes envolvidos (públicos e privados) a buscarem o cumprimento dessas etapas com a maior celeridade possível.

O Comitê reconhece e apoia as iniciativas da Comissão Externa presidida pelo Deputado Raimundo Gomes de Matos, enfatizando que suas diligências têm oportunizado a apresentação de novas e melhores propostas de solução para o problema. Tais propostas vêm-se materializando, gradativamente, em possíveis alternativas a serem exploradas, o que deve ser incentivado. Há que reconhecer, naturalmente, que tais alternativas ainda estão em elevado grau de generalidade, sendo grandes linhas a serem perseguidas e transformadas em propostas concretas. Neste sentido, a sinalização positiva fundamental que a Comissão Externa – e todos os interessados – legitimamente esperam será, como bem aponta o Ministério, a conclusão dos projetos e estudos de viabilidade, sem os quais nenhum parceiro privado potencial passará das conversas exploratórias para transformar um interesse genérico em proposta concreta de negócios. Se, ao contrário, as cautelas hoje existentes sobre os sócios públicos (a cautelar do TCU e o bloqueio orçamentário) forem derrubadas na ausência do substancial cumprimento dessas medidas mínimas de condução do projeto, a sinalização a um potencial sócio privado será a pior possível, ou seja, a de que o imenso descontrole que pesou até hoje sobre o projeto permanece sem solução.

Por conseguinte, o Comitê mantém, em absoluta concordância com as reiteradas posições de mérito do Tribunal de Contas da União e com a recente e louvável orientação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, a sua recomendação ao Congresso Nacional no sentido do bloqueio da execução dos programas de trabalho abaixo relacionados e quaisquer outros que possam contemplar 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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)

28.846.2029.0355.0001/2019 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO
NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - FDNE (LEI
COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Canal do Sertão – Alagoas

53101 – Ministério da Integração Nacional

Programa de Trabalho:

18.544.2084.10CT.0027/2019 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

18.544.2084.10CT.0027/2018 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

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:

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

Informação do TCU:

O caso do Canal do Sertão já contempla uma larga trajetória no âmbito da Comissão. Inicialmente, o Acórdão nº 2957/2015-Plenário, em decisão de mérito, comunicou 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 ficaram suspensos em razão da apresentação de recursos com efeito suspensivo pelas empresas contratadas, embora o despacho de seu acolhimento tenha determinado em caráter cautelar à Seinfra/AL que se abstinha 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 (circunstância que não enseja a reclassificação da irregularidade para IG-R diante da ausência da autorização do contratado para a retenção).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Segundo informa o relatório de fiscalização de 2018, as empresas recorrentes desistiram de seus respectivos pedidos de reexame, tornando então definitiva a posição da Corte na matéria.

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 daquele exercício, 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 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 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 (índice de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores). Ainda em 2017, 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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:

analice 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.

O relatório de fiscalização de 2018 (TC n. 023.642/2018-1, Fiscalização n. 286/2018) informa que o contrato do Trecho 5 permanece sem ordem de serviço para o início das obras e sem termo de compromisso que dê suporte orçamentário à sua realização com recursos federais. Há notícia de apontamento da fiscalização (no TC 003.632/2015-6) de que as revisões de projeto acarretaram supressões e acréscimos de serviço que extrapolaram os limites legais de alteração contratual, com considerável possibilidade de novas alterações de serviços e/ou quantitativos após o início das obras, propondo-se no âmbito técnico o não-repasso de recursos federais até a celebração de nova licitação . Mais grave, a conclusão no mesmo processo foi no sentido de que



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

os graves vícios do projeto submetido à licitação original acarretariam nulidade da licitação e dos atos supervenientes, pois o certame carecia dos elementos e das informações necessárias para que os concorrentes pudessem elaborar suas propostas com adequado conhecimento sobre o objeto (nenhuma das duas propostas recebeu ainda decisão de mérito da Corte). Quanto ao sobrepreço do Trecho 5, foi informado pelo gestor estadual que um novo aditivo veio a ser celebrado em dezembro de 2017, com readequação de quantitativos e repactuação nos limites máximos de preços indicados pelo Acórdão 2.957/2015 – Plenário (sem manifestação definitiva do Tribunal quanto à adequação dos novos preços). Outra informação relevante (item 35 do relatório) é a manifestação do Ministério da Integração Regional diante de solicitação do governo estadual por recursos para o Trecho 5, no sentido de que: 1) para a execução das obras do Trecho 5, é fundamental a conclusão do Trecho 4 – trecho imediatamente anterior e em execução, então com 71% de avanço físico em junho de 2018; e 2) os projetos e planos de trabalho apresentados não se encontravam aptos a embasar a aprovação das transferências. Como conclusão, o relatório técnico propõe a confirmação da IGP, tendo em vista a não-adoção completa das providências saneadoras indicadas no item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário.

Ainda em 2018, o Acórdão 2461/2018 – Plenário aponta (item 522 do Relatório) que a obra do Canal do Sertão é o “caso extremo” de incapacidade do cumprimento do cronograma por parte dos órgãos executores, permanecendo inconcluso há 26 anos, tendo o valor em preços constantes subido 12,68 % desde seu início no longínquo ano de 1993; o atraso acumulado no Trecho 5 é de 6,12 anos (Tabelas 21 e 22 do Relatório).

Para o conjunto das obras do Canal do Sertão, o PLOA/2019 prevê uma dotação de R\$ 90.000.000,00. A execução das obras informada pelo TCU era de 71 % para o Trecho 4 e 0 % para o Trecho 5, em 31/07/2018.

Na audiência promovida em 21/11/2018, o representante do TCU apontou que o trecho 4 (etapa anterior ao trecho em discussão) está executado em cerca de 75 %, estendendo-se o prazo formal do cronograma de execução do mesmo trecho o final de 2019 (embora o atraso sistemático que se tem verificado na obra torne possível mais um atraso). Quanto à Operação Caribdis, confirmou que o Tribunal recebeu dados da investigação para contribuir com suas próprias fiscalizações, mas não houve até agora nenhum reflexo dessa troca de informação sobre as conclusões em torno do Trecho 5 que ora se examina.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Informação do gestor:

Em 2017, o Ministério da Integração Nacional relatava (mediante ofício e em audiência pública) 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. Nesse mesmo exercício, o representante da Secretaria de Infraestrutura de Alagoas (SEINFRA/AL) relatou em audiência as medidas adotadas até então pelo Estado, que redundaram na repactuação formalizada em dezembro daquele ano. Em documento dirigido Comitê, a SEINFRA defendia o desbloqueio da execução da obra, com base nos critérios do art. 118 da LDO/2016, pois os trechos 1 a 3 encontravam-se prontos, o trecho 4 tinha 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; em suas alegações, novo certame licitatório viria a provocar mais custos administrativos e demandar mais tempo (então estimado em 24 meses, quando o cronograma apresentado para a conclusão do trecho 4 era de 15 meses a partir daquela data, novembro de 2017). Defendia não ter havido modificação do objeto, mas somente adaptações a condições circundantes que haviam mudado desde 2006, como ampliação de áreas urbanas e cruzamentos de vias, especialmente no município de São José da Tapera. Por 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, argumenta que as alterações do arranjo físico da obra teriam preservado a concepção e a diretriz geral do projeto básico, ou seja, o objeto, seu traçado e as características gerais da obra. Do ponto de vista jurídico, invoca em caráter geral o suporte da Decisão 215/1999 – Plenário (alteração consensual, qualitativa e em situação excepcional) e em caráter específico o Acórdão nº 1536/2016-Plenário, que daria guarida a alterações desse jaez em:

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 2059/2013-TCU-Plenário e as alterações sejam necessárias para a conclusão do objeto, sem que impliquem



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

seu desvirtuamento, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública¹⁵⁹.

Reiterava que a anulação do contrato em virtude de erro no projeto básico não seria aplicável porque o novo estudo em que se baseia a proposta de repactuação foi determinado pelo próprio TCU, não sendo 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; a própria questão do sobrepreço estaria elidida pela última manifestação técnica do TCU no exame da repactuação, ao menos para a variante B do novo projeto; a anuência da contratada estaria também garantida por sua manifestação expressa encaminhada em anexo.

Já na audiência promovida em 21/11/2018, o Ministério da Integração reiterou não ter qualquer instrumento de repasse para o trecho 5, concordando com as objeções do TCU e reconhecendo não ter intenção de firmar nenhum novo ajuste sem a expressa anuência do Tribunal¹⁶⁰. Em resposta aos questionamentos do Comitê, o ministério confirmou a previsão do TCU de uma conclusão do Trecho 4 bastante posterior ao previsto, uma vez que o cronograma de obras prevê a execução de R\$ 16 milhões para a conclusão, mas o PLOA/2019 somente contempla R\$ 90 milhões para a obra, o que torna bastante provável a não-conclusão sequer ao final de 2019. Acerca dos cronogramas, aduziu ainda que o Ministério tem promovido junto aos convenentes subnacionais a estratégia de sequenciar as obras hídricas seguindo o sentido das águas ou seja, a de concluir as etapas do início para o fim do percurso da água, buscando ao mesmo tempo aproveitar integralmente cada etapa concluída e evitar que trechos posteriores fiquem ociosos e em risco de deterioração por não receber água de trechos anteriores ainda inconclusos. Quanto aos reflexos da Operação Caríbdis, informou não ter o Ministério qualquer informação acerca do andamento das investigações.

Pelo Ofício 586-2018-SIH-MI de 20 de novembro de 2018, o Ministério reitera que o plano de trabalho proposto pelo governo estadual ainda não foi aprovado pelo órgão federal (em anexo, encaminha o inteiro teor do processo administrativo 59602.000532/2016-86, que registra

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ Informou ter havido a utilização de repasses federais para correção e atualização de projeto, dissociado do contrato em referência, o que não sofre objeção nem pelo TCU nem pelo Comitê.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

as tratativas de análise dos projetos apresentados pelo Estado e as demandas técnicas de esclarecimentos e informações).

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.

Já em 2017, considerou o Comitê que o quadro fático mostrava-se significativamente alterado, pois o governo do Estado apresentava estudo completo de repactuação, com manifestação prévia de adesão da contratada. Inicialmente, registrou o relatório colegiado que a obra do Canal do Sertão foi objeto de operação da Polícia Federal (“Operação Caribdis”) que investiga que investiga os crimes corrupção, fraude à licitação, peculato, lavagem de dinheiro e organização criminosa na contratação das obras. Segundo informação da própria agência policial¹⁶¹, 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 então teve acesso¹⁶², não houve menção à participação da

¹⁶¹ Notícia disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/11/pf-investiga-crimes-nas-obras-de-canais-em-alagoas>.

¹⁶² <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-contra-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/portal/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-federal-faz-operacao-contra-fraudes-nas-obras-do-canal-do-sertao.ghtml>;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Construtora Queiroz Galvão nos atos investigados, nem de investigações abrangendo o trecho 5 ou o respectivo contrato. A investigação redundou em denúncia penal formulada em 07.12.2017 pelo Ministério Público Federal nos mesmos termos¹⁶³, também sem mencionar o Trecho 5 nem a construtora para ele contratada (Queiroz Galvão).

Destacou o comitê então que 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 trazia 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. Não se vislumbrava, mesmo naquela oportunidade, uso estratégico do tempo para entregar informações às vésperas da decisão do Congresso Nacional: a proposta fora apresentada há mais de um ano, os debates com a Corte vinham-se desenvolvendo desde então, com contínua interação com as empresas envolvidas (parecendo ao Comitê que a SEINFRA agia continuamente em prol das providências saneadoras alvitadas). Relembrou também a inexistência de objeções do Tribunal ao mérito dos preços e soluções técnicas apontadas no estudo de repactuação.

Após discorrer sobre a possibilidade dos novos preços serem efetivamente repactuados na ocasião, que considerou plausível, o Comitê adentrou o mérito do questionamento principal, a mudança do objeto. De início, entendeu que o TCU não refutava 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, sendo outra – e legítima – a questão suscitada: a caracterização qualitativa e quantitativa do fornecimento a ser prestado pelo contratado ter 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. Tal princípio é relevante

<http://www.valor.com.br/politica/5212875/ex-governador-de-alagoas-e-alvo-de-operacao-da-policia-federal>;

¹⁶³ <http://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/operacao-caribdis-mpf-oferece-denuncia-contra-ex-governador-de-alagoas>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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. Reconhecia que, no caso concreto, não se poderia presumir um conluio entre o Estado e a contratada para essa finalidade, porque a revisão fora determinada – por razões mais do que justificáveis – pelo próprio TCU, sendo ademais compatíveis com a defasagem de dez anos entre o projeto original e a revisão.

Acrescentava que o caso podia enquadrar-se (à vista do exame expedito que era possível no processo decisório do Comitê e a partir de uma interpretação apenas literal) na exceção que o próprio TCU abriu à regra geral de vedação às alterações contratuais dessa natureza, o Acórdão 1536/2016 – Plenário, uma consulta vinculante que estabeleceu 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, expressava o Comitê, 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). Admitia a cautela do Tribunal de aplicar o raciocínio somente a obras em andamento, entendendo-a porém como apenas englobando a como prevenção do início de novas obras com base nesta excepcionalidade, ou seja, a totalidade de uma obra (não suas parcelas, divididas em diversos contratos por razões



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

exclusivamente jurídicas e negociais) – destacando que “obra”, no caso, é o Canal do Sertão, e não os trechos em que se divide – e esta obra estava em andamento.

Outro critério de avaliação para o caso concreto seria a observância das condições gerais para a aceitação de qualquer extração de limites, traçadas pela paradigmática Decisão TCU 215/1999 – Plenário:

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;

Passando ao caso do canal do Sertão, analisava que: 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 havia evidências de que acarrete encargos superiores ao de uma rellicitação, (inciso I) tendo em vista



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

que a avaliação preliminar não aponta sobrepreço¹⁶⁴; não havia 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 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 poderia ser exigida então porque ainda não fora celebrado, mas a discussão até aquele momento levantava 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 extração de limites só é admissível quando as alternativas são comprovadamente catastróficas). Não se podia afirmar que relatar 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 podia inferir a partir do ponto de vista externo à organização, já teria sido dado pelo Tribunal no citado Acórdão 1536/2016 – Plenário, razão pela qual entendeu o Comitê não poder impugnar a opção do gestor por adotá-lo. Se outra interpretação for aplicável, ou seja, se o caso concreto não se subsumir a essa hipótese jurisprudencial por algum fator que escapa à percepção deste parlamento, somente seria 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.

Em conclusão, o Comitê considerou que, mesmo acolhendo expressamente a tese esgrimida pelo Tribunal de que alterações do contrato acima dos limites previstos na Lei

¹⁶⁴ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

8666/93, aplicáveis discriminadamente a supressões e acréscimos, ensejam irregularidade que pode ser considerada para fins de recomendação de paralisação, o caso concreto encaixava-se explicitamente num dos permissivos excepcionais abertos pelo próprio TCU para essa alteração, o que não permitiria considerar as modificações como irregularidade que sugeriria a paralisação pelo só fato de superarem o limite legal de 25%.

Reforçava essa conclusão argumentando de que no caso concreto não havia qualquer elemento contrário à 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 (que continuam inalterados no art. 119 da LDO/2019) para o Trecho 5, 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 poderia vir a ter por consequência um atraso no cronograma geral da obra (deixando claro que essa possibilidade não era em absoluto uma certeza, visto ser 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.

Reconhecendo embora o ambiente de risco (obra com um histórico comprovado de irregularidades nos trechos anteriores, inclusive sob investigação de ordem criminal que trazia o receio de que, por desconhecimento, não esteja sendo considerada alguma ilegalidade que porventura tenha reflexos sobre a situação atual), enfatizou que 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 (que se repetem no art. 119 da LDO/2019), 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, se induzida pela paralisação, teria impacto negativo no atendimento à população da região (alíneas ‘a’ a ‘c’), e o bloqueio orçamentário do trecho 5 poderia 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 estava prevista pelo Estado para 15 meses a partir da data de novembro de 2017) – alíneas ‘h’ a ‘j’. As providências adotadas pelo gestor (alínea ‘g’), minuciosamente analisadas, foram consideradas adequadas para a circunstância, especialmente pelo fato de que o mesmo submeteu ao Tribunal uma proposta de repactuação do contrato nos termos exigidos. Com base nessas razões, o Comitê entendeu que não persistiam elementos que levem a considerar imprescindível o bloqueio do instrumento em referência (Contrato 58/2010-CPL/AL) propondo que não mais permanecesse incluído no quadro de bloqueio quando da aprovação da LOA/2018.

Em outras palavras: entre 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 Trecho 5, e acatar o julgamento de conveniência e oportunidade do gestor no sentido de alterar o contrato em proporções superiores ao limite legal (com o permissivo explícito do Acórdão 1536/2016 – Plenário que será lícito ao gestor exercitar), entendia o Comitê naquele momento não estar diante da circunstância típica da intervenção de bloqueio, ou seja, uma frontal irregularidade cuja continuidade tem consequências de difícil reversibilidade.

Para este ano, a execução física em pouco se alterou: o grau de execução do Trecho 4 ascendeu de 70 % em novembro de 2017¹⁶⁵ para 71 % em abril de 2018¹⁶⁶ (podendo alcançar, segundo informação na audiência de 21/11/2018, até 75% em fins de novembro de 2018). Pode o

¹⁶⁵ Ofício nº 764/2017 –SEINFRA/AL-GS-SEI, 17 de novembro de 2017, item 9.5 - ‘c’.

¹⁶⁶ Relatório de fiscalização do TCU, p. 17, Apêndice D



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Comitê, enfim, avaliar a situação sem a extrema pressão do tempo de decidir um caso com poucos dias entre o seu conhecimento e a deliberação final; a dilação do tempo permite uma perspectiva mais completa do caso, tornando-a mais condizente com as finalidades do mecanismo de controle preventivo.

Correta verificava-se a posição do Comitê (amparada na jurisprudência do TCU) de admitir a excepcionalização da regra legal com o fundamento de minimizar o risco de atrasos na conclusão da obra, em cognição que até então somente se afigurava sumária em virtude do escasso tempo decorrido do recebimento das informações relativas à repactuação do contrato. Não havia tempo de estender a avaliação fática, e a opção deveria ser então a mais conservadora possível. Hoje, transcorrido um ano inteiro, dispõe-se de mais elementos para o posicionamento definitivo.

E o fator fundamental da nova avaliação é também o fator tempo: o Trecho 5, como corretamente aponta o Ministério da Integração Nacional, somente poderá ser utilizado quando da conclusão do Trecho 4. Este se previa operacional pelo gestor em 15 meses a partir de novembro de 2017, estando a obra com 70 % de execução no Trecho; a evolução da obra foi praticamente nenhuma no período, pois o seu andamento é calculado em 71 % um ano depois; assim, são praticamente os mesmos 15 meses que restam para a sua conclusão. Mais ainda, como aponta o Ministério da Integração, a alocação orçamentária prevista pelo Executivo está longe de assegurar que sequer esse cronograma ampliado seja cumprido, ficando o cronograma do Trecho 4 inevitavelmente prorrogado para bastante mais tarde que o final de 2019. Portanto, não há mais nenhum perigo reverso: a solução definitiva do caso do ponto de vista legal – a rellicitação com o novo projeto – não traz mais risco de atraso considerável que afete a disponibilidade final da obra (pois há uma janela de um ano e três meses, no mínimo e muito provavelmente bem maior, entre o possível início de um procedimento licitatório para o Trecho 5 e o prazo esperado para que a obra do Trecho 4 possa ser disponibilizada). De outra sorte, não se pode afirmar que a continuidade do contrato atual assegure uma mais expedita conclusão, pois o ano de 2018 transcorreu *in albis* no que se refere à execução da obra do Trecho 5– não havendo nada que garanta que seria esse arranjo o que mais rápido possa concluir sua execução.

De outra parte, é muito clara a vantagem de uma rellicitação: os preços repactuados o foram ou pelos valores unitários do contrato anterior (cuja economicidade somente se pressupõe diante do outro projeto correspondente, já comprovadamente inviável), ou pelos padrões de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

referência de preços da administração pública (SINAPI e SICRO): nenhum deles – ainda que seu uso no caso possa ser tido como não evitado de ilicitude – traz o efeito da concorrência no mercado atual¹⁶⁷, sob as condições atuais, e tendo como parâmetro de cálculo o projeto que será efetivamente executado. De fato, ao se licitar com o projeto executivo concluído, reduz-se fortemente a incerteza para o licitante, o que de imediato reduz o risco que embute no respectivo BDI. Portanto, é inteiramente razoável a expectativa de descontos substanciais em relação ao orçamento estimado, reduzindo o valor a ser desembolsado pela Administração Pública, em função da submissão a uma nova concorrência.

Não se trata de ignorar as decisões antes usadas como paradigma: o Acórdão 1536/2016 – Plenário autoriza a extração de limites com a condição de que seja “observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública”: ora, o interesse público primário (a conclusão da obra) não seria afetado pela rellicitação – dados os dilatados prazos para a conclusão do Trecho 4 – e o interesse público secundário (a obtenção do menor preço), bem como o princípio constitucional da economicidade, seriam plenamente atendidos somente com a submissão do objeto à concorrência de mercado por meio de uma nova licitação. De igual modo, os requisitos da Decisão 215/1999 – Plenário indicam claramente que uma nova concorrência seria a melhor alternativa: não haveria encargos adicionais de rescisão, pois o contrato não se iniciou (inc. I); a capacidade técnica e econômico-financeira do novo contratado estaria automaticamente garantida pela própria licitação (inc. II); não prejudicaria – muito ao contrário, asseguraria – a completa execução do objeto original, sem comprometer o cronograma de execução do conjunto da obra e a fruição dos benefícios da mesma (uma vez que o Lote 5 do canal depende da conclusão de uma etapa anterior que tem prazo de 15 meses, pelo menos, a partir de agora) – inc. V; finalmente, as consequências dessa alternativa (rescisão contratual, seguida de nova licitação) não importam nenhum sacrifício ao interesse coletivo ao interesse público primário, pois não há mais circunstância de urgência e emergência diante do cronograma global da obra (inc. VI)¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Reconhecidamente mais competitivo, tanto pela redução do número de obras sendo executadas, quanto pelo retorno ao mercado – com práticas concorrenciais mais aderentes aos padrões internacionais - de várias empresas atingidas por operações anticorrupção no passado recente.

¹⁶⁸ As mesmas considerações aplicam-se aos critérios de avaliação fixados no art. 119 da LDO/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Por conseguinte, a evolução do caso no período decorrido desde o último processo orçamentário permite ao Comitê o benefício da disponibilidade completa dos elementos necessários à boa decisão orçamentária, que levem em conta o efetivo horizonte temporal da obra e as condições de mercado que permitam obter o melhor preço aos cofres públicos. Considerando tais fatores, fica patente que a melhor solução para o caso possível é cumprir a lei, ou seja, submeter o novo projeto a uma nova licitação, sem buscar excepcionalidades que – à luz do quadro informacional completo - não mais encontram fundamento no interesse público. Assim, deve o Comitê, em perfeita consonância com a posição expressa pelo TCU e pelo próprio Ministério da Integração, considerar indesejável ao interesse público a continuidade do Contrato em referência, em favor de uma nova licitação, propondo a inclusão desse instrumento no quadro de bloqueio quando da aprovação da LOA/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Canal Adutor Vertente Litorânea

53101 – Ministério da Integração Nacional

Programa de Trabalho:

18.544.2084.12G7.0025/2019 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba No Estado da Paraíba

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:

Em razão de significativas alterações incluídas nos projetos executivos do empreendimento, verificou-se, em fiscalização realizada por equipe técnica do TCU em agosto de 2017 (TC 010.240/2017-9), que os projetos básicos dos Lotes 1, 2 e 3, respectivamente referentes aos Contratos 4, 5 e 6/2011, mostraram-se precários e deficientes, em desrespeito ao disposto nos §§1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, assim como à jurisprudência da Corte de Contas. A deficiência acarretou acréscimos e supressões nos quantitativos da planilha orçamentária pactuada, os quais representaram as seguintes alterações nos montantes financeiros:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Modificações	4/2011 (Lote 1)	5/2011 (Lote 2)	6/2011 (Lote 3)*
Acréscimos	R\$ 208.234.237,67 (60,01%)	R\$ 238.552.795,00 (75%)	R\$ 139.938.372,76 (69,77%)
Supressões	R\$ 137.186.691,50 (39,59%)	R\$ 188.828.856,36 (59%)	R\$ 107.521.335,77 (53,61%)
Valor Líquido	+ R\$ 71.076.599,59 (20,51%)	+ R\$ 49.723.939,52 (15,58%)	+R\$ 32.417.036,99 (16,16%)

(*) Estudo preliminar da empresa gerenciadora do projeto; não foi celebrado aditivo.

Descreveu-se uma longa lista de modificações radicais de elementos de obra (componentes específicos do canal, metodologia construtiva, soluções de projeto) procedidas nos contratos do Canal Adutor Vertente Litorânea. Essas excessivas alterações demonstraram 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 dos projetos básicos, em consonância à farta jurisprudência do TCU, comprometeu a exequibilidade do objeto (levando a maiores custos e riscos de abandono e paralisação por inviabilidade técnica percebida *a posteriori*) e, sobretudo, a isonomia entre os licitantes. Do ponto de vista do Erário,

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.

Consta daquele relatório de fiscalização (TC 010.240/2017-9) que o elevado estágio de execução dos Lotes 1 e 2 desaconselharia uma proposta de paralisação das obras, em razão de os custos de desmobilização, relicitação e remobilização poderem representar encargos superiores à readequação das planilhas orçamentárias realizada. Ademais, observou-se que, embora tenham sido ultrapassados os limites de 25% de possibilidade de acréscimo e de supressão contratual (fixados nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993), a situação fática dos Contratos 4 e 5/2011 amoldava-se às exceções previstas em julgado da Corte de Contas (Acórdão 1.536/2016-TCU-Plenário), restando amparada a continuidade da execução das avenças.

O Lote 3, por sua vez, ostentava situação jurídica distinta: a obra não fora iniciada, em que pese a expedição da ordem de serviço em 28/9/2016; o aditivo, com os quantitativos correspondentes ao novo projeto, não havia sido formalizado; e existiam pendências referentes a desapropriações, indicando ser necessário prazo ainda mais dilatado para o início da obra. Neste



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

contexto, a equipe de auditoria do TCU entendeu como medida mais adequada a anulação do Contrato 6/2011, seguida da realização de nova licitação, bem como pugnou pelo enquadramento da irregularidade como IGP, nos termos do art. 117, § 1º, inciso IV, da LDO 2018 (Lei 13.473/2017).

Em nova intervenção do corpo técnico do TCU nos autos da fiscalização (TC 010.240/2017-9), em outubro de 2017, propôs-se: a adoção de medida cautelar pelo Tribunal a fim de suspender pagamentos de serviços com preços unitários acima dos de referência, no âmbito do Contrato 5/2011 (irregularidade classificada como IGC pela equipe de auditoria, em razão de a materialidade do sobrepreço identificado ser insuficiente para classificá-la como IGP); comunicar à CMO que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IGP no Contrato 6/2011, decorrente de contratação baseada em projeto básico deficiente, da qual o saneamento dependeria da anulação da avença (sem embargo de informar que a matéria está em discussão na Corte de Contas); e determinar a realização de oitivas dos interessados quanto aos indícios de irregularidades identificados.

Em Despacho de 15/12/2017, o Ministro-Relator do processo no TCU anuiu parcialmente à proposta técnica: julgou presente suporte fático para a classificação de IGP quanto à deficiência grave no projeto básico do Lote 3 da obra (Contrato 6/2011); determinou a comunicação do fato à CMO; assinalou que o órgão estadual responsável (Seirhmact/PB) se comprometeu a apresentar estudo técnico e econômico avaliando a adequação de se manter a atual avença, adotando as medidas adequadas de acordo com a conclusão alcançada; indeferiu o pedido de cautelar relativo ao achado de sobrepreço decorrente de preços reajustados superiores aos preços atuais de mercado no Contrato 5/2011 (Lote 2), em razão de não enxergar presentes os pressupostos necessários para adoção da medida; e determinou a continuidade das análises pela unidade técnica, bem como a realização de oitivas dos interessados.

Registra-se que, em 30/04/2017, segundo o relatório de auditoria, os Lotes 1, 2 e 3 encontravam-se com 88,07%, 29,24% e 0,00% de execução, respectivamente. O Tribunal de Contas da União encaminhou informações, atualizadas até a Sessão Plenária de 1/5/2018, referentes à obra do Canal Adutor Vertente Litorânea (Aviso nº 587-GP/TCU, de 17/5/2018, autuado como Aviso do Congresso Nacional Nº 20, de 2018): o consórcio contratado para realizar as obras do Lote 3, Contrato 6/2011, encaminhou esclarecimentos ao Tribunal, em



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

26/2/2018; o órgão estadual gestor do Contrato 6/2011 (Secretaria de Estado de Infraestrutura da Paraíba) remeteu manifestação à Corte de Contas; ambos documentos estão sob análise técnica.

Posteriormente, o Acórdão 2466/2018-TCU – Plenário, deliberando em caráter definitivo sobre o relatório de fiscalização de 2018, informa a evolução do grau de execução até junho/2018 (93,54 % para o Lote 1, 38,84 % para o Lote 2 e, novamente, 0,00 % no Lote 3)¹⁶⁹. Com efeito, o contrato do Lote 3 encontra-se formalmente vigente, mas com ordem de paralisação pelo governo estadual desde abril de 2017. Quanto à execução do Lote 2, que é fator importante na análise da paralisação ou não do Lote 3, o atraso no cronograma de execução lançou a data mínima de conclusão para setembro de 2021 (item 45 do relatório). Quanto às justificativas apresentadas na etapa anterior, informa que a unidade técnica propôs o não-acolhimento como descharacterização da recomendação de paralisação, bem como a determinação ao Ministério federal para não repassar recursos para o Lote 3 até a realização de nova licitação, considerando como medidas saneadoras aptas a desconstituir a indicação de IGP a anulação do referido contrato e da realização de nova licitação (a proposta encontra-se em mãos do Ministro-Relator, sem deliberação deste até o momento). Não houve, portanto, qualquer modificação da situação fática do contrato e projeto respectivos, nem da concreta paralisação do mesmo. Reconhecendo a situação, o mencionado Acórdão simplesmente encerra o processo de fiscalização apensando-o ao relativo ao ano anterior, no qual se discute o mérito das questões suscitadas.

Na audiência de 21/11/2018, o representante do TCU detalhou as dimensões da modificação da execução do projeto, calculadas – da forma mais conservadora possível 0 em 38 % de supressões e 54 % de acréscimos de itens frente aos quantitativos originais da licitação, o que ensejou a proposta técnica de nulidade do contrato pela extração dos limites legais e pela não-submissão à concorrência de mercado daquilo que realmente vai ser executado. Lembra ainda que o cronograma de execução do Lote 2 vai ultrapassar com folga o ano de 2020, não sendo razoável construir o Lote 3 antes do 2 (até pelo risco de degradação do que for construído).

¹⁶⁹ Ainda no que tange à evolução histórica, a Tabela 21 do Acórdão 2461/2018 – TCU /Plenário informa que a obra do canal está há 7 anos em execução, e seu custo estimado aumentou 13,95 % em valores constantes.⁷



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Informação do gestor:

Na audiência pública realizada pela Comissão em 2017, os representantes do Estado da Paraíba alegaram 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.

Já em 2018, o representante do Ministério apontou na audiência de 21/11/2018 que o Ministério suspendeu os repasses destinados ao Lote 3 até a definitiva aprovação da solução definitiva pelo TCU, informando que o governo estadual vinha considerando o acatamento da realização de nova licitação ou, se assim aprovado pelo TCU, o aproveitamento do contrato atual, sem uma posição definitiva manifestada. Reiterou que o Ministério incentiva os agentes subnacionais a licitarem com os projetos mais completos possíveis, tendo apoiado todas as gestões para a rellicitação à luz dos novos projetos que o próprio ente federal ajudou a financiar, e tem enfatizado nos últimos anos a estratégia de realização das obras hídricas no sentido das águas, ou seja, a construção sequencial dos trechos do início para o fim do trajeto das águas, de forma a garantir o aproveitamento imediato de cada trecho à medida em que for concluído e a não-deterioração de parcelas que forem construídas a jusante sem que os trechos anteriores estivessem disponíveis. Quanto ao cronograma, destacou que o cronograma original dificilmente poderá ser cumprido, pois previa R\$ 177 milhões para sua conclusão enquanto o PLOA/2019 somente prevê um teto de R\$ 90 milhões.

Pelo Ofício 586-2018-SIH-MI de 20 de novembro de 2018 e anexos, o Ministério reitera que as providências demandadas pelo Tribunal são de responsabilidade do governo estadual como ente executor da obra. Aponta que o governo estadual está adotando medidas para sanear as irregularidades (inclusive relatando a repactuação dos preços com eliminação do sobrepreço e aumento do desconto percentual em relação ao orçamento-base); nesse mesmo tempo, informa que a fiscalização do Tribunal aponta deficiências do projeto básico licitado e recomenda a anulação do contrato.

Proposta do COI:

No ano anterior, o COI já se debruçou sobre o caso, iniciando pela compreensão de que o que está em discussão como irregularidade é tão somente o conjunto de modificações de projeto entre o que foi licitado e o que, após o projeto executivo, vem sendo executado. O projeto básico



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

foi concluído em 2007 pelo Ministério da Integração, e serviu de base para a licitação feita pelo Governo do Estado.

Naquela ocasião, ponderou o Comitê que não restava dúvida acerca da enorme extensão das modificações feitas às características físicas da execução do projeto listadas detalhadamente no Acórdão 935/2016 – Plenário, ressalvando que nenhuma das mudanças, no entanto, tinha sido questionada como incorreta ou indevida do ponto de vista do mérito; ao contrário, várias delas foram apontadas pelo Tribunal como absolutamente necessárias às necessidades verificadas no campo, a ponto do relatório de fiscalização de 2016 manifestar expressamente que tais mudanças eram o que se esperaria da ação do governo estadual:

Deve-se ressaltar, contudo, que a opção pela não paralisação e rellicitação 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 Serhact/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 constou questionamento do mérito da adequação, apenas da diferença que representa em relação ao perfil original do contrato, nem dos preços contratados¹⁷⁰.

Argumentava o Comitê que o TCU não refutou 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; sua objeção – legítima – foi outra: 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

¹⁷⁰ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

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. Reconhecia que não se poderia 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 – e as modificações geradas em fase de obra tiveram o efeito exatamente de sanar as deficiências técnicas de origem.

Aduzia ainda o Comitê que, nas circunstâncias contingenciais que envolvem o seu processo decisório, premido pelo curíssimo prazo para tratar obras novas com profundidade, seria cabível considerar o caso enquadrado, em uma leitura literal, na exceção que o próprio TCU abriu à regra geral de vedação às alterações contratuais dessa natureza, por meio do Acórdão 1536/2016 – Plenário, consulta em caráter vinculante que respondeu ao Ministério da Integração:

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, pontuava-se: 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

as mesmas finalidades (as mudanças são apenas na composição técnica dos serviços necessários à sua construção e na metodologia de execução).

Quanto à defesa, pelo Tribunal, de que tais considerações somente se aplicam a obras em andamento, ponderava o COI que essa cautela só poderia ser entendida como prevenção do início de novas obras com base nesta excepcionalidade, e para isso deveria ser considerada a totalidade de uma obra, não as suas parcelas (as quais podem ser, por razões exclusivamente jurídicas e negociais, divididas em diversos contratos) - “obra”, no caso, seria o Canal Vertente Litorânea, e não os trechos em que se divide, o que permitiria apontar que a obra estava já em andamento.

Outro critério de avaliação para o caso concreto seria a observância das condições gerais para a aceitação de qualquer extração de limites, traçadas pela paradigmática Decisão TCU 215/1999 – Plenário:

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;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Acerca de tais condições, avaliou então o COI: 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 relíctação, (inciso I) tendo em vista que a avaliação preliminar não aponta sobrepreço¹⁷¹; não há menção a eventual incapacidade da contratada em executar o objeto (inc. II); não houve, a rigor, circunstâncias imprevisíveis para a modificação, 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.

Considerava, por conseguinte, o Comitê, que o último inciso da 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 relíctação traz sacrifício insuportável ao interesse público (ou seja, a extração de limites só é admissível quando as alternativas são comprovadamente catastróficas). Não se poderia então afirmar que relatar 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, considerou o Comitê que o amparo para esse julgamento de conveniência nas circunstâncias concretas do Canal do Sertão já teria sido dado, de forma explícita, pelo Tribunal no já citado Acórdão 1536/2016 – Plenário, razão pela qual não se poderia impugnar a opção do gestor por adotá-lo. Se outra interpretação fosse aplicável, ou seja, se o caso concreto não se subsumir a essa hipótese jurisprudencial por algum fator que escapa à percepção deste parlamento, somente será possível descobrir com a manifestação de

¹⁷¹ 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 nº 2/COI/CMO, de 2018

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.

Em conclusão, o Comitê considerou que, mesmo acolhendo 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 encaixava-se explicitamente num dos permissivos excepcionais abertos pelo próprio TCU para essa alteração, o que não permitiria considerar as modificações como irregularidade que sugeriria a paralisação pelo só fato de superarem o limite legal de 25 %. Reforçava essa conclusão argumentando de que no caso concreto não havia qualquer elemento contrário à 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 (que continuam inalterados no art. 119 da LDO/2019) 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 poderia vir a ter por consequência um atraso no cronograma geral da obra (deixando claro que essa possibilidade não era em absoluto uma certeza, visto ser bastante possível que uma rellicitação 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.

Entre a opção por bloquear os recursos e forçar uma rellicitação 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, e acatar o julgamento de conveniência e oportunidade do gestor no sentido de alterar o contrato em proporções superiores ao limite legal



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

(com o permissivo explícito do Acórdão 1536/2016 – Plenário que será lícito ao gestor exercitar), entendia naquele momento o Comitê não estar diante da circunstância típica da intervenção de bloqueio, ou seja, uma frontal irregularidade cuja continuidade tem consequências de difícil reversibilidade.

Para este ano, a execução da obra em pouco alterou, limitada aos outros dois Lotes. Pode o Comitê, porém, avaliar a situação sem a extrema pressão do tempo de decidir um caso com poucos dias entre o seu conhecimento e a deliberação final; a dilação do tempo permite uma perspectiva mais completa do caso, tornando-a mais condizente com as finalidades do mecanismo de controle preventivo.

Correta verificava-se a posição do Comitê (amparada na jurisprudência do TCU) de admitir a excepcionalização da regra legal com o fundamento de minimizar o risco de atrasos na conclusão da obra, em cognição que até então somente se afigurava sumária. Não havia tempo de estender a avaliação fática, e a opção deveria ser então a mais conservadora possível. Hoje, transcorrido um ano inteiro, dispõe-se de mais elementos para o posicionamento definitivo.

E o fator fundamental da nova avaliação é também o fator tempo: o Lote 3 somente poderá ser utilizado quando da conclusão do Lote 2, e este somente se prevê operacional em setembro de 2021 (no mínimo, pois a limitação orçamentária para 2019 implica em atraso ainda maior da execução). Portanto, não há mais nenhum perigo reverso: a solução definitiva do caso do ponto de vista legal – a rellicitação com o novo projeto – não traz mais nenhum risco de atraso que afete a disponibilidade final da obra (afinal, há uma janela de pelo menos dois anos e meio, no mínimo, entre o início de um procedimento licitatório e o prazo esperado para que a obra possa ser disponibilizada). De outra sorte, não se pode afirmar que a continuidade do contrato atual assegure uma mais expedita conclusão, pois o ano de 2018 transcorreu *in albis* no que se refere à execução da obra – não havendo nada que garanta que seria esse arranjo o que mais rápido possa concluir sua execução.

De outra parte, é muito clara a vantagem de uma rellicitação: os preços repactuados o foram ou pelos valores unitários do contrato anterior (cuja economicidade somente se pressupõe diante do outro projeto correspondente, já comprovadamente inviável), ou pelos padrões de referência de preços da administração pública (SINAPI e SICRO): nenhum deles – ainda que seu uso no caso possa ser tido como não eivado de ilicitude – traz o efeito da concorrência no



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

mercado atual¹⁷², sob as condições atuais, e tendo como parâmetro de cálculo o projeto que será efetivamente executado. De fato, ao se licitar com o projeto executivo concluído, reduz-se fortemente a incerteza para o licitante, o que de imediato reduz o risco que embute no respectivo BDI. Portanto, é inteiramente razoável a expectativa de descontos substanciais em relação ao orçamento estimado, reduzindo o valor a ser desembolsado pela Administração Pública, em função da submissão a uma nova concorrência.

Não se trata de ignorar as decisões antes usadas como paradigma: o Acórdão 1536/2016 – Plenário autoriza a extração de limites com a condição de que seja “observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública”: ora, o interesse público primário (a conclusão da obra) não seria afetado pela rellicitação – dados os dilatados prazos para a conclusão do Lote 2 – e o interesse público secundário (a obtenção do menor preço), bem como o princípio constitucional da economicidade, seriam plenamente atendidos somente com a submissão do objeto à concorrência de mercado por meio de uma nova licitação. De igual modo, os requisitos da Decisão 215/1999 – Plenário indicam claramente que uma nova concorrência seria a melhor alternativa: não haveria encargos adicionais de rescisão, pois o contrato não se iniciou (inc. I); a capacidade técnica e econômico-financeira do novo contratado estaria automaticamente garantida pela própria licitação (inc. II); não prejudicaria – muito ao contrário, asseguraria – a completa execução do objeto original, sem comprometer o cronograma de execução do conjunto da obra e a fruição dos benefícios da mesma (uma vez que o Trecho 3 do canal depende da conclusão de uma etapa anterior que tem prazo até 2021) – inc. V; finalmente, as consequências dessa alternativa (rescisão contratual, seguida de nova licitação) não importam nenhum sacrifício ao interesse coletivo ao interesse público primário, pois não há mais circunstância de urgência e emergência diante do cronograma global da obra (inc. VI)¹⁷³.

Por conseguinte, a evolução do caso no período decorrido desde o último processo orçamentário permite ao Comitê o benefício da disponibilidade completa dos elementos necessários à boa decisão orçamentária, que levem em conta o efetivo horizonte temporal da obra e as condições de mercado que permitam obter o melhor preço aos cofres públicos.

¹⁷² Reconhecidamente mais competitivo, tanto pela redução do número de obras sendo executadas, quanto pelo retorno ao mercado – com práticas concorrenciais mais aderentes aos padrões internacionais - de várias empresas atingidas por operações anticorrupção no passado recente.

¹⁷³ As mesmas considerações aplicam-se aos critérios de avaliação fixados no art. 119 da LDO/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Considerando tais fatores, fica patente que a melhor solução para o caso possível é cumprir a lei, ou seja, submeter o novo projeto a uma nova licitação, sem buscar excepcionalidades que – à luz do quadro informacional completo - não mais encontram fundamento no interesse público. Assim, em perfeita consonância com as posições do TCU e do Ministério da Integração, deve o Comitê considerar indesejável ao interesse público a continuidade do Contrato em referência, em favor de uma nova licitação, propondo a inclusão desse instrumento no quadro de bloqueio quando da aprovação da LOA/2019.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2019



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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 – CONCER - Na Região Sudeste
Programa de Trabalho	26.782.2087.15PB.0030/2019
Subtítulo	Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - 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
Indício de irregularidade	Sobrepreço no orçamento da obra. Sobrepreço 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
Indício 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	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2075.13X7.0029/2014
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2075.13X7.0029/2015



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2087.13X7.0029/2016
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2087.13X7.0029/2017
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2087.13X7.0029/2018
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2087.13X7.0029/2019
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
Objeto	Contrato SR-05/00878/2014.
Descrição do Objeto	Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05.
Valor	275.000.000,00
Data-base	01/09/2013
Indício de irregularidade	Projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório. Projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório. Projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório

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
Objeto	Termo de compromisso 683171
Descrição do Objeto	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.
Valor	227.580.000,00
Data-base	31/12/2014
Indício de irregularidade	Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente

UF	SP
-----------	----



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

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
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2019
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional
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	Sobrepreço 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
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2019
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional
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	SP
Órgão/Entidade:	56101 – Ministério das Cidades



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Obra / Serviço	Corredor de Ônibus Capão Redondo – Vila Sônia/SP	
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2018	
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional	
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2019	
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional	
Objeto	Contrato 046/Siurb/2016	
Descrição do Objeto	Elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Sistema Viário de Apoio - Corredor Capão Redondo / Campo Limpo / Vila Sônia, integrante do programa de Mobilidade Urbana.	
Valor	213.174.405,41	
Data-base	01/02/2013	
Indício irregularidade	de Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. Sobrepreço decorrente de duplicidade	
Objeto	Edital 32120130	
Descrição do Objeto	Pré-qualificação de empresas para participação na concorrência para a elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Corredor CR/CL/VS	
Valor	218.697.104,00	
Data-base	23/11/2012	
	Indício de 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.
Objeto	Edital Pré-Qual 5/2012	
Descrição do Objeto	Pré-qualificação de empresas para participação na concorrência para a elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Corredor CR/CL/VS	
Valor	174.732.992,00	
Data-base	02/05/2012	
Indício irregularidade	de	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	Corredor de Ônibus Aricanduva – SP
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2018
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2019
Subtítulo	Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional
Objeto	Edital 030120130
Descrição do Objeto	Contratação de empresas pré-qualificadas no procedimento de pré-qualificação 0003/2012, para elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 3 – Corredor Leste Aricanduva.
Valor	123.668.328,00
Data-base	21/08/2013
Indício de 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.
Objeto	Edital Pré-Qual 3/2012
Descrição do Objeto	Pré-qualificação de empresas para participação na concorrência para a elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

	3 – Corredor Leste - Aricanduva.
Valor	121.874.000,00
Data-base	02/05/2012
Indício de 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.

UF	NE
Orgão/Entidade:	39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
Orgão/Entidade:	39207 VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A
Orgão/Entidade:	39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Orgão/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)
Programa de Trabalho	28.846.2029.0355.0001/2019
Subtítulo	FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - FDNE (LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)
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
Indício de irregularidade	Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017 – TCU/Plenário, 1408/2017 – TCU/Plenário, 67/2017– TCU/Plenário, 2532/2017 – TCU/Plenário e 2533/2017 – TCU - Plenário
Objeto	Empreendimento
Descrição do Objeto	Ferrovia Transnordestina (Malha II)
Valor	
Data-base	
Indício de irregularidade	Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017 – TCU/Plenário, 1408/2017 – TCU/Plenário, 67/2017– TCU/Plenário, 2532/2017 – TCU/Plenário e 2533/2017 – TCU - Plenário

UF	AL
-----------	----



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018

Orgão/Entidade:	53101 – Ministério da Integração Nacional
Obra / Serviço	Canal do Sertão - Alagoas
Programa de Trabalho	18.544.2084.10CT.0027/2017
Subtítulo	Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas
Programa de Trabalho	18.544.2084.10CT.0027/2018
Subtítulo	Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas
Programa de Trabalho	18.544.2084.10CT.0027/2019
Subtítulo	Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas
Objeto	Contrato 58/2010-CPL/AL
Descrição do Objeto	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.
Valor	447.034.870,74
Data-base	30/06/2010
Indício de irregularidade	Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

UF	AL
Orgão/Entidade:	53101 – Ministério da Integração Nacional
Obra / Serviço	Canal Adutor Vertente Litorânea
Programa de Trabalho	18.544.1036.12G7.0025/2011
Subtítulo	Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba No Estado da Paraíba
Programa de Trabalho	18.544.2051.12G7.0025/2012
Subtítulo	Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba No Estado da Paraíba
Programa de Trabalho	18.544.2084.12G7.0025/2017
Subtítulo	Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba No Estado da Paraíba
Programa de Trabalho	18.544.2084.12G7.0025/2018
Subtítulo	Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba No Estado da Paraíba
Programa de Trabalho	18.544.2084.12G7.0025/2019
Subtítulo	Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba No Estado da Paraíba
Objeto	Contrato 6/2011
Descrição do Objeto	Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 3, km 81 + 860 ao km 112 + 443, Consórcio Construtor Vertente Paraibana
Valor	200.571.955,55
Data-base	01/06/2010
Indício de irregularidade	Projeto básico deficiente