



CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 77, DE 2019

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 22, de 2019, que Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020.

TIPO: Parecer do Comitê de Avaliações das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI

PRESIDENTE: Senador Marcelo Castro

RELATOR GERAL: Deputado Domingos Neto

COORDENADORA: Deputada Dr^a Soraya Manato

17 de Dezembro de 2019





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2019

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

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2020
(Projeto de Lei do Congresso Nacional 22/2019)**



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

SUMÁRIO

1 RELATÓRIO.....	3
1.1 Introdução.....	3
1.2 Classificação dos Índícios de Irregularidades	4
1.3 Obras com IGR.....	7
1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações.....	9
1.5 Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU.....	11
1.6 Situação das obras fiscalizadas em 2018.....	11
1.7 Metodologia de trabalho do Comitê.....	12
1.8 Cadastro geral de obras	15
1.9 Outras informações relevantes	17
2 VOTO	18
ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP.....	23
Obras de construção da BR-040/RJ	24
Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	34
Obras de construção da BR-235/BA	43
Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.....	48
BRT de Palmas/TO	67
Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina.....	82
Canal do Sertão – Alagoas	114
ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2020.....	126



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 22/2019 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020).

As propostas se fundamentam nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, ao Congresso Nacional por meio do Acórdão nº 2554/2019 -TCU - Plenário, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores por meio de ofícios e nas audiências públicas promovidas pelo COI/CMO em 05 e 07 de novembro de 2019.

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 à 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 2019

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 Índícios de Irregularidades

O § 1º do art. 118 da Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 – LDO/2020), 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 2018 foram realizadas 77 fiscalizações, envolvendo dotações orçamentárias da ordem de R\$ 16,2 bilhões. Já em 2019, foram também 77 fiscalizações *in loco* em obras públicas³. As

¹ Página da CMO na Internet. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/copy_of_2019/tramitacao/obras-com-indicios-de-irregularidades>. Acesso em: 04/11/2019.

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 2019

auditorias avaliaram R\$ 8,5 bilhões em dotações orçamentárias de 2019. A distribuição dos resultados das fiscalizações consta da Tabela 1.

TABELA 1
RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES QUANTO AO INDÍCIO IDENTIFICADO⁴

Tipo de índice	2018	%	2019	%
IGP ⁵	14	18,18%	6	7,8%
IGR	2	2,60%	1	1,3 %
IGC	46	59,74%	52	67,5%
OI/SR	15	19,48%	18	23,4%
Total	77	100,00%	77	100,00%

Fonte: Acórdão TCU 2554/2019 - 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 41. Das 79 fiscalizações autorizadas inicialmente a serem realizadas no Fiscobras 2019, nove foram suprimidas: cinco por ausência de publicação de editais; duas para inclusão no programa de fiscalização de 2020; uma por perda de objeto em função da rescisão do contrato, e uma obra por ser permutada por outra mais relevante. Outras sete fiscalizações não estavam no escopo inicial, mas foram acrescentadas ao longo do ano.

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

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



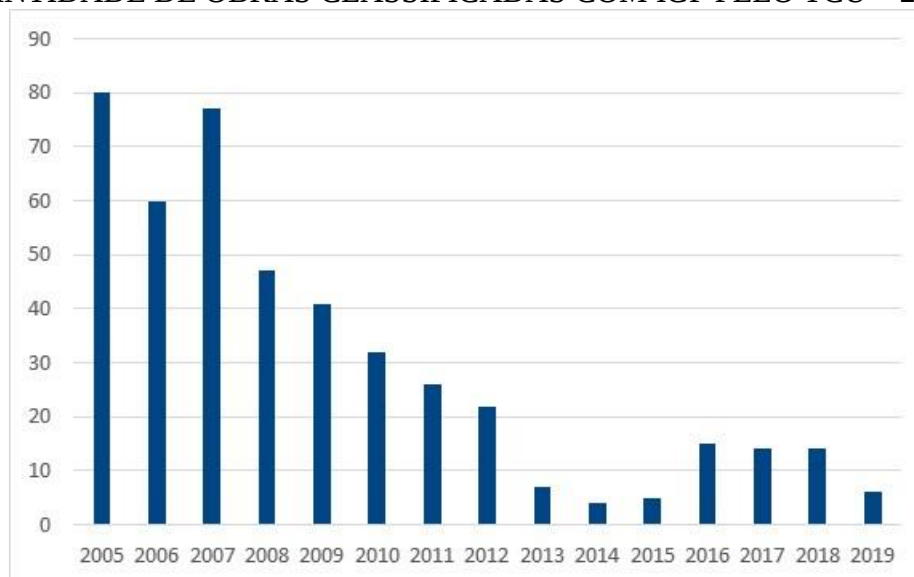
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Gráfico 1

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



Fonte: Acórdão TCU 2554/2019 - Plenário

De acordo com o Acórdão nº 2554/2019-TCU-Plenário, há cinco obras classificadas com IGP confirmadas por decisão de relator ou colegiado, conforme a tabela abaixo:

TABELA 2
EMPREENDIMIENTOS CLASSIFICADOS COMO IGP EM 2019

ÓRGÃO	OBRA
Ministério do Desenvolvimento Regional	Canal Adutor do Sertão Alagoano
Ministério do Desenvolvimento Regional	Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1
Ministério do Desenvolvimento Regional	BRT de Palmas/TO
DNIT	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ

Fonte: Acórdão TCU 2554/2019 – Plenário

Adicionalmente, o Acórdão nº 2554/2019-TCU-Plenário lista uma obra indicando proposta de IGP lançada por equipe técnica do Tribunal mas que ainda não foi objeto de decisão específica de relator ou colegiado:

TABELA 3
EMPREENDIMIENTOS CLASSIFICADOS COMO pIGP EM 2019

ÓRGÃO	OBRA
Agência Nacional de Transportes	Obras de Ampliação de Capacidade da BR-290/RS



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Terrestres - ANTT	
-------------------	--

Fonte: Acórdão TCU 2554/2019 – Plenário

1.3 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 ressarcimento ou não há risco de direcionamento de recursos públicos federais para a obra.

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

No ano em curso, um empreendimento foi incluído nessa classificação:

TABELA 4
EMPREENDIMENTOS CLASSIFICADOS COMO IG-R EM 2019

ÓRGÃO	OBRA
DNIT	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4

Fonte: Acórdão TCU 2554/2019 – Plenário

O relatório do Comitê de dois anos atrás (Relatório nº 3/COI/CMO, de 2017), historiando casos em que a indicação de IGR foi incapaz de prevenir a existência de prejuízos, apontava que todos mostravam 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

substituído pela suposta garantia de ressarcimento de recursos financeiros, garantia essa que se revelou inexistente ao final. O mesmo foi apontado no relatório do ano anterior (Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018).

Não há providências possíveis para intervenção nos casos concretos ali indicados, 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 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

**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO****Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019**

do Regimento Interno-TCU, em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 1.332/2009-TCU-Plenário.

O Comitê ainda 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 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. Por conseguinte, cabe propor a renovação da mesma demanda ao TCU.

1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações

No Fiscobras 2019, foram fiscalizadas obras em 17 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.

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

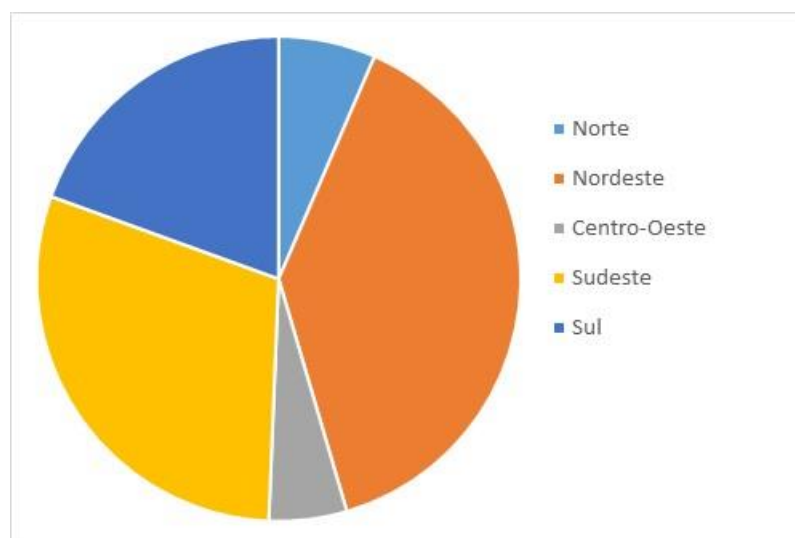


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

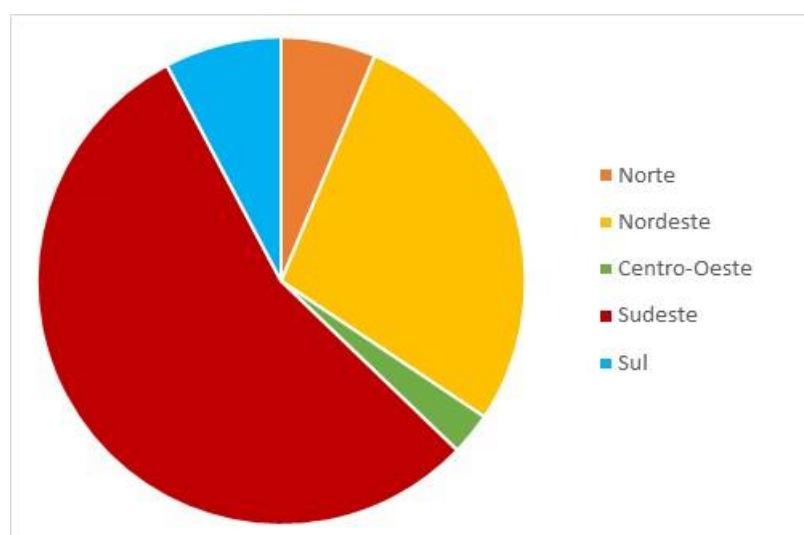
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

GRÁFICO 2
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2019
POR QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES



Fonte: Acórdão TCU 2554/2019 – Plenário

GRÁFICO 3
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2019
POR DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA



Fonte: Acórdão TCU 2554/2019 – Plenário

**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO****Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019****1.5 Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU**

O Relatório destaca que, no âmbito do Fiscobras 2019, o total de benefícios financeiros apurados, considerando a soma de todos os estágios em que se encontram, alcançou a ordem de R\$ 351 milhões. No Fiscobras 2018, o total dos benefícios estimado foi R\$ 800 bilhões. O motivo principal dessa diminuição é atribuído pela Corte à redução de aportes financeiros em investimentos na área de infraestrutura e à variação da atuação das fiscalizações que, em 2019, registraram um aumento de benefícios não quantitativos (por exemplo, incremento na expectativa de controle, adequação da governança e ajustes relacionados à segurança da obra).

1.6 Situação das obras fiscalizadas em 2018

Em 2018, o TCU apontou IGP em catorze obras⁷, sendo que seis permanecem atualmente com essa classificação: 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, BRT-Palmas/TO, Canal do Sertão - Alagoas, Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, e Adequação de trecho rodoviário na BR-116 – BA. As obras de Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA, Canal Adutor Vertente Litorânea, Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE, Construção da Vila Olímpica – Parnaíba/PI, Corredor de ônibus na Radial Leste - trecho 2 – SP, Corredor de ônibus Aricanduva – SP, Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB e Corredor de ônibus Capão Redondo – Vila Sônia/SP 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 mantido na classificação de IGR.

No que tange ao resultado da deliberação da CMO, por proposta do COI, no ciclo orçamentário anterior (em 2018, elaborando a proposta orçamentária para 2019), foi incluído no Anexo VI da lei orçamentária, para fins de bloqueio, um empreendimento não mencionado originalmente pelo TCU com proposta de IGP, a saber, Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina. Por outro lado, não foram incluídos no quadro, pelas razões expressas no respectivo relatório, as obras Construção da Fábrica de Hemoderivados e

⁷ Dentre elas, dez confirmadas por decisão de Relator ou colegiado, e quatro lançadas por equipe técnica que não haviam sido objeto de decisão dessa natureza (Acórdão 2461/2018 – Plenário).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Biociotecnologia – PE, Construção da Vila Olímpica – Parnaíba/PI, e Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB. O empreendimento Corredor de ônibus Aricanduva – SP teve excluído do quadro de bloqueio a referência ao “Contrato 141/SIURB/14”, enquanto o empreendimento BRT de Palmas/TO, teve reinserido no quadro de bloqueio o objeto “termo de compromisso 683171”, sendo também mantido sob bloqueio o objeto “Edital 1/2015”. Todos os demais empreendimentos foram mantidos com paralisação, na forma indicada pelo TCU.

1.7 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos da LDO 2020, o Congresso Nacional levará em consideração, em sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio, as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, que devem abordar em especial:

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

O Comitê teve convocadas reuniões por seu Coordenador, nos dias 05/11/2019 e 27/11/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Com o intuito de colher as melhores informações para a formação de nosso entendimento, e em cumprimento ao art. 115, caput e § 2º, da LDO/2020, o COI promoveu, nos dias 05 e 07/11/2019, 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 Comissão⁸.

Nos termos do art. 112, §1º, da LDO/2020, a apresentação das razões pelos órgãos e entidades responsáveis por obras com indícios de irregularidades graves é de responsabilidade do titular do órgão ou da entidade federal, executor ou concedente, responsável pela obra ou serviço em que se tenha verificado indício de irregularidade, no âmbito do Poder Executivo; ou do titular do órgão dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, para as obras e serviços executados em seus respectivos âmbitos.

Registramos que as conclusões deste relatório se inserem em um processo dinâmico, no qual o bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos 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:

⁸ Disponível no link: < https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/Pedido_de_Informacoes_2019.html>.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

- a) em estágio avançado de execução física e financeira, em proporção tal que a paralisação da execução física, financeira e orçamentária torne-se inócua para prevenir danos ao Erário e à sociedade;
- b) em que os gestores demonstrem a esta Comissão a adoção de medidas por ela consideradas necessárias e suficientes ao saneamento ou ao esclarecimento dos indícios 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. 112 da LDO/2020.

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 houver 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

- 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.

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 2020. A respeito do Anexo 1, convém ainda esclarecer que o Comitê procura sempre apresentar um histórico das irregularidades desde que vieram ao seu conhecimento, evidenciando a evolução das ocorrências e caracterizar a importância dos apontamentos ao longo do tempo. Ainda que tal opção implique num texto relativamente mais extenso, preserva sobretudo o dever de transparência e motivação que deve prevalecer em qualquer decisão legislativa.

1.8 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,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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, expressar ao Presidente da República o seu pleno apoio à criação de um sistema de obras do governo federal, bem como solicitar ao TCU um acompanhamento constante do processo de implantação desse sistema.

Já em 2017, 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 então 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.” (detalhamento no Acórdão nº 2451/2017-TCU-Plenário), situação em que o Comitê protestou veementemente contra o aparente abandono da iniciativa anunciada anteriormente, encerrando seu relatório com manifestação ao Presidente da República e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão expressando surpresa e decepção ao ver que a iniciativa originalmente aventada tinha sido respondida com a ausência de medidas de implantação, reiterando que considerava a implantação imprescindível à gestão dos investimentos federais.

Em 2018, 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 foi sendo acompanhado de perto pelo Tribunal, que contemplou 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, e que foi finalmente publicado pelo Acórdão 1079/2019- TCU – Plenário. No exercício anterior, portanto, o Comitê reiterou àquelas autoridades a importância da continuidade dessa iniciativa.

No presente exercício, o TCU relata (Acórdão 2554/2019 – Plenário, itens, 324-331) que o Ministério da Economia entregou em 15/10/2019 um cronograma previsto das futuras ações para a aludida implementação, prevendo o desenvolvimento durante o primeiro semestre de 2020 e que a entrada em produção a partir de 1º de janeiro de 2021 (o que será objeto de análise, pelo TCU, no processo TC 021.758/2015-8). Ainda que se registre alguma decepção pelo atraso, é



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

mister reconhecer que as providências estão em andamento com a iniciativa do próprio Executivo, sem anotação de desconformidade ou risco específico feita pelo TCU, razão pela qual torna-se desnecessário reiterar as manifestações anteriores do Comitê.

1.9 Outras informações relevantes

O Acórdão nº 2554/2019-TCU-Plenário traz outras notícias importantes para as atividades de controle e fiscalização de infraestrutura. Inicialmente, aponta (itens 316 a 323 do relatório) o início da aplicação em escala completa de sistema de análise automatizada de orçamento, que permite ampliar de forma exponencial a capacidade de fiscalização de projetos de obras públicas. Além disso, comunica o início do desenvolvimento de uma nova versão desse sistema que poderá ser disponibilizada para o uso de terceiros, ofertando a toda a Administração as potencialidades de controle dessa ferramenta.

Relata-se também (itens 332-418 e 428-445) trabalhos realizados na fiscalização prévia de leilões de concessão de aeroportos, da concessão da BR-101/SC, dos leilões de exploração de petróleo e gás natural (incluindo os excedentes ao contrato de cessão onerosa), das políticas de promoção das energias renováveis na matriz energética nacional e na navegação de cabotagem nacional. Registrado o reconhecimento pela importância dos resultados desse controle, o Comitê deixa de abordar o mérito desses casos por não existirem reflexos nas despesas orçamentárias, as quais são o objeto das deliberações da CMO no presente processo legislativo.

Os itens 419 a 427 do relatório descrevem o início da auditoria na retomada das obras de Angra 3, projeto importantíssimo que já frequentou as páginas destes relatórios do COI em passado recente em função de irregularidades gravíssimas, solucionadas com o encerramento dos contratos respectivos. Tratando-se de trabalho em começo de execução, não existem conclusões já formuladas, pelo que não há nada a tratar neste relatório.

O projeto de transposição do Rio São Francisco (itens 458-471 do relatório) foi avaliado em relação à abrangência de seus efeitos entre os municípios da região, tanto com a conclusão dos canais principais quanto das demais obras de infraestrutura associadas à sua utilização.

Adentrando na já mencionada auditoria recente sobre obras inacabadas financiadas com recursos da União (itens 446-457), nela foram inicialmente levantados 38 mil contratos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

referentes a obras públicas constantes em cinco bancos de dados isolados de obras⁹ (o que mostra a urgente necessidade da unificação dessas informações. Desse total, 37,5 % (mais de 14 mil contratos, num montante contratado de R\$ 144 bilhões) achava-se na situação “paralisada”. A partir desses registros e de questionários enviados aos gestores, constatarem-se três causas principais das paralisações: contratação com base em projeto básico deficiente; insuficiência de recursos financeiros por parte do estado ou município corresponsável pela obra (contrapartida); e dificuldade desses entes subnacionais em gerir os recursos federais recebidos. As recomendações do TCU foram de natureza essencialmente gerencial: criação de sistemas de informação gerencial confiáveis; unificação da plataforma de operacionalização dos serviços administrativos e financeiros das transferências (implantação e universalização da “Plataforma Mais Brasil” nas transferências federais) e fortalecer iniciativas das associações de municípios para suprir as carências técnicas e gerenciais das municipalidades, assim como garantir a continuidade de recursos, evitando dispersão na alocação de recursos para novas obras sem a continuidade do financiamento das que estão em andamento.

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 2020, 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

⁹ Os sistemas da Caixa Econômica Federal, da gestão do PAC, do MEC/FNDE, da Funasa e do DNIT.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
	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, exceto os serviços necessários à preservação dos segmentos já iniciados, a fim de garantir que não deteriore em razão dos efeitos das intempéries a que estão sujeitos – o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário –, até que a execução do empreendimento seja plenamente retomada (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua responsabilidade e de o TCU as avalizar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços.
56101 – Ministério das Cidades 53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta	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
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e	Aplicação de recursos federais de várias	Acordo de Acionistas TLISA



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
Aviação Civil 39000 - Ministério da Infraestrutura 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 74918 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - M. Desenvolv. Regional	origens na Ferrovia Transnordestina	Empreendimento
53101 – Ministério da Integração Nacional 53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta	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.

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 2020 as obras/serviços abaixo especificados, que também foram discutidos neste relatório:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
56101 – Ministério das Cidades 53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta	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.

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste relatório, com proposta de atualização do Anexo VI do PLN 22/2019 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020), 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 a seguinte proposta de providência adicional à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional:

- I) solicitar ao Tribunal de Contas da União que não aplique a classificação de indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 118, inc. V, Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO/2020) para esse enquadramento, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5.

Brasília/DF, de novembro de 2019

Deputado FILIPE BARROS (PSL/PR)
Coordenador do COI



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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

Deputado FILIPE BARROS
(PSL/PR)

Deputada DRA. SORAYA MANATO
(PSL/ES)

Deputado JOSIMAR MARANHÃOZINHO
(PL/MA)

Deputado ZECA DIRCEU
(PT/PR)

Deputado LEÔNIDAS CRISTINO
(PDT/CE)

Deputado GONZAGA PATRIOTA
(PSB/PE)

Deputado MARX BELTRÃO (PSD/AL)

Senador ANGELO CORONEL
(PSD/BA)

Senador EDUARDO GOMES
(MDB/TO)

Senadora SORAYA THRONICKE
(PSL/MS)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 2019

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:

Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00, 31/10/1995, Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio.

Irregularidades:

Sobrepço no orçamento da obra.

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

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 de a União pagar R\$ 1,4 bilhão à concessionária.

Com efeito, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário (confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão nº 356/2018-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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não se encontram com decisão definitiva no Tribunal de Contas da União neste exercício de 2019, restando informados ao Congresso ao longo do período decorrido 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 2019

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). Constatam 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 2019

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 mercado¹⁰, além de itens com quantitativos majorados¹¹ (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 concluiu 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

¹⁰ 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 (polipropileno 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.

¹¹ 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 2019

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.

A fiscalização realizada em 2019, formalizada pelo Acórdão 2443/2019 – TCU – Plenário, teve também por objeto a verificação da eventual regularização dos mencionados apontamentos. Constatou-se, em síntese, que a ANTT contratou com a Universidade Federal de Santa Catarina uma profunda análise de engenharia do contrato, envolvendo tanto o desenho “as built” do que foi construído quanto um parecer sobre a adequação das tecnologias utilizadas. O prazo previsto para conclusão desse estudo é dezembro do ano presente. A partir dele, a ANTT pretende formar juízo sobre os eventuais valores adequados do projeto e respectivo orçamento, para só então poder avaliar as observações relativas ao cálculo do fluxo de caixa marginal.

A conclusão do Tribunal é, portanto, de que a Agência vem, com diligência, buscando superar as limitações de informação que tinha em relação ao projeto e à obra, como providência indispensável à emissão de uma posição regulatória a respeito do contrato. Por conseguinte, estando esse trabalho em pleno andamento, não foram superadas quaisquer das irregularidades que motivaram originalmente a paralisação.

Em audiência pública promovida pelo COI em 05.11.2019, o representante do Tribunal confirmou os principais fatos da fiscalização já relatados acima, e – em resposta a perguntas do Comitê – reiterou que não houve ainda deliberação de mérito acerca da legalidade do modelo contratual adotado para a obra (embora as instruções técnicas realizadas como subsídio a essa decisão tenham convergido na desconformidade do mesmo com o ordenamento jurídico), bem como apontou a escassa probabilidade de que uma obra dessa complexidade pudesse ser remobilizada, iniciada e concluída antes do final do atual contrato de concessão do trecho, que se encerra em 2021 (razão pela qual afiguram-se mais razoáveis os cenários alternativos de licitação autônoma ou, mais promissor, inclusão da obra na licitação da futura concessão, com um projeto revisto e adequado). Recorda-se aqui a resposta do representante do Tribunal mencionada no Relatório de 2018, na qual o técnico (também respondendo a questionamento do Comitê) explicou que empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam validamente incluídos no horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionária mediante pagamento direto.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 empreendimento¹².

Informação do gestor:

Em reunião de audiência pública realizada em 05.11.2019, o representante da ANTT confirmou as informações relatadas pelo TCU e acima resenhadas, detalhando o amplo escopo do trabalho realizado pela UFSC com previsão de término em dezembro próximo (e os estudos internos para avaliação dos resultados tenderiam a durar seis meses após essa data). Informa ainda que existem litígios administrativos com a concessionária atual em torno da obra, alegando a empresa que teria sofrido desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em seu desfavor por não ter recebido todo o fluxo de caixa pactuado. Reiterou a importante informação, já enunciada na audiência do ano anterior, 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, sendo claro que a obra terá que ficar para uma nova licitação da concessão. De fato, a ausência de recursos orçamentários fez com que o próprio Ministério da Infraestrutura já tenha incluído a obra nos estudos prévios para a relicitação da concessão.

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 (até o encerramento 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

¹² 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos quatro anos.

Verifica-se, felizmente, grande avanço no que se refere à atuação da ANTT, que não mais tenta assegurar (como pleiteava em anos anteriores) recursos orçamentários para eventuais “diferenças” à concessionária, não tendo sequer solicitado dotações orçamentárias para tanto (não há o subtítulo correspondente no PLOA/2020). No que se refere à relação com a atual concessionária, rechaça qualquer possibilidade de entendimento que não se baseie na revisão integral do projeto segundo os apontamentos do Tribunal. No que se refere ao domínio do próprio projeto, investe consideravelmente na superação da lacuna de informações anterior, promovendo um amplo estudo por instituição especializada que vise a suprir a anterior ausência praticamente completa de capacidade de avaliação técnica do projeto e do estoque de obra já concluído.

Ainda assim, existe a demanda do concessionário por “correções” e “reequilíbrios”, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria a possibilidade de que os prejuízos já estancados fossem novamente cometidos (prejudicando até mesmo os esforços que a ANTT vem desenvolvendo em sentido contrário).

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, já ressaltado pelo Comitê no ano passado, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário¹³; 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

¹³ 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 2019

insegurança que gera sobre a continuidade 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. Mais ainda, o que é mais importante, tanto a ANTT quanto o TCU convergem na avaliação de que a retomada da obra pelo atual concessionário é materialmente inviável no horizonte de tempo que lhe resta da concessão, sendo muito mais racional hoje investir tempo e recursos na revisão do projeto para que uma nova licitação (possivelmente, da própria concessão futura) dispute a obra em condições de mercado e com projetos adequados. 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 mediante nova licitação. O bloqueio ora proposto à CMO não é – nem assim o define a lei de diretrizes orçamentárias – providência tendente ao encerramento do contrato, mas tão somente a assegurar o Erário enquanto se regularizam as condições do projeto para que possa ser executado de forma conforme à lei e às normas técnicas (o que implicará, quase inevitavelmente, sua inserção na concessão relicitada).

Com efeito, a alternativa preconizada pela ANTT desde o ano anterior (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.

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento – nem mais qualquer utilidade prática – 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, e quando tanto o TCU quanto a Agência enxergam como inviável a continuação da obra sob o atual contrato antes que esse venha a extinguir-se. As medidas administrativas adotadas, corretamente, apontam exatamente no sentido oposto: assegurar respaldo técnico para um encontro de contas legítimo da concessão atual e para a inclusão segura e econômica da obra em uma nova licitação. De momento, a providência acautelatória do bloqueio da execução dos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

aportes e das obras a eles relacionadas continua tendo vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior no âmbito do contrato atual que lesem os cofres públicos (reforçando a posição que passou a assumir a agência reguladora de recusa de “quitar pendências” até a solução dos problemas apontados); exigiria que a (improvável) retomada do empreendimento no contrato atual (caso viesse a ser suscitada por uma mudança de orientação do regulador) 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 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 que seja incluído no Anexo VI da LOA/2020 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.

**CONGRESSO NACIONAL**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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/Concepa

Irregularidades:

Superfaturamento no cálculo da remuneração das obras

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

Projeto executivo deficiente (IG-C).

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

Informação do TCU:

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-290 (trecho Porto Alegre/Osório), o TA 13 celebrado em 2014, pelo qual a União contratou com a concessionária Concepa a ampliação de capacidade de um determinado trecho de obra não previsto no contrato original. Como contrapartida a esses investimentos, o referido termo aditivo estabeleceu que as obras seriam remuneradas por aporte de recursos públicos ou, alternativamente, pela prorrogação do contrato de concessão.

As obras foram executadas nos anos de 2014 e 2015 e, em março de 2016, houve o pagamento dos investimentos pela ANTT, no valor de R\$ 241.686.367,00¹⁴. A concessão foi contratada em outubro de 1997 com término previsto para 3 de julho de 2017, tendo as tarifas até

¹⁴ 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 2019

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.

Neste contexto, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário o Tribunal afirmou a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040¹⁵, exigiu 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 contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). No ano seguinte, 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 apontava já 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.

¹⁵ 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 2019

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 de a 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 ISSQN¹⁶, à não-cumulatividade do PIS/COFINS, à inclusão de parcela remuneratória (“taxa de fomento à pesquisa”) que somente era devida na exploração por tarifas¹⁷, 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 vigentes¹⁸, ao diferimento indevido da despesa de construção até o fim da concessão, e ao cálculo em duplicidade de atualização monetária relativa ao atraso do pagamento do aporte de 2015 para 2016.

Os prejuízos incidem também na execução do pacote de obras, 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 podem identificar e muito menos comprovar nos contratos ou nos projetos (ambas do mesmo grupo econômico da concessionária, uma delas comprovadamente sem atividade operacional¹⁹); 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 manuais²⁰; 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

¹⁶ Reconhecida em duas ocasiões posteriores pela própria ANTT como indevida (fls. 15 do relatório de 2017).

¹⁷ Igualmente reconhecida como indevida pela ANTT em outra ocasião (fls. 19 do relatório de 2018).

¹⁸ Situações que foram retificadas de ofício pela própria ANTT em concessão similar (BR-040) - (fls. 21 do relatório de 2017)

¹⁹ Apontamento que veio a ser aceito *a posteriori* pela ANTT, mas então já tinha sido pago.

²⁰ 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 2019

pavimentação urbana (blocos de concreto com colchão de areia) foi orçada no projeto em quantidade muito superior à área real dimensionada fisicamente no próprio projeto e fisicamente medida; o dimensionamento dos custos administrativos foi feito a partir da premissa de que toda a estrutura administrativa seria criada do zero (quando o aumento dos custos para cada ampliação de volume de obras é apenas marginal ou incremental); a “taxa de risco” do BDI foi calculada também sobre os custos indiretos, contrariando regras da própria ANTT; há orçamentação e faturamento de serviços de “supervisão, gerenciamento e controle tecnológico”, que não foram prestados (não houve qualquer contratação ou registro físico de serviço dessa natureza); por fim, parcela dos projetos executivos foi paga sem ter sido aprovada pela ANTT (com o agravante de que uma das obras - “melhoria do acesso a Canoas-Humaitá” - foi iniciada e concluída sem que a ANTT tivesse aprovado o projeto).

Como o projeto executivo foi orçado como um percentual 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 aplicáveis²¹); 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

²¹ 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 2019

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. A concessionária recusou frontalmente o acesso a esses registros, enquanto a ANTT alegava que não os possuía (o que, se não caracteriza posição obstrutiva, põe em xeque a sua capacidade de fiscalizar as obras e atestar os pagamentos sem tais informações básicas²²).

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. No ano anterior, por sigilo judicial da respectiva investigação, as informações então obtidas não foram transmitidas ao Congresso Nacional.

Em 2019, a fiscalização (TC n. 010.370/2016-1, Relatório concluído em 8 de julho de 2019) traz inúmeros elementos novos que defluem fundamentalmente da investigação criminal, promovida pela Polícia Federal e submetida à Justiça Federal, por meio da denominada “Operação Cancela Livre”, a qual teve seu sigilo levantado em sede judicial. Todos os dados compartilhados pela investigação judicial foram objeto de contraditório aberto à ANTT e à concessionária no âmbito do TCU. Todos esses elementos reforçam, confirmam e ampliam os indícios de irregularidades, permitindo o acesso aos dados da obra que até então encontravam-se ocultos pela atitude obstrutiva da concessionária. Acerca das irregularidades relativas a superfaturamento em remanejamento de interferências, superfaturamento em transporte local de

²² 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

materiais, superfaturamento em microasfalto e emulsão asfáltica e blocos pré-moldados de concreto articulado com colchão de areia, as evidências criminais confirmam, de fontes independentes, as irregularidades apontadas e respectivos cálculos. Quanto à irregularidade de superfaturamento em serviços de supervisão, gerenciamento e controle tecnológico, além de confirmarem o indício apontado, demonstram a deliberada adulteração, por parte da concessionária, dos documentos técnicos de ensaio e outras informações apresentadas ao TCU. Nas irregularidades de superfaturamento em barreira de concreto, concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) e Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP 60/85), embora não tenham sido levantados fatos novos, a ANTT posicionou-se em concordância com os apontamentos do TCU em relação à natureza e valores questionados.

Foram ainda acrescentados novos indícios de irregularidades que puderam ser deduzidos das provas colhidas pela “Operação Cancela Livre”, os quais antes não tinham sido detectados pelos procedimentos de auditoria. Primeiro, o superfaturamento na execução do serviço de instalação de telas de passagem (R\$ 1.176.069,74, ref. outubro/15), no qual o custo da quantidade de tela efetivamente instalada na rodovia equivaleu a um quinto do valor orçado e pago pela ANTT (com evidências de fraude na cotação de preços de mercado apresentada à Agência para justificar o valor do serviço e na própria contabilização dos custos alegados pela concessionária). Em seguida, o superfaturamento na execução do serviço de transporte de material para bota-fora (R\$ 11.195.499,47 - ref. março/19) foi comprovado a partir da constatação de fraude nos registros planialtimétricos eletrônicos da primitiva de projeto que simulavam – para efeitos de medição do volume transportado a partir do projeto executivo – uma área de bota-fora na forma de uma gigantesca e inverossímil “cratera” que supostamente teria sido inteiramente preenchida pelo material descartado (o que foi, adicionalmente, confirmado pela inconsistência dessa medição com as planilhas reais de medição de campo apreendidas na concessionária, fonte esta que acrescentou ainda o apontamento de medições falsas da distância de transporte). Além disso, constam evidências de deliberada adulteração dos registros entregues pela concessionária. Em ambas as irregularidades, a ANTT manifestou concordância com a posição do TCU e informou que considera glosados os valores. Em decorrência dos dois novos achados, o superfaturamento inicialmente apontado passou de R\$ 102.713.076,52 (ref. mar/19) para R\$ 115.290.585,73 (mesma data base).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Em resposta a pedido da ANTT, já na oitiva prévia, para desclassificação da recomendação de paralisação por encontrar-se encerrado o contrato de concessão e terem sido reconhecidas parte das irregularidades pela Agência, o TCU reconhece o empenho da Agência em solucionar os problemas apontados, mas reitera que persistem riscos significativos de novos danos ao Erário, além de inexistir qualquer prejuízo ao interesse público, dado que a paralisação dos desembolsos em nada impedirá os procedimentos internos já promovidos pela ANTT nem o prosseguimento do encontro de contas final da concessão. Manteve, por conseguinte, a indicação de paralisação, ampliando inclusive o rol de indícios de irregularidades que a fundamentam.

Em audiência pública realizada em 05.11.2019, o representante do TCU confirmou que o fundamento da avaliação de risco sobre a manutenção da irregularidade é exatamente a possibilidade de pagamentos remanescentes à concessionária, decorrentes dos necessários procedimentos de encontro de contas para encerramento final da concessão (evitando que eventual saldo remanescente da garantia seja devolvido à concessionária na pendência de um débito de mais de R\$ 115 milhões em favor da União).

Informação do gestor:

Em audiência pública de 05.11.2019, o representante da ANTT manifestou a concordância com o histórico e a descrição de irregularidades feitas pelo TCU, informando que o encontro final de contas da concessão ainda está em aberto, dependente inclusive da conclusão de estudos de estimativa da vida útil remanescente do pavimento da estrada. Em resposta a questionamentos do Comitê, confirmou ainda que a Agência instaurou diversos procedimentos administrativos sancionatórios, e incorporou os dados recebidos com a Operação Cancela Livre nos procedimentos de cálculo do encontro final de contas ainda pendente.

Proposta do COI:

Desde logo, como fez em 2016, 2017 e 2018, 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).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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”.

Observa-se que houve mudança significativa em relação à situação apontada pelo Comitê em 2018 para a obra e o contrato: além de todos os questionamentos originalmente realizados não terem sido elididos, foram comprovados de fontes independentes provenientes de investigação criminal, e ainda foram acrescidos de dois outros indícios de irregularidades graves que anteriormente não puderam ser confirmados pela obstrução da concessionária. No que tange à agência reguladora, após o exame técnico dos argumentos e novos elementos, passou a subscrever expressamente o posicionamento do TCU na caracterização e quantificação dos indícios.

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/RJ): 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 (agravados por fortes evidências de comportamento fraudulento da empresa concessionária); 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 2019

além da persistência do processo de encontro de contas administrativo necessário ao encerramento formal do vínculo contratual da concessão. Não há recursos destinados ao contrato no orçamento desse ano (de fato, a manifestação da ANTT é a de que concorda com a avaliação preliminar de que não são previsíveis quaisquer débitos da União ao final do encontro de contas). Persiste a constatação de que a manutenção do bloqueio (agora, com efeitos apenas orçamentário-financeiros) 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 e pelo COI no ano anterior, existe a completa segurança de que o bloqueio sobre o contrato antigo não afeta, sob qualquer aspecto, nada no novo contrato de concessão que já se iniciou. 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/2020 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 2019

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 2019

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 de 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. Tais medidas monocráticas foram referendadas pelo TCU pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, de 17/1/2018 (confirmado pelo Acórdão 979/2018-TCU-Plenário em sede de agravo).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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, concluindo a equipe técnica que os argumentos apresentados não foram suficientes para sanear ou elidir a irregularidade, ficando então pendente a 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.

Em 2018, o Comitê apurou que 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.

Posteriormente, o Acórdão 2775/2018 – TCU – Plenário, de 28/11/2018, manteve a indicação de IG-R. O Relatório de fiscalização de 2019 (TC n. 025.760/2016-5) atualiza informações sobre a situação da obra, aduzindo que as manifestações do DNIT, quando instado pelo mencionado Acórdão, não lograram elidir as irregularidades apontadas, pugnando pela manutenção da recomendação tal como consta da decisão anterior.

Na audiência realizada em 07.11.2019, o representante do TCU apontou que a obra encontrava-se concluída, discutindo-se apenas um valor de serviços pagos a maior nas fases iniciais do empreendimento. Relata que o valor que já se encontra retido pelo DNIT nos pagamentos anteriores é igual ou superior ao montante objeto de questionamento, sendo capaz de prevenir eventuais danos ao Erário.

Informação do gestor:

Em audiência pública no dia 07.11.2017, o representante do DNIT confirmou as observações do TCU: a obra física está concluída, o valor retido até agora cobre o que se impugnou no âmbito do TCU, e o DNIT concorda tecnicamente com os apontamentos da auditoria.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Por meio do Ofício nº 111658/2019/ASPAR/GAB - DG/DNIT SEDE, de 08/11/2019 e seus anexos, o DNIT detalha ter retidos, até o momento, R\$ 8.487.330,40 em razão da manutenção da medida cautelar exarada pelo TCU, sendo a sua estimativa de glosas ao contrato em função de irregularidades em terraplenagem de R\$ 2.446.577,18

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. O posicionamento foi corroborado pelos colegiados parlamentares em 2018.

No presente exercício, o tratamento adequado do caso não tem porque ser diferente: a execução física foi concluída, e existe reserva de recursos financeiros nas medições já processadas (com parcelas retidas e não pagas) para cobrir todo o prejuízo sendo discutido. Além disso, o DNIT vem atendendo de forma tempestiva a todas as determinações do TCU, quer de natureza técnica, quer aquelas relativas a retenções financeiras. Portanto, não há motivos para cogitar a reinclusão do trecho no Anexo da lei orçamentária.

Cabe reiterar aqui uma ressalva já apresentada no ano anterior, a qual não teve tratamento adequado pelo TCU: 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/2020, 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,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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, e mesmo que o DNIT esteja – como está – cumprindo rigorosamente a determinação, 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. Trata-se de equívoco reiterado (iniciado com a cautelar monocrática e replicado nos Acórdãos 52/2018, 979/2018 e 2775/2018 do Plenário), e não elidido pela observação feita pelo Comitê em seu relatório do ano anterior. Dessa forma, torna-se necessário formular ressalva mais explícita e direta ao Tribunal, em prol da cooperação exemplar que sempre se tem verificado entre as instituições na busca da preservação do Erário.

Persiste, por certo, a razão fundamental que tem motivado a dispensa do bloqueio por parte do Congresso Nacional desde que o caso foi trazido à sua consideração, qual seja, o elevado grau de execução da obra (no caso do trecho potencialmente bloqueado, a execução total), que tornaria inócua uma ordem de paralisação (além da disponibilidade, ainda que precária, de recursos retidos como garantia).

Neste sentido, propõe o Comitê que a obra não seja incluída no Anexo VI da LOA 2020, 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. Propõe ainda, por conseguinte, que a Comissão solicite ao TCU que não aplique a recomendação de indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 118, inc. V, Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO/2020) para essa classificação, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5.

**CONGRESSO NACIONAL**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

26.782.3006.13X7.0029/2020 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

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.

Ausência de orçamento detalhado no projeto executivo.

Informação do TCU:

A fiscalização de 2018 (TC 015.621/2018-9, Fiscalização n. 181/2018) informou que a maior parte dos seis lotes da BR-116/BA encontrava-se então em fase de elaboração e aprovação



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

de projetos, com pouca ou nenhuma obra iniciada, à exceção do Lote 5²³ (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 licitado²⁴, 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 obra²⁵ 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 central²⁶, em desacordo com as seções-tipo previstas no anteprojeto 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

²³ Compondo um total de 53,18 km entre os municípios de Teofilândia e Santa Bárbara/BA (km 334.23 – km 387,41).

²⁴ 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.

²⁵ Classe I-A -Região Plana, segundo as especificações técnicas do DNIT.

²⁶ 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 2019

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 cara²⁷, 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 defesa metálica) e da localização e comprimento das passarelas. No caso da defesa 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)²⁸.

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.

²⁷ O que em si mesmo já seria um indício de irregularidade na licitação, uma vez que são possíveis, em tese, outros métodos mais baratos.

²⁸ 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 2019

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 12.462/2011²⁹).

Em sua manifestação na audiência pública do Comitê no ano anterior, em 27.11.2018, o representante do Tribunal ampliou a descrição da visão das irregularidades apresentada no relatório de fiscalização. Apontou que 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 referência³⁰). 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. Sintetizando os achados da fiscalização de campo, 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 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

²⁹ 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).

³⁰ 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 2019

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. Reiterou o perigo da irreversibilidade, pois se a via for construída dessa forma os prejuízos serão sofridos pela sociedade ao longo de muitos anos. Em questão está a entrega à sociedade de um produto muito inferior em qualidade do que aquele pelo qual se está contratando e pagando.

Em despacho de 19/12/2018 (recebido pela CMO por meio do Aviso 1551/GP/TCU de 21.12.2018, posteriormente à aprovação do Relatório do COI pela Comissão), o relator no TCU, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, após a avaliação das argumentações então apresentadas pelo DNIT, e considerando que estão presentes “robustos indícios de irregularidades que podem comprometer a qualidade e segurança da obra sob análise, e que sua continuidade pode levar a execuções com elevado custo de reversão”, acolheu integralmente a proposta da unidade técnica de medida cautelar de suspensão da execução do contrato. Adicionalmente, no tocante à medida cautelar, determinou que a autarquia e o consórcio executor fossem informados de que “não ficam suspensas as intervenções necessárias à preservação dos trabalhos executados até o momento”. A mencionada medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 214/2019-TCU-Plenário, que debruçou-se sobre novas argumentações tanto do DNIT quanto da empresa contratada. O item 9.3 desse Acórdão esclareceu ainda que “as medidas destinadas à preservação dos trabalhos executados até o momento limitam-se à conclusão do processo de imprimação asfáltica, juntamente com os devidos serviços anteriores, do trecho faltante de 2,4 km dos 12,6 km parcialmente executados no lote 5 da BR-116/BA, o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário”.

Pelo Acórdão 1.392/2019, além de outros aspectos relativos à caracterização de valores de parcela de obra, que serão detalhados mais adiante, o Tribunal deliberou também a revogação da recomendação de paralisação sem avaliação de mérito, pelo exclusivo motivo de que:

Considerando que o empreendimento foi incluído no quadro-bloqueio da LOA 2019 por iniciativa própria do Congresso Nacional, resta afastado o periculum in mora então vislumbrado pela unidade instrutiva e, posteriormente, por este relator e pelo Plenário, uma vez que a continuidade da execução física, orçamentária e financeira está vedada enquanto a obra não for removida do anexo, pelo Congresso Nacional, o que, nos termos do art. 123, §6º do citado



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

diploma legal, só ocorre mediante decreto legislativo, condicionadas à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, conforme dispõem os arts. 118 e 123 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

A apreciação completa das argumentações expendidas pelo DNIT e pelo consórcio contratado durante todo o ano decorrido foi realizada pelo Acórdão 2473/2019 – TCU – Plenário, no qual a Corte não só revalidou as recomendações de paralisação anteriores (retornando-as para IG-P) mas também acrescentou como outra de igual gravidade, a ausência de orçamento detalhado no projeto executivo. Quanto ao mérito, a análise procedida pela unidade técnica e pelo relator pondera inicialmente que determinadas inconsistências encontradas entre o projeto executivo apresentado e os parâmetros da licitação podem, eventualmente, serem devidas à inviabilidade original dos termos da licitação: raios mínimos de curvatura, inclinações de rampas e desníveis da pista nos termos do anteprojeto poderiam levar, em alguns trechos, à necessidade de construir fora da faixa de domínio da rodovia; o próprio DNIT “argumenta que, a despeito de o anteprojeto de engenharia apontar para a utilização de um greide em relevo plano, o que se pretendia efetivamente contratar era um greide em relevo ondulado, tendo em vista os custos estimados para a obra” (ou seja, o orçamento estimado parametricamente na licitação foi calculado segundo premissas incompatíveis com a realidade esperada da obra). Quanto à solução de pavimentação, o TCU mantém a posição de que a solução apresentada diverge do padrão editalício em relação à qualidade, mas que, excepcionalmente, a durabilidade da solução proposta permite que seja aceita “se houver demonstração de que o consórcio não está se apropriando de ganhos indevidos decorrentes da abordagem mais econômica empregada no projeto executivo, o que pode ser aferido se for apresentado o orçamento de referência de forma a verificar a compatibilidade dos preços contratados com os de referência de mercado.” Quanto à substituição das barreiras em concreto por defensas metálicas, o Tribunal aponta a persistência da incompatibilidade com disposição expressa do edital, mas admite que os argumentos trazidos por DNIT e consórcio (a maior facilidade de drenagem e travessia de animais) tornam tecnicamente aceitável a utilização das defensas metálicas. No que se refere às passarelas, o Tribunal rejeita as alegações apresentadas pelo DNIT, pois, apesar de gerar menores custos com desapropriação, a nova configuração de passarelas do projeto não contempla os locais de maior fluxo de pedestres na área urbana e eleva os riscos de acidentes.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Em síntese, conclui o Tribunal que é até possível que algumas das mudanças possam ter sido reações a especificações inexequíveis do anteprojeto, ou melhorias de desempenho em relação ao nele previsto. Não obstante, essa conclusão precisa inicialmente ser validada pela revisão completa do projeto pelo DNIT, no qual isso fique demonstrado, de forma a afastar o risco de entrega de solução inadequada ao interesse público que motivou a licitação. Além disso, tais medidas não podem ser introduzidas sem alteração nas cláusulas econômicas do contrato, pois não refletem elevação da eficiência por conta do contratado, mas simples mudanças diretas em relação ao objeto original contratado, o que não permite sejam apropriadas por este (que estará, efetivamente, entregando algo distinto daquilo que lhe foi demandado). De forma mais literal:

- (i) as soluções que constam do projeto executivo, por representarem correções de falhas do anteprojeto, podem ser aceitas com base em parecer de viabilidade técnica, econômica e ambiental do DNIT, desde que as economias delas advindas sejam apropriadas pela autarquia. São os seguintes casos: taxa de inclinação das rampas; desníveis entre as pistas direita e esquerda; greide em relevo ondulado; pavimentação com solo estabilizado granulometricamente; e utilização de defensas metálicas;
- (ii) as soluções que constam do projeto executivo, por representarem redução severa dos padrões técnicos e níveis de serviço consignados no anteprojeto, não podem ser aceitas. São os seguintes casos: raio mínimo de curvatura; e alteração da localização e do comprimento das passarelas de pedestres.

Ora, este encaminhamento depende crucialmente da existência de orçamento consistente para a obra que balize eventuais alterações econômico-financeiras – o que é perfeitamente realizável, pois já se dispõe do projeto executivo, e legalmente obrigatório, pois assim o exige a lei do RDC. Tais são os fundamentos da caracterização da nova IGP, a de ausência de orçamento detalhado associado ao projeto executivo.

Determinou então o mencionado Acórdão que o DNIT:

9.1.1. promova, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão do projeto executivo aprovado no âmbito do Contrato SR-05/00878/2014, de modo a:

9.1.1.1. somente aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram a licitação, quando representarem correções das falhas, tais como aquelas relativas a taxa de inclinação das rampas, desníveis entre as pistas direita e esquerda, greide em relevo ondulado, pavimentação com solo estabilizado granulometricamente, e utilização de defensas metálicas, desde que tenham sua viabilidade técnica, econômica e ambiental devidamente justificada e que as economias delas advindas não sejam apropriadas pela contratada;

9.1.1.2. não aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram, por representarem redução severa dos padrões técnicos e níveis de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

serviço, tais como alterações no raio mínimo de curvatura, e na localização e comprimento das passarelas de pedestres;

9.1.2. obtenha, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao Consórcio HAP-Planex-Convap, o orçamento detalhado da obra segundo o projeto executivo a ser aprovado na forma do item anterior, contendo as descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhados das respectivas composições de custo unitário, conforme preceitua a Lei 12.462/2011, a Lei 8.666/1993, a Súmula TCU 258, a Orientação Técnica 001/2006 – IBRAOP, e o Manual de Diretrizes Básicas para Elaboração de Estradas e Projetos Rodoviários (Publicação IPR-726);

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 19 da Resolução TCU 280/2016, que, no Contrato SR-05/00878/2014 (Contratação Integrada do Lote 5 da BR-116/BA – entre o km 334,23 e o km 387,41, conforme classificação do art. 118, § 1º, IV, da LDO 2019:

9.2.1. permanecem válidos os Índícios de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação – IGP consignadas no item 11 do despacho de 19/12/2018 (peça 71);

9.2.2. a ausência de orçamento detalhado no projeto executivo também é considerada Índício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação;

Na audiência realizada em 07/11/2019, o representante do TCU salientou que o DNIT ainda não completou a avaliação de projetos executivos eventualmente entregues pela contratada com o tratamento dos problemas apontados na obra.

Informação do gestor:

Pelo Ofício nº 111658/2019/ASPAR/GAB - DG/DNIT SEDE, de 08/11/2019 e seus anexos, o DNIT exalta os benefícios da obra, que atenderá a necessidade do aumento de capacidade e segurança da rodovia (tráfego de mais de 10 mil veículos por dia) e trará melhorias de emprego e renda na região lindeira. Em termos de providências, aponta que já notificou oficialmente o consórcio contratado para que apresente a revisão de projeto até 28/11/2019, tendo adotado as medidas prescritas pelo TCU no Acórdão 2.473/2019.

Em sua apresentação na audiência pública promovida pelo COI em 07.11.2019, o representante da autarquia reconheceu que uma reavaliação do Edital permite dizer que nele havia inconsistências (nomeadamente, a especificação no Edital de uma obra “em região plana” enquanto no anteprojeto constava “região ondulada”), o que causou grande parte da divergência ora constatada (embora não tivesse sido questionado na oportunidade por qualquer dos licitantes). O DNIT está reavaliando a geometria da via e a questão da pavimentação, e confia chegar a soluções que viabilizem a continuidade da obra (ressalvando que a mudança de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

localização das passarelas não será aceita). Aponta apenas o problema de deterioração do trecho iniciado.

A mencionada audiência foi ainda honrada com a presença dos Deputados Cacá Leão (que a presidiu) e João Carlos Bacelar. O primeiro fez um veemente apelo pela intensificação do diálogo entre as partes, ressaltando a importância da obra para a região e o elevado tráfego naquele trecho. O segundo sustentou não concordar de forma alguma com a paralisação, dado que a economia da região perde muito e as obras já iniciadas estão se deteriorando, como mostram fotos que apresentou do trecho ora paralisado. Apontou que a obra é fundamental na integração sul-norte do país, que nenhum concorrente no RDC teria questionado nada do que ora se discute, e que o DNIT não tinha, à época, capacidade técnica para promover simultaneamente o volume de certames de RDC integrados que lançou. Alegou que o DNIT levou 534 dias para aprovar o projeto, e que desmobilizar e remobilizar custa caro à Administração e à empresa. Solicitou que seja observada a existência atual de um consenso entre TCU e DNIT, pedindo para que o tema seja tratado em reuniões posteriores no Comitê. Reiterou ainda a demanda feita no ano passado de que o TCU passasse a endossar previamente a ordem de serviço em contratações de grande vulto, para evitar o “efeito-sanfona” de mobilizar e desmobilizar, que acaba com as empresas.

Proposta do COI:

No ano anterior, o Comitê viu prementes razões para paralisação. De início, apontou que os argumentos do DNIT foram fundamentalmente processuais, tendo esquivado o mérito do assunto: em matéria de tal gravidade, em obra de tal relevância não há como se pretender dilações de prazo tais como as então solicitadas. Perguntava-se então se 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, como então pedia. Se não era capaz de responder a essa simples indagação, não havia como sustentar que a obra começa em bases minimamente sólidas de gerenciamento. Ressaltava ainda o Comitê que a pergunta explícita formulada em audiência ao DNIT 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 lícito (e precificado); o que o Congresso, como decisor orçamentário, precisa saber é se essa informação é verdadeira ou não. Acrescente-se que o DNIT já havia sido questionado acerca dos defeitos do anteprojeto há mais de dois anos. O tempo neste caso revelava-se crucial: permitir que a obra seguisse implicaria no risco de que, sendo verdadeira a impugnação, o prejuízo tornasse 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.

Foram então analisadas pormenorizadamente cada uma das argumentações apresentadas. Não haveria “alternativas disponíveis” à paralisação, como alegava o DNIT sem especificá-las; não havia como alegar uma suposta vantajosidade do desconto oferecido, pela demonstração da inconsistência do orçamento-base; a qualidade dos pavimentos era significativamente inferior à do padrão especificado no anteprojeto (ainda que supostamente mantida a vida útil de dez anos); os parâmetros de desenho que divergiam das especificações do anteprojeto meramente resolviam a ambiguidade editalícia com um favorecimento ao construtor, que recebia por uma rodovia de região plana e entregava uma rodovia de região ondulada (de menor custo e de menor funcionalidade).

Ao final de toda a discussão, reiterava o Comitê a preocupação principal colocada ao Congresso Nacional: o corredor da BR-116 na Bahia é importantíssimo, um dos principais eixos logísticos nacionais. A solução posta em licitação pelo DNIT representava, presumivelmente, 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 seria então 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 começava 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

perigoso. Por conseguinte, propôs o Comitê a inclusão do contrato 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, postura esta que foi endossada pela CMO.

Não obstante tal posicionamento da Comissão, o Parecer (CN) nº 13, de 2091, da lavra do Deputado Carlos Henrique Gaguim, acerca do Aviso (CN) nº 9, de 2019, expressou visão radicalmente diferente. O mencionado Aviso comunicava à CMO o Acórdão 214/2019 e os despachos a ele antecedentes. Como se descreveu acima, o referido Acórdão apenas referendou a medida cautelar de paralisação, indicando a extensão e natureza dos trabalhos de conservação da parcela já iniciada que podiam dela ser excepcionalizada. Na ocasião, o então relator do AVN 9/2019 alegou que o TCU teria reconhecido a necessidade de liberação de recursos para a conclusão integral dos 15 km de obra então iniciados (o que não estava expreso pelo Tribunal, mas apenas aventado como possibilidade pela unidade técnica na instrução do referido Acórdão). No entanto, o mencionado parecer modifica, abruptamente, em um único parágrafo, toda a linha de raciocínio até então desenvolvida pelo TCU e pelo Congresso, e simplesmente propõe excluir a totalidade da obra do Anexo VI, com a sumária argumentação abaixo transcrita *ipsis litteris*:

Mas, indo além, considerando a importância dessa duplicação para o país e o compromisso assumido pelo DNIT de promover adequações no projeto, o que pode ensejar a retomada de toda a obra ainda neste ano de 2019, compreende-se que a exclusão de tal empreendimento do referido Anexo VI é medida eficiente e que melhor atende ao interesse público, conjugada com a determinação ao DNIT de que observe, na gestão de tal empreendimento, as recomendações do TCU, não permitindo a realização de serviços em desacordo com os seus manuais técnicos, em especial o anual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais, bem como avalie a solução de pavimentação adotada no projeto executivo, de maneira a assegurar que este, em tese, viabilize uma vida útil ao pavimento maior ou igual Pa proporcionada pela solução prevista no edital de licitação.

Cabe ressaltar que, na ocasião da apreciação dessa matéria, o Comitê não se encontrava formado. Submetido à votação na CMO em 14/08/2019, o relatório foi aprovado e transformou-se no Decreto Legislativo 61/2019 (DOU 25/09/2019, p. 01).

Não pode o Comitê assumir para sua apreciação atual nenhum dos fundamentos dessa deliberação. Primeiro, o compromisso do DNIT de adequar o projeto é fato importante e muito bem-vindo³¹, mas não é suficiente como garantia de nada: sendo o contrato celebrado sob a

³¹ E que somente veio a ser explicitado muito tempo depois da determinação legislativa de bloqueio da obra, pois até então a autarquia defendia ferreamente a continuidade do contrato tal e como vinha sendo executado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

malfadada “contratação integrada” do RDC, qualquer modificação de projeto executivo é iniciativa exclusiva da contratada, cabendo ao DNIT tão somente aprová-la ou não, não lhe sendo possível mudar o projeto unilateralmente como ocorre na empreitada por preços unitários. Mais grave ainda, uma vez que se trata de inadequação grave do edital e do anteprojeto, modificações que levem à solução dependem de uma longa negociação contratual, pois haverá que modificar as cláusulas do ajuste. Já quanto à “determinação ao DNIT”, falece competência a uma Comissão do Legislativo para “determinar” providências específicas a unidade administrativa (ao contrário do TCU, que tem tal competência fixada na própria Constituição)³². Mesmo que tivesse competência, a “determinação” alvitada seria ou redundante (não permitir a realização de serviços em desacordo com as normas técnicas do DNIT, o que é obrigação legal da autarquia e obrigação contratual da empresa contratada) ou incorreta (assegurar apenas a vida útil do pavimento igual à do edital da licitação, quando o que se exige no edital é uma qualidade igual ou superior, além da vida útil). Por tais razões, não vemos qualquer fundamento na conclusão de que a exclusão do quadro de bloqueio “é medida eficiente e que melhor atende ao interesse público”. Ao contrário, o interesse público foi preservado pelo Comitê e pela Comissão ao impedir a concretização do fato consumado e irreversível do avanço da obra em desacordo com o que se exigia para a rodovia. Quaisquer modificações nesse entendimento dependem do surgimento de novos elementos técnicos e jurídicos que, até aquele momento ao menos, não se tinham materializado. Assim, a deliberação ora comentada não envolveu este Comitê nem o vincula de modo algum.

Hoje cabe-nos decidir segundo as novas realidades trazidas pelas fiscalizações e pelas ações administrativas ao longo de todo o ano de 2019. Repetimos aqui o que já se discutiu em 2018: esta é uma situação típica de intervenção legislativa, dado que a detecção de graves indícios de irregularidade em fase bastante inicial da obra, cuja continuidade tenderia a tornar irreversíveis os prejuízos potenciais (financeiros e operacionais) dos problemas apontados. Tais prejuízos são, inegavelmente, muito severos se confirmados os indícios: 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

³²Tanto é verdade que a “determinação” não se viu espelhada no texto do Decreto Legislativo.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 e pelas eventuais excepcionalidades abertas. 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.

Outro fator que minimiza qualquer perigo de dano ao Erário com a paralisação é o fato de que existem vários outros trechos de obras no segmento, abrangidos pelo mesmo programa de trabalho e executados mediante outros contratos. O DNIT, de forma eficiente, tem direcionado recursos para os outros trechos, de forma que não há desperdício de recursos. No ano de 2019, o primeiro em que a paralisação constou do Anexo VI, até 15 de novembro, o orçamento autorizado era de R\$ 50.341.285,00; desses, tinham sido liquidados no ano, em outros contratos do trecho, R\$ 11.008.540,33, e a soma dos pagamentos do ano com as de restos a pagar alcançou R\$ 49.053.850,77, o que significa que o DNIT usou praticamente todo o espaço fiscal de que dispunha com as demais parcelas da obra³³. Isso tende a continuar em 2020, até porque o total do orçamento global para todos os trechos da programação orçamentária foi reduzido para R\$ 45.700.000,00. Desta forma, ainda que a paralisação se prolongue por todo o ano de 2020, os escassos recursos orçamentários disponíveis encontrarão aplicação na rodovia, sem qualquer impedimento.

³³ Fonte: SIGA Painéis (Filtros: ação 13X7, exercício 2019, variáveis “Autorizado”, “Despesa Executada” e “Pago + RP Pago”)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Ainda em termos de custos de paralisação, as informações trazidas a partir do despacho de 19/12/2018 do relator no TCU, e manifestações posteriores, bem como as ponderações dos parlamentares que participaram da audiência pública pertinente, advertem para a conveniência de preservar os trechos já executados. A caracterização do montante de serviços a preservar já foi bem esclarecida pelo Acórdão 214/2019-TCU-Plenário, como a “conclusão do processo de imprimação asfáltica, juntamente com os devidos serviços anteriores, do trecho faltante de 2,4 km dos 12,6 km parcialmente executados no lote 5 da BR-116/BA, o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário”. Entendemos que ressalva semelhante, fundamentada na informação técnica, deve constar em qualquer eventual deliberação de bloqueio. Ventilou-se, é verdade, a possibilidade de “conclusão de 15 quilômetros já iniciados” na instrução do Acórdão 1.392/2019 – TCU – Plenário, embora tal posicionamento não tenha sido acolhido pelo Tribunal. No caso, não parece ao Comitê medida de prudência excepcionalizar esses 15 km apenas pelo fato de terem sido iniciados: se houver razoabilidade na paralisação de todo o trecho pelos motivos apontados (prevenir a irreversibilidade de uma construção sob padrões inaceitáveis para a necessidade da rodovia), não há motivo plausível para que uma parte dele possa ser executada, dado que essa irreversibilidade pode vir a ser registrada nesse subtrecho e comprometer a revisão de todo o restante da obra. Isso não ocorre com a previsão anterior, bastante mais modesta, de simples proteção do montante já iniciado da degradação frente aos elementos.

Ocorreu também uma extensa discussão entre as partes relativamente ao valor necessário à essa conclusão de serviços iniciados. Uma série de tratativas seguintes entre o DNIT e o Tribunal, refletidas nos itens 10 a 15 do relatório de fiscalização de 2019, envolveu a exata definição do volume de serviços envolvidos nessa conservação do trecho acabado. O DNIT solicitou inicialmente ao Tribunal que recomendasse à CMO a liberação orçamentária de um determinado valor para essa finalidade; considerando não lhe caber a validação prévia de valores de despesa, o TCU deliberou, pelo Acórdão 1.392/2019-TCU-Plenário apenas encaminhar cópia dos referidos pleitos à CMO. Do exame desses documentos (Ofício 37449/2019/ACE/DG/DNIT SEDE, de 09 de maio de 2019, e seus anexos) depreendemos que os valores manejados pelo DNIT e submetidos ao TCU e à CMO para os serviços em referência (planilha anexa ao Despacho/SRE-BA/COENGE-CAF-BA, no processo 50600.021371/2018-71) não foram validados nem criticados pela autarquia, sendo aqueles fornecidos pela própria contratada. Isso



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

fica claro pela manifestação dos itens 7 a 12 do ofício 32693/2019-SRE - BA de 25.04.2019, nos quais o dirigente responsável pela obra sustenta que, quanto "ao detalhamento dos serviços com seus respectivos preços unitários", não é possível constatá-lo porque a obra em questão foi objeto de "contratação integrada" (art. 9º da Lei 12462, de 04 de agosto de 2011), na qual a definição do objeto e sua orçamentação são feitos por anteprojeto de engenharia, que não tem condições de ser tão preciso a ponto de produzir detalhamento com preços unitários. Colaciona, para tanto, dispositivos da referida lei e respectiva regulamentação que exclui essa modalidade de contratação da obrigação de apresentar valor estimado e aceitação de projeto com base em preços unitários, limitando-se a metodologias paramétricas ou expeditas. Com efeito, a matriz do DNIT reitera, no item 2 do Despacho / DNIT SEDE / DIR/CGCONT no Processo 50600.021371/2018-71, que as planilhas "foram elaboradas pelo Consórcio [contratado], tendo sido ratificadas pela Superintendência Regional do DNIT no Estado da Bahia" (o mencionado Despacho não foi contraditado pelas manifestações posteriores da direção da autarquia). De fato, essa manifestação corrobora a constatação de que as planilhas foram elaboradas unilateralmente pelo consórcio contratado, mas não há como se entender que haveria uma ratificação de mérito por parte do órgão fiscalizador - ao contrário, o que se vê é a afirmação expressa do dirigente regional de que não tem como verificar os valores apresentados.

Assim, a liberação parcial para proteção de serviços iniciados é necessariamente sujeita a cuidados especiais, pois não se trata mais de medir itens contratuais segundo o rito original, mas de promover medidas excepcionais bastante cuidadosas para minimizar os efeitos da paralisação. Não é possível admitir que os serviços que vierem a ser eventualmente liberados, cuja aceitação decorre de circunstância excepcionalíssima de possível dano físico por intempéries, sejam tratados como itens contratuais genéricos em um ajuste que já demonstrou gravíssimas ameaças ao interesse público - tanto que está bloqueada tanto pelo Tribunal de Contas quanto pelo Legislativo. Ao contrário, o mínimo que se espera do DNIT para atendimento a essa demanda de liberação excepcional é que confirme, com a diligência exigível a uma organização com sua excelência técnica, a razoabilidade do custo do serviço pontual que se demanda, em condições *ad hoc* (até porque o uso da arquitetura original do contrato seria possivelmente impraticável), para que o autorize. Nada mais seguro: a empresa contratada tem obviamente a informação do projeto executivo e do orçamento analítico dos serviços, caso contrário sequer teria meios para executá-los. Competirá ao órgão administrativo certificar-se da razoabilidade dos valores que irá



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

pagar nessas condições excepcionais, para o que dispõe de plena capacidade técnica e de sistemas referenciais de preços. Destarte, é imprescindível acrescentar tal ressalva quando da liberação que ora se propõe, para evitar que as irregularidades obstadas pela paralisação retornem, por via transversa e em menor escala, na liberação emergencial.

No Acórdão 1392/2019, o Relator transcreve posicionamento da instrução técnica, que converge com a avaliação acima exposta, no sentido de que as alterações no escopo do novo serviço parcial – em relação ao conjunto global do contrato – não permitem de forma alguma pressupor a manutenção do equilíbrio entre os diferentes grupos de preços unitários de serviços, o que impediria a adoção dos valores referenciais de preço do contrato original como válidos para mensurar o valor do serviço parcial a ser executado. No entanto, alega que “o valor a ser excepcionalmente liberado poderia ser estimado adotando-se como parâmetro o preço médio global por quilômetro pactuado em contrato, sem, no entanto, permitir a adoção desse valor para efeito de medição e pagamento dos serviços efetivamente realizados”. Nesse sentido, pretende utilizar os valores do contrato apenas como heurística de cálculo para o valor agregado do montante a ser liberado, remetendo a avaliações posteriores a regularidade do valor efetivamente medido. Felizmente, para os efeitos da presente deliberação, a fixação de um valor teórico da liberação é irrelevante: o Anexo VI não menciona valores, mas tão somente objetos totais ou parciais a serem permitidos ou bloqueados dentro da programação correspondente. Assim, qualquer liberação não incluiria, objetivamente, qualquer consideração acerca do valor orçamentário global liberado, mas tão somente a descrição mais precisa possível dos serviços eventualmente liberados – cabendo ao órgão executor responder pela regularidade da sua precificação.

Destarte, a inconclusividade da posição do TCU em relação à avaliação dos preços dos serviços liberados não afeta a deliberação a ser adotada pela Comissão. Portanto, a eventual liberação parcial destinada a preservar da degradação os elementos já realizados deve ser enunciada de forma bastante precisa por meio da alteração tão somente da descrição do campo "Obra/serviço" para que nele conste a ressalva: "[,,] exceto os serviços necessários à preservação segmentos já iniciados, a fim de garantir que não deterioreem em razão dos efeitos das intempéries a que estão sujeitos – o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário –, até que a execução do empreendimento seja plenamente retomada no Lote 5 da BR-116/BA (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

responsabilidade e de o TCU as avaliar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços".

Cabe, finalmente, discutir a conveniência ou não de manter a obra no Anexo VI, considerando todo o exposto e a revalidação da recomendação de paralisação do TCU. De um lado, verifica-se a aceitação pelo DNIT das premissas que embasam o questionamento original, admitindo que o edital continha contradições e que o resultado dessas contradições foi uma entrega de serviços diferente daquela que foi ofertada (e precificada) em licitação, em desfavor do ente público. Desde logo, é de louvar-se a nova postura da autarquia, não mais protelatória como nas manifestações anteriores. De outro, existe a plausibilidade de que as contradições do edital e anteprojeto tenham formalizado uma especificação que, em parte, não se revelava de execução possível nas condições do terreno. Em outras palavras, a obra para a qual a empresa ofertou lance no RDC era inexecutável nas condições técnicas e econômicas formalmente pactuadas. Isso implica na óbvia necessidade de mudanças nos parâmetros construtivos – solução que não seria nenhum problema num regime por preços unitários, mas que é traumática numa contratação integrada, exatamente porque esse regime não permite modificações no preço em função de alterações no projeto, salvo em circunstâncias excepcionais. É inteiramente pertinente o raciocínio do TCU no Acórdão 2473/2019, o qual aprofunda um raciocínio já esgrimido exaustivamente pelo COI em 2018: a empresa estaria entregando um objeto qualitativamente diferente daquele pelo qual ofertou lances, e de custo mais baixo na origem (não em função de sua eficiência produtiva, mas pela mudança das especificações do que foi entregue). Parte dessa diferença é inaceitável pois rebaixa o nível de serviço necessário à rodovia sem qualquer justificativa; outra parte pode ser até inevitável, pois a alternativa de melhor qualidade licitada pode ser inexecutável nas condições de relevo e faixa de domínio do trecho existente. Porém, mesmo nesses casos, o preço ofertado na licitação foi por um produto melhor, e o Estado estará aceitando (por razões técnicas de exequibilidade) um produto inferior: nessa situação, é obrigatória a alteração do preço contratual, sob pena de enriquecimento ilícito da contratada. Para que se atinja essa solução, é preciso rever o projeto (para deixar claro o que será entregue), calcular os preços dos itens qualitativamente modificados e a diferença em relação à parcela originalmente definida no contrato, e repactuar o contrato em função dessas modificações. Ressalte-se que a revisão do projeto é o ponto fulcral dessa sequência, e envolve



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

aspectos técnicos de extrema complexidade para avaliar a real possibilidade de manter cada característica construtiva original nas circunstâncias concretas do terreno, e a forma de preservar as necessidades de tráfego da rodovia em um novo desenho.

Nada disso está feito. A partir de 2019, o DNIT fez, de fato, aquilo que lhe era possível nas circunstâncias: demandou da contratada as revisões de projeto e o orçamento detalhado, o que prevê obter somente ao final do mês de novembro de 2019 (prazo fixado pelo TCU). Somente a partir dessa entrega completa, poderá examinar as modificações, negociar com a contratada eventuais discrepâncias, e formalizar a alteração contratual. Não basta a intenção de correção pelo DNIT, que reconhecemos que vem ocorrendo. O processo técnico, negocial e jurídico da correção é longo, e apenas se deu um primeiro passo. Não pode o Comitê desconhecer essa realidade, deixando via livre a todos os riscos de prejuízo ao Erário e aos usuários da rodovia que exaustivamente descrevemos. O que ora se inicia, com as providências corretamente delineadas pelo TCU no Acórdão 2473/2019 e acolhidas pelo DNIT, é um delicadíssimo processo de ponderação das necessidades do corredor de tráfego frente às possibilidades técnicas da obra, num contexto em que o equilíbrio financeiro do contrato tem que ser mantido (sem prejudicar o tesouro público nem inviabilizar a operação da empresa).

A intervenção legislativa de bloqueio, no momento atual, é uma proteção ao próprio DNIT (mormente ante liminares judiciais) e um fortíssimo desincentivo à empresa a utilizar-se de meios protelatórios para forçar uma decisão favorável. Em uma perspectiva maior, não custa ressaltar, a intervenção parlamentar tem sido essencial para preservar o erário e a população: quando da primeira avaliação, no ano anterior, a postura do DNIT mostrava-se muito diferente da atual; naquela oportunidade, a autarquia não reconhecia os problemas seríssimos da obra e nem debruçava-se sobre sua solução como agora; ao contrário, emitia pedidos protelatórios e insistia na continuidade da execução irregular, independentemente das consequências. A perspectiva de solução que hoje começa a desenhar-se com a nova postura positiva do DNIT terá, portanto, uma significativa parcela de contribuição da CMO e do Congresso com a decisão do bloqueio orçamentário.

Reitere-se que, ao contrário dos temores veiculados junto à Comissão, a região não estará sendo prejudicada com a providência: o prejuízo já aconteceu, com a tentativa de executar uma obra que não era aquela necessária à rodovia (e receber um preço que não lhe correspondia). Se o DNIT for adotar as medidas que afirma ter em mente, levará um tempo ainda considerável, e o



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

bloqueio não será empecilho. Quando houver segurança de que essas providências foram adotadas, a CMO terá a mesma agilidade em promover a liberação como a teve na prolação do Decreto Legislativo 61/2019. Enquanto isso, ao menos em 2020, existem outros trechos da mesma rodovia, na mesma região, hábeis a aproveitar os recursos da dotação orçamentária como vêm fazendo no ano corrente.

Pelo exposto, o Comitê propõe inserir a programação orçamentária no Anexo VI do PLOA/2020, referente às obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA, modificando apenas a descrição do campo Objeto para permitir, assim, a execução dos serviços necessários à preservação dos segmentos já iniciados, a fim de garantir que não deteriore em razão dos efeitos das intempéries a que estão sujeitos – o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário –, até que a execução do empreendimento seja plenamente retomada no Lote 5 da BR-116/BA (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua responsabilidade e de o TCU as avaliar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços.

**CONGRESSO NACIONAL**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

BRT de Palmas/TO

56101 – Ministério das Cidades

53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

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

15.453.2048.10SS.0001/2019 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional

15.453.2219.10SS.0001/2020 - 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.

Informação do TCU:

Em 2016, a Corte de Contas informou à CMO pela primeira vez a informação de indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) no Edital RDC Eletrônico 1/2015 e no Termo de compromisso 683171, relativos ao BRT de Palmas, por considerar que o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) é deficiente. Segundo a comunicação então recebida, tinham sido detectadas inconsistências no estudo de demanda pelos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

serviços de transporte do BRT, superestimando a efetiva necessidade do modal, além de não terem sido comparadas as demais alternativas disponíveis.

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. Nessa ocasião, o Ministro-Relator, reconhecendo a presença do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, concedeu cautelar suspensiva monocrática, determinando ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica federal suspender cautelarmente o repasse de valores federais ao empreendimento relacionado ao questionado certame licitatório, e à Prefeitura Municipal a suspensão da homologação do processo licitatório (RDC Eletrônico 1/2015) e todos os atos subsequentes até ulterior deliberação definitiva.

Em seguida, no dia 21.09.2016, o Ministro-Relator 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. A referida remessa tem origem em Ação Civil Pública (ACP) citada pelo Ministro Relator em sua decisão³⁴, que 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 concluso para relatório e voto por parte do desembargador federal relator para julgamento de mérito da Apelação interposta, sem pronunciamento até o momento³⁵.

³⁴ 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).

³⁵ Situação processual demonstrada na consulta: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>, consulta por número de processo “0008316-13.2015.4.01.4300”, Acesso 16/11/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Após oitivas dos órgãos envolvidos, o Tribunal entendeu que os esclarecimentos apresentados pelo município não tiveram o condão de afastar as falhas detectadas, tanto no EVTEA (que se mostrou deficiente quanto às informações necessárias para a avaliação do empreendimento e quanto à estimativa da demanda para o modal), quanto na deficiência de motivação adotada para a utilização do regime de contratação integrada. Diante disso, a Corte de Contas prolatou o Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário para informar a esta CMO que continuavam 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). 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. Tal Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário foi recebido pelo Congresso Nacional por meio do AVN nº 11/2017-CN, relatado pelo Deputado Domingos Sávio, que acompanhou a posição do Tribunal e entendeu que se deveria manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo Tribunal.

Nova auditoria realizada em maio de 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 e confirmado pelo Acórdão 2089/2017-TCU-Plenário), reiterando à CMO que não tinham sido implementadas as medidas corretivas indicadas para sanear os problemas apontados e que, portanto, subsistiam os indícios de irregularidades graves do tipo IGP. O relatório de fiscalização de 2017 (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 ressaltava 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 de 2018 ressalva a pendência da aprovação dos dois órgãos federais, que deviam 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.

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 a 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.

Em 2019, o Acórdão 456/2019 – TCU – Plenário, de 27/2/2019, comunica à CMO que não haviam sido adotadas as providências saneadoras de elaboração e aprovação do EVTEA com aprovação pelos órgãos federais. Descreve em sua fundamentação a análise preliminar do Ministério das Cidades acerca de novo estudo apresentado pelo município em 2018, que aponta, além de inconsistências técnicas como o uso de projeção de variáveis econômicas e



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

populacionais com dados de outras cidades que não a própria Palmas, a conclusão da demanda projetada como insuficiente para justificar economicamente a modalidade BRT³⁶, deixando expressa a posição do Ministério contrária à conveniência de alocação de recursos federais no empreendimento. A instrução técnica do Tribunal, com a concordância do Plenário, analisa detalhadamente a argumentação da Prefeitura em favor da manutenção da alternativa original, concluindo pela insubsistência dos argumentos e pela razoabilidade da posição do Ministério em não destinar recursos federais à obra.

O relatório de fiscalização de 2019, datado de 25/09/2019, informa que o Ministério do Desenvolvimento Regional solicitou a retirada da indicação de IGP tendo em vista a formalização da rescisão do Termo de Compromisso nº 0444.024-63/2014, e o distrato pela Caixa Econômica Federal do Contrato de Financiamento nº 0444.678-72/2016 que tinha por objeto a realização de outras parcelas do sistema BRT de Palmas não abrangidas pelo Termo de Compromisso. Quanto à administração municipal, o relatório contém apenas a análise da manifestação dos membros da comissão de licitação original, centrada na alegação de que não lhes cabia o conhecimento ou o questionamento dos aspectos técnicos do termo de referência do Edital³⁷ (argumento acolhido pela análise técnica do Tribunal), e do então Secretário Municipal de Transportes, alegando ter agido de boa fé na aceitação do termo de referência apresentado por uma comissão técnica da prefeitura (o que é refutado pela análise instrutiva, que aponta a existência no próprio termo de referência do RDC de encargos ao contratado que, segundo a legislação e as normas técnicas, já deveriam compor o anteprojeto licitado). Em conclusão, propõe a comunicação à CMO de que os indícios de irregularidade não mais subsistem, dado que os instrumentos de repasse de recursos federais haviam sido comprovadamente rescindidos.

³⁶ Conforme transcreve o relatório do mencionado Acórdão, a conclusão do Ministério é de que:

49. Com base no Guia Transporte Público Coletivo (2018), publicado pelo MCidades, a demanda mínima na seção crítica de uma via que justifique a implantação de um BRT deve ser de 5.900 a 9.800 passageiro/hora/sentido. Assim, com base na Figura 10 [peça 264, p. 10] é possível observar que o estudo aponta que essa demanda só será atingida em 2047, nos 4 cenários considerados. Ressalta-se que as demandas apresentadas estão em passageiro x hora e, para a comparação com o Guia TPC, dividiu-se essa demanda pelos dois sentidos.

50. Ainda, no caso de sistemas com ultrapassagens nas paradas e serviços expressos, caso do BRT original, a demanda deverá ser de 14.200 a 35.000 passageiro/hora/sentido, nenhum dos cenários, nos anos horizontes considerados, apresentaram essa demanda.

³⁷ Nessa resposta, aduzem que os primeiros estudos de viabilidade são datados de julho e agosto de 2016, portanto posteriores à própria abertura do certame, que ocorreu em 13/4/2016 após a terceira publicação da licitação, pelo que não poderiam deles sequer ter conhecimento.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Na audiência realizada em 07/1/2019, o representante do TCU confirmou as informações acima, em especial a avaliação de que a medida corretiva (a rescisão do termo de compromisso) já foi adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

Informação do Gestor:

Na audiência realizada em 07/1/2019, o representante do Ministério do Desenvolvimento Regional reiterou a inexistência de qualquer vínculo da administração federal com a obra, em função da rescisão do termo de compromisso, pelo que considerava o assunto inteiramente resolvido.

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.

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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.

Em 2019, confirmam-se as observações que já fundamentaram as decisões do ano anterior. As informações, já confirmadas, da ausência de demanda para o modal demonstram a desnecessidade da obra tal como formulada, e sua duvidosa sustentabilidade econômica de operação. Tem razão o Ministério ao apontar que o atual contexto de severíssima restrição orçamentária não aconselha utilizar os escassos investimentos como indutores de uma mera expectativa de crescimento local, quando existem tantos projetos urgentes e de muito maior necessidade que competem pelos escassos recursos do apoio federal.

Nesse sentido, o Comitê adere às posições unânimes do Ministério do Desenvolvimento Regional e do TCU no sentido da absoluta inconveniência de destinação de recursos federais para o empreendimento do BRT de Palmas no que tange ao edital já lançado e eventuais contratos dele decorrentes.

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

de um projeto integrante dessa política, como é que se poderiam liberar recursos federais para executá-la?

Por um lado, permanece sem sentido a menção ao termo de compromisso originalmente apontado, visto que foi rescindido. Com efeito, é defensável a posição do TCU de não mais recomendar nenhum bloqueio ao empreendimento, pois com a ausência de instrumento de repasse de recursos federais exaure-se a sua jurisdição sobre a matéria. Cabe à Comissão, porém, ponderar da necessidade ou não de manter a indicação de bloqueio ao edital de licitação de responsabilidade da prefeitura (o que está absolutamente dentro das competências do Congresso Nacional, visto que se trata de autorizar ou não o uso de recursos federais para determinado objeto).

Faticamente, não pudemos constatar qualquer manifestação da Prefeitura no sentido da anulação ou revogação do Edital (o que é perfeitamente possível em termos jurídicos, vez que o certame não foi homologado). Mais que isso, a última manifestação dela recebida, ainda em 2018, é no sentido de defender o acerto da escolha do modal BRT, pese a todas as evidências técnicas e econômicas em contrário³⁸. Assim, não há como presumir uma desistência da municipalidade em levar adiante o empreendimento nessas condições.

Além disso, não se trata sequer de irregularidades restritas ao descumprimento de cláusulas legais: desde a origem, o empreendimento é inadequado, antieconômico, inconsistente com os padrões técnicos (assim o asseveram tanto o TCU quanto o Ministério, com a concordância do COI). Não se trata de retificar falhas procedimentais, mas de não dar prosseguimento a uma iniciativa concebida de forma inadequada às necessidades públicas.

³⁸ Com efeito, o documento mais recente publicado pela Prefeitura a respeito do empreendimento em sua página internet (a “Validação técnica do estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) do projeto BRT Palmas”, disponível em https://www.palmas.to.gov.br/media/doc/16_10_2018_9_57_22.pdf, Acesso 16/11/2019) tem por conclusão que:

No Tramo Sul, o estudo indica a pertinência da implantação do projeto associado a um processo de desenvolvimento urbano, de modo a potencializar oportunidades locais na região, que possui menores taxas de emprego e renda.

O BRT Original é a alternativa de melhores resultados de viabilidade, com uma relação B/C de 1,42, um saldo de benefícios de R\$ 128,26 milhões em VPL e uma TIRE de 6,2%. Como o BRT Modificado também apresentou viabilidade, com menores custos de investimento, embora maior reinvestimento, pode-se averiguar o melhor balanço de adequações que preservem os benefícios de ambas as alternativas, como as já citadas anteriormente.

[..]

Por todo o exposto, deve-se afirmar que o projeto atende plenamente a Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei Federal nº 12.587/2012. Mais do que isso, coloca a cidade de Palmas como potencial caso de sucesso entre as cidades que planejam e executam ações de desenvolvimento urbano sustentável, se antecipando aos problemas que, invariavelmente, decorrem de uma urbanização desordenada e que não possuem em seu sistema de transporte o grande estruturador de seu crescimento.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

O fundamento de indicar o bloqueio a contratos ou editais de entes subnacionais, sem instrumento de transferência de recursos federais, é a possibilidade de que tais certames venham a ser novamente utilizados em novas demandas de recursos pelos entes. Esta é a lógica que já foi seguida pela CMO, por exemplo, no caso do sistema de esgotamento sanitário de Porto Venho (RO), que permaneceu no Anexo VI até a revogação formal do edital e do contrato pelo governo estadual, e que fundamenta a indicação de bloqueio (pelo TCU e pela CMO) do contrato relativo ao Canal do Sertão Alagoano, neste relatório. Para tais situações, recorre o Comitê aos critérios já aprovados pela CMO no Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, destinados à apreciação de indicações de paralisação para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, mencionados no item 1.7 deste Relatório, os quais recomendam a não inclusão de tais empreendimentos no quadro de bloqueio, desde que se verifique:

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 aditivção 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.

Para o caso concreto, verificamos que o edital em questão não teve decisão formal de anulação ou rescisão (item I, “c”) - ao contrário, tem manifestação do ente promotor em defesa de sua continuidade, ou seja, da continuidade mesma da opção pelo modal BRT. Assim, não vemos como deixar de manter o instrumento protetivo para o Erário federal de um bloqueio a esse edital, para que não haja possibilidade de captação de recursos federais para o mesmo a qualquer título. Tal medida, aliás, é inteiramente convergente com a posição do próprio Ministério do Desenvolvimento Regional, que já adotou as providências ao seu alcance para assegurar o mesmo objetivo. Desta forma, o COI propõe à CMO a manutenção do edital em referência no Anexo VI da LOA/2020, deixando de incluir o termo de compromisso já rescindido.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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

56101 – Ministério das Cidades

53000 – Ministério do Desenvolvimento Regional

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

15.453.2219.10SS.0001/2020 - 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:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Objeto:

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

Irregularidade:

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

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Informação do TCU:

A primeira menção à obra em questão veio por despacho de relator recebido pela CMO em 13.10.2015, informando existir, no Contrato 43/SIURB/2013 e no Edital de Pré-Qualificação 1/2012-SPObras, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP). Tais achados eram um sobrepreço na ordem de R\$ 76 milhões (posteriormente reduzida a impugnação para R\$ 64 milhões) e a restrição à competitividade decorrente de adoção indevida de uma etapa de pré-qualificação das empresas, com cláusulas inadequadas de habilitação e julgamento. Destacou-se então 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. As medidas corretivas necessárias à reavaliação desse enquadramento envolviam “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”. O despacho foi integralmente mantido, no mérito, pelo Acórdão nº 1923/2016-TCU-Plenário, de 27.07.2016. A CMO determinou a inclusão do empreendimento no quadro de bloqueio da LOA daquele ano.

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 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 encontrava-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. Nova auditoria realizada em maio de 2017, resultando no Acórdão nº 2156/2017-TCU-Plenário, indicou a ausência das medidas saneadoras, e a permanência da paralisação da obra (os canteiros encontravam-se desmobilizados, com o local



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

no mesmo estado anterior à mobilização) e da suspensão do contrato, do que decorreu nova recomendação de paralisação (IGP), igualmente acolhida pela CMO.

Já em 2018, o relatório de fiscalização (TC 011.797/2018-5) confirma a ausência da nova licitação e a rescisão definitiva do contrato (providências saneadoras reiteradamente alvitradas), havendo notícia ainda da intenção de a Prefeitura mudar o modelo de negócio de execução das obras do Radial Leste, para construção de um BRT pela iniciativa privada. Relatavam-se, no entanto, tratativas da Prefeitura para a rescisão do contrato, 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 concluiu 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. A recomendação foi também endossada pela CMO, mantendo-se a obra no Anexo VI.

Em 2019, os Acórdãos 709/2019 e 1903/2019-TCU-Plenário constataam a rescisão formal do contrato em referência (Contrato n. 43/Siurb/13), mantendo não obstante a recomendação de paralisação por entender que a providência saneadora originalmente alvitrada no Acórdão 1.923/2016 incluía a celebração de nova licitação para a obra. O relatório de fiscalização para o exercício (TC n. 019.151/2015-2 e 021.793/2019-0) propõe novo entendimento, em função da desnecessidade de uma nova licitação (ademais, de incerta realização em função das dificuldades econômicas presentes) para afastar os riscos de dano ao Erário de um contrato já rescindido. Menciona em apoio a essa interpretação os precedentes dos demais corredores de ônibus da Prefeitura de São Paulo, decorrentes do mesmo edital de pré-qualificação, os quais tiveram a recomendação de paralisação desfeita quando da constatação da rescisão dos contratos (Acórdãos 822/2019, 975/2019 e 1184/2019-TCU-Plenário). Propõe portanto a retirada da recomendação de paralisação. As mesmas informações foram abordadas pelo representante do Tribunal na audiência de 07/11/2019, que aduziu que o Tribunal tem acompanhado a execução dos convênios com a Prefeitura para verificar que as licitações originais não sejam aproveitadas.

Por fim, através 874/GP/TCU de 05.11.2019, a CMO recebeu comunicação de despacho do Ministro-Relator no TCU informando que as irregularidades no empreendimento em consideração não mais se enquadram na classificação relativa a IGP nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, exatamente por ter sido comprovada a rescisão do contrato.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Informação do gestor:

Na audiência de 07/11/2019, o representante do Ministério do Desenvolvimento Regional corroborou a informação da rescisão do contrato, e a rescisão dos instrumentos de convênio referentes aos trechos 1 e 2 do corredor de ônibus (Radial Leste). O representante da Prefeitura Municipal de São Paulo confirmou igualmente as rescisões do contrato (em março de 2019) e dos convênios (em julho de 2019), afirmando que todos os quatro contratos derivados do edital questionado foram rescindidos, e que a municipalidade somente retomará as obras em um modelo diferente de contratação, no qual os editais anteriores não serão aproveitados. Afirmou a intenção de desenvolver outros editais segregando a elaboração do projeto e a execução da obra. O representante do Ministério confirmou, a esse respeito, que os termos de compromisso relativos a outros dois corredores de ônibus na mesma situação original (Capão Redondo e Aricanduva) foram modificados para contemplar apenas o financiamento da elaboração de projeto executivo, desvinculados das licitações e contratos anteriores, existindo nesses casos a expectativa de reliciar a obra com o projeto executivo já concluído a partir de dezembro de 2019.

Em resposta ao Ofício COI nº 006/2019/CMO, a Prefeitura Municipal de São Paulo remeteu a este Comitê o Ofício 699/2019/SGM/GAB. No referido documento, reiterou-se a rescisão do Contrato 043/SIURB/13, no dia 26/3/2019 (publicado o ato no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 10/4/2019, p. 65), bem como foi informado que a realização do novo procedimento licitatório depende da obtenção de novos recursos, haja vista a rescisão do Termo de Referência firmado com o Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades), em 10/7/2019, que previa a transferência de verbas federais para as obras em epígrafe.

Proposta do COI:

Neste exercício, constata-se significativa alteração fática: o contrato impugnado foi rescindido. Em relação à não-celebração de nova licitação, o Comitê respalda o raciocínio técnico do relatório de fiscalização do TCU: descabe à União determinar que a Prefeitura realize tal ou qual obra. A impugnação era sobre uma licitação específica e um contrato específico, em torno do qual era lícito ao ente federal negar alocação de recursos. Isso é diferente de exigir que a mesma obra seja reiniciada (dado que praticamente não começara): pode ter havido mudanças na estratégia de transporte coletivo urbano; podem existir (muito provavelmente existirão)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

restrições severas de recursos disponíveis, que impeçam a priorização desse empreendimento. Suficiente se mostra, portanto, o comprovado encerramento dos instrumentos que se mostravam ilícitos, o que está cabalmente demonstrado.

Cabe discutir a hipótese de risco derivado da licitação e do edital de pré-qualificação de que derivou o contrato ora rescindido (além dos três outros que foram rescindidos anteriormente em outros trechos de corredores urbanos), à semelhança do que se faz com o BRT de Palmas. Neste caso, retomamos os critérios do item 1.7 deste Relatório, no sentido de não bloquear empreendimentos decorrentes de contratos e convênios extintos ou rescindidos, desde que se verifique:

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.

Verificamos que o contrato encontra-se plenamente inserido no item I, “a”, sendo inequívoca a atitude do órgão municipal no sentido de negar qualquer consequência posterior à concorrência (por exemplo, convocando um eventual segundo colocado), dado que já adotou as providências de elaborar de forma independente o projeto executivo dos corredores (o que foi confirmado pelo Ministério). Isso evidentemente obrigará a uma nova licitação, pois nela não poderá estar incluída a elaboração do projeto executivo (que compunha o serviço contratado na licitação atual). Quanto ao edital de pré-qualificação que maculou a concorrência nas licitações dos quatro corredores, verifica-se a rescisão de todos os quatro contratos por ele afetados, demonstrando recusa da Prefeitura em aderir aos seus resultados; além disso, mesmo que se supusesse a intenção da municipalidade em prosseguir com a restrição à competitividade, seria teratológica a possibilidade de que essa pré-qualificação servisse a novas licitações com objeto diferente (apenas a obra, sem elaboração de projeto executivo, e baseado num projeto executivo

**CONGRESSO NACIONAL****Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO****Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019**

diferente), dado que automaticamente os requisitos de habilitação técnica serão diferentes. Afigura-se, assim, de escassíssima probabilidade a hipótese de reaproveitamento dos certames impugnados.

Diante das novas informações trazidas à CMO, e em absoluta consonância com a recomendação final do TCU, o Comitê considera desnecessária a inclusão da obra na relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves constante do Anexo IV do PLOA 2020, tanto por já ter sido rescindido o contrato, quanto por demonstrar a Prefeitura a adoção de todas as medidas destinadas a prosseguir as obras mediante outras licitações, abandonando por completo os editais de pré-qualificação e licitação impugnados.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina

39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

39000 - Ministério da Infraestrutura

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

74918 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - M.
Desenvolv. Regional

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)

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)

26.783.3006.10MK.0020/2020 – DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA
FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232

28.846.2217.0355.0001/2020 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO
NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (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 2019

Objeto:

Acordo de Acionistas TLISA

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:

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

O empreendimento foi trazido à baila pelo Comitê no exercício de 2017 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, à concessionária hoje denominada Transnordestina Logística S.A. (TLISA), que já detinha a concessão da antiga malha Nordeste da RFFSA. Ao mesmo tempo, o financiamento pactuado das obras é majoritariamente de origem pública³⁹, tendo sido parcialmente realizado o desembolso.

³⁹ Conforme aponta o “Acordo de investimentos” da ferrovia, relatado pelo TCU, para o horizonte até 2016 o financiamento do projeto corresponderia às seguintes fontes:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Esse acórdão decorreria 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, segundo a representação, 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 federais⁴⁰ 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

R\$ milhões

Recursos próprios do concessionário privado	749,6	9,94%
Recursos de origem pública	.792,0	90,06%
Recursos de incentivo fiscal (FINOR)	.143,0	15,16%
Recursos de capital público (VÁLEC como acionista)	229,6	3,04%
Recursos públicos na forma de empréstimos (FDNE*, FNE, BNDES)	.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 proporção entre recursos privados da concessionária e as diferentes fontes de financiamento público.

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

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

⁴⁰ 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 2019

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 órgão regulador, sem justificção 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 projeto⁴¹. Acrescenta volumosos relatos oficiais de baixa qualidade dos serviços concluídos e precariedade ou ausência da fiscalização da ANTT⁴², além de dissecar as inconsistências jurídicas e econômicas no contrato de 2014 que modificava a concessão original da TLISA, criava a concessão específica da Transnordestina e prorrogava a vigência da exploração da malha já existente até 2057, introduzindo alterações injustificadas no equilíbrio econômico-financeiro celebrado na licitação de 1997 – sempre tendo como pano de fundo o desconhecimento do valor real do investimento necessário para construção da ferrovia e a ausência de qualquer estudo de previsão de demanda de transporte na região. Tudo isso, cabe lembrar, formalizado quando as obras já estavam em andamento há vários anos, enquanto no mesmo período a concessionária acumulava

⁴¹ 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.

⁴² 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 2019

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 (suspensão 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 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 destino⁴³.

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

⁴³ Além disso, o Voto do relator aponta que “[a] parte da parte da ferrovia ainda por construir é justamente a que atravessa as regiões de maior concentração populacional, eivada de dificuldades relacionadas a processos de desapropriação, entre outras, o que tende a dificultar os trabalhos e/ou a aumentar os custos previstos.”



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

pública no projeto é, na prática, bancada pelos recursos orçamentários (num montante que em setembro de 2016 já totalizara R\$ 1.124 bilhão⁴⁴):

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 das parcelas previstas no cronograma do Anexo X do Acordo de Investimentos⁴⁵.**

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 2017⁴⁶. 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

⁴⁴ Cfe. Tabela 4, item 84 do Relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Item 228 do Relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 federais⁴⁷ no sentido de que:

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

Em tratamento mais aprofundado do tema, o Acórdão 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 empreendimento⁴⁸), 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 recursos⁴⁹; acompanhar os investimentos e o cronograma do projeto). Tendo em vista ser esta a

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

assimetria fundamental de informações na relação entre os interessados no projeto, esta intervenção da ANTT é o foco principal da fiscalização.

A descrição da estrutura de governança do projeto destaca que aquilo que originalmente seria de responsabilidade de um concessionário privado terminou por ter uma enorme participação dos entes públicos no financiamento (como acionista minoritário e prestador em condições subsidiadas), assim como na gestão da concessão. Na prática, o setor público (Valec, BNDES e Fundos de investimento) não é controlador da concessionária (pois a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, empresa privada concessionária da malha original, tem 92,6% das ações ordinárias), mas aporta 63,7% do seu capital (pois detém a totalidade das ações preferenciais)⁵⁰.

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 mantêm comunicação fluida entre si: cada um conta com diferentes orçamentos da obra⁵¹; a Valec atuou sempre como supridora de eventuais

recursos se for demonstrada pela agência reguladora que foi o setor público o causante da insuficiência de financiamento.

⁵⁰ Tabela 3, pp. 14-15 do Relatório do Acórdão 1408/2019 – Plenário. O Acordo de Acionistas tampouco estabelece condições equivalentes ao poder de controle (embora confira algumas prerrogativas de veto à Valec). O item III do Voto condutor do mesmo Acórdão chega a conclusão semelhante, partindo do balanço patrimonial de 2015, com proporções de 71 % de capital público e 29 % de capital privado como fontes de financiamento do projeto, proporções de capital que se tornam mais extremas (90 % de fontes públicas, 10 % de fontes privadas) quando a estimativa é feita para a totalidade do cronograma financeiro projetado para a construção.

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

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

⁵¹ 142. 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

insuficiências de fundos dos demais entes públicos sem sequer inteirar-se dos motivos que levam a essas insuficiências, constatando somente *a posteriori* que os desembolsos que efetuou não seriam devidos⁵².

Quanto ao papel do regulador ANTT, o exame do acompanhamento que realiza quanto ao fluxo de caixa da concessão suscita outra constatação importante: a ANTT não faz qualquer acompanhamento do valor dos investimentos efetivamente feitos na concessão. A razão alegada para isso é que a equação do contrato não é baseada no valor investido, mas tão somente no aporte de capital dos acionistas e nos financiamentos obtidos⁵³. De um lado, isso implica na omissão da agência reguladora em conhecer da infraestrutura que está sob sua regulação direta. De outro, revela um desenho concessional no mínimo inusitado. Ao contrário do que se esperaria de uma concessão, a taxa de retorno a ser assegurada ao investidor (mediante o prazo de concessão variável até alcançá-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

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).

⁵² 143.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. [...]

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

de juros” concedidas aos investidores ferroviários no Segundo Império⁵⁴. 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 contava então com apenas 17 profissionais, responsáveis pelo acompanhamento (documental, de projeto e *in loco*) de todas as obras ferroviárias em concessão no país. A avaliação do TCU é que o acompanhamento físico e técnico vem sendo feito segundo o padrão exigível (embora a atividade atípica de “avaliar a responsabilidade pelos atrasos nas obras por falta de recursos” seja feita de forma não institucionalizada e intempestiva⁵⁵, o que resultou inclusive na ausência de qualquer repactuação formal de prazos no contrato de concessão – a despeito da reconhecida

⁵⁴ 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).

⁵⁵ A intempestividade ocorre no julgamento em segunda instância administrativa dos recursos apresentados pela concessionária nos processos da espécie (tendo havido 12 apurações de responsabilidade por atraso nas obras resolvidas na primeira instância, enquanto 4 estão em andamento) - Tabela 10 do relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário. De qualquer modo, a subjetividade e a falta de parâmetros para apurar a “responsabilidade pelo atraso de recursos” colocam para a Agência uma tal demanda que pode colocar em risco a própria execução do restante do acompanhamento físico e técnico das concessões.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 orçamento⁵⁶ (agravadas pela constatação de que “a TLSA não demonstrou que possuía mobilização de recursos humanos e financeiros para sanar as inconsistências reiteradamente apontadas”⁵⁷). 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 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

⁵⁶ 239. 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).

⁵⁷ 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 2019

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.

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 20.09.2013⁵⁸. Esse acordo confere

⁵⁸ Antes do qual, porém, já ocorrera um aporte isolado de R\$ 164 milhões para aquisição de ações preferenciais da concessionária original.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 FDNE⁵⁹), 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 investimento⁶⁰. 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 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 relacionadas⁶¹.

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

⁵⁹ 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).

⁶⁰ 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).

⁶¹ 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 2019

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 pactuado. Este teria sido o fundamento para a celebração da nova concessão, autorizada pela Resolução ANTT nº 4.042/2013 e pactuada em janeiro de 2014 com uma nova pessoa jurídica concessionária (cuja gestão foi objeto dos já mencionados “Acordo de Investimentos” e “Acordo de Acionistas” celebrados em 20/09/2013 entre a concessionária anterior e os diferentes entes públicos).

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 recursos⁶². Em manifestação posterior, a Valec alega que “a decisão de participar da TLISA não foi da empresa” mas sim da Assembleia Geral, representante do acionista único União Federal, que teria negociado os acordos em âmbito externo à empresa⁶³, além de que teria sido autorizada

⁶² O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Casa Civil da Presidência da República também responderam não ter competência sobre o assunto.

⁶³ 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 TLISA 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 TLISA, 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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, 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

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 2019

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 daquele 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).

Diante da realidade acima exposta, o Comitê considerou os fatos do empreendimento, reconhecidos pelos próprios agentes públicos envolvidos, como estorcedores: após a aplicação de pelo menos R\$ 5,7 bilhões de recursos públicos⁶⁴, e do início das obras desde 2006, a concessionária não conseguiu executar mais de metade das obras, e não dispõe de projeto adequado nem de orçamento confiável para a sua conclusão. O acervo construído, por sua vez, apresenta inúmeros problemas sérios de qualidade. O valor que se espera que os sócios (públicos e privados) aportem para concluir as obras é desconhecido, pois o valor total oscila entre sete e onze bilhões a preços históricos (o valor financeiro a ser desembolsado no futuro é portanto muito maior). A decisão de investir nesse projeto não foi amparada por qualquer estudo técnico-econômico, e sequer acompanhada em termos gerenciais, físicos ou de engenharia ao longo de todo o período da participação federal no custeio do empreendimento (situação esta que apenas começava a ver seus primeiros esboços de correção por meio do cumprimento das medidas de

⁶⁴ 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 2019

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.

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 permitiam e exigiam o bloqueio da execução dos recursos orçamentários.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 próprios⁶⁵; 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 semiparalisadas⁶⁶, 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 associados à atuação de cada um desses entes, sempre tendo como objeto específico a aplicação de recursos a qualquer título na Ferrovia Transnordestina ou respectiva concessionária

Já no ano de 2018, o Acórdão 2461/2018 – Plenário (itens 500 a 510 do relatório) trouxe um relato breve da situação do empreendimento. Quanto ao quadro geral do projeto, estimava que a obra ainda estivesse apenas cinquenta por cento completada, tendo o custo global subido para uma estimativa de R\$ 11,9 bilhões. Quanto aos trabalhos de fiscalização, historiou a tramitação dos processos que resultaram nos já mencionados Acórdãos 67/2017, 1408/2017⁶⁷ e 1659/2017– TCU/Plenário⁶⁸. Em relação ao ano anterior, tinham sido prolatadas novas

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Item 30 do Relatório do Acórdão 67/2017 – Plenário.

⁶⁷ Que foi objeto de recurso, negado pelo Acórdão 1.775/2018 – TCU/Plenário, o qual manteve a decisão original.

⁶⁸ Este último Acórdão teve recurso impetrado pela Valec, negado pelo Acórdão 2761/2018 - Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

deliberações substantivas da Corte de Contas⁶⁹. O Acórdão 2532/2017 – Plenário (de 14/11/2017) desestimou agravos interpostos ao anterior Acórdão 67/2017 – Plenário e ampliou as restrições cautelares:

[...] 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 abstenham 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

⁶⁹ 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 2019

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 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 serviço⁷⁰, 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)⁷¹. Tais irregularidades referem-se, como regra, às operações

⁷⁰ 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).

⁷¹ Contribuiu para o insucesso desses acordos alternativos a postura leniente da Agência reguladora em não prever, em norma regulamentadora, medidas mais constritivas 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 2019

da malha já existente (aquela 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 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 prosseguiram sem solução até as vésperas da deliberação do Comitê em 2018: em 07.11.2018, segundo notícias de imprensa⁷² e manifestação em audiência pública na Câmara dos Deputados⁷³, 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 ocorreria 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

⁷² “Transnordestina fica para 2027 e ainda vai exigir R\$ 6,7 bilhões”. . Daniel Rittner. Valor Econômico, 07/11/2018. https://www.valor.com.br/impresmir/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>

⁷³ “Um caminho para a Ferrovia Transnordestina - MPDG e TLISA - Road Show - Outubro, 2018. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrofia-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 2019

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 bilhão no total⁷⁴; a “solução” de um financiamento de R\$ 463 milhões do BNDES à 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 TCU⁷⁵.

Informação do TCU:

Em 2018, participando 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 estarrecedores, 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

⁷⁴ <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrofia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/otto-burlier-diretor-da-secretaria-de-desenvolvimento-da-infraestrutura-mpdg>

⁷⁵ 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-ferrofia-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 2019

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.

Ao longo de 2019, foi publicada apenas uma nova decisão, de caráter exclusivamente processual, sobre a obra (o Acórdão de relação 234/2019 – Plenário, que defere ingresso nos autos e vista à Valec e prorroga até o dia 15/02/2019 o prazo fixado pelo Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário e mantido pelo Acórdão 2187/2017-TCU-Plenário). Além disso, o Acórdão 189/2019-TCU-Plenário referendou medida cautelar monocrática de suspensão de um processo de contratação de empresa de assessoria técnica à Valec para gerenciar a participação societária na empresa, “em vista da iminente extinção da estatal e da incerteza na continuidade da construção da ferrovia Transnordestina”, determinando oitivas da Valec e do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos.

Na audiência de 05/11/2019, o representante do TCU apontou que a instrução técnica realizada em maio de 2019 examinou o produto do Grupo de Trabalho Interministerial, concluindo pela manutenção da posição de que a cisão da malha da concessionária, realizada em 2014 e que deu origem ao empreendimento da ferrovia em comento, foi irregular e inválida. Não foi prolatado, no entanto, nenhum Acórdão formalizando a posição definitiva do Tribunal na matéria.

O empreendimento foi também acompanhado sistematicamente pelo Legislativo. Uma Comissão Externa da Câmara dos Deputados funcionou na legislatura anterior, tendo aprovado relatório final em 12/12/2018. No mencionado documento⁷⁶, a Comissão corrobora os relatos aqui apontados, apontando que a disponibilidade de recursos por parte da concessionária é “o principal entrave observado para a retomada do empreendimento”, especialmente porque as condições econômicas do país inviabilizam qualquer novo aporte público ao projeto (tornando ainda pouco provável a entrada de capital estrangeiro de risco). Saudou o trabalho de coordenação entre os atores realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial, e endossou as suas conclusões, bem como uma mudança de postura da concessionária no sentido de acatar as

⁷⁶ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2189157>.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

exigências dos órgãos reguladores e de controle e de buscar com afinco novos sócios privados para a continuidade do empreendimento.

Também a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados inseriu a obra em seu Plano Anual de Fiscalização e Controle de 2019⁷⁷. Conquanto não tenha sido publicado documento oficial acerca dos resultados finais dos trabalhos, é do conhecimento do Comitê que a referida Comissão realizou intensa interlocução mediante reuniões com as partes envolvidas, contribuindo com o diálogo e recebendo informações sobre o estado da questão e a retomada parcial das obras por parte da concessionária.

Informação do gestor:

Em 2018, manifestando-se por meio do Ofício nº 514/2018/PG/ANTT⁷⁸, de 08.11.2018, a ANTT contestava a atuação da CMO em razão do empreendimento não constar da relação de recomendações de paralisação do TCU anexa ao Acórdão 2461/2018 – Plenário, noticiando ainda a tramitação de dois processos administrativos internos para apurar inadimplências da empresa concessionária, razões pela qual argumentava que o bloqueio poderia causar, em tese, desequilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 9º, § 4º, da Lei nº 8.987/1995) e descumprimento de obrigações assumidas pela União. Reivindicava, por isso, ser a própria ANTT responsável por qualquer providência cabível no âmbito do contrato de concessão. Também no exercício anterior, na audiência promovida pelo COI em 22.11.2018, o representante do então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil lembrou 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) – pressuposto cuja ausência teria sido suprida por meio da tentativa, em 2004, de moldar o empreendimento tal como está hoje (representando os aportes dos sócios públicos uma forma indireta de honrar a suposta obrigação inicial de realizar a obra). Em termos de valores, alegou que os R\$ 4,5 bilhões originalmente mencionados

⁷⁷ Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/documentos/publicacoes/plano-anual-de-fiscalizacao-e-controle-ano-2019>

⁷⁸ 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 2019

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 contestou 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 então 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; declarou 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, entendia como muito claro que a viabilidade econômica da ferrovia somente poderá ser cogitada quando se concluíam 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 estava fixada então para 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). Afirmava que é possível vislumbrar viabilidade econômica na ideia geral da ferrovia (ainda que com participação pública, em tese), mas que o objetivo do 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, mudanças significativas do acordo de acionistas e do contrato de concessão (visto que em sua forma atual ele têm prazos e estratégias operacionais inexecutáveis), sujeitos ainda à comprovação pelo sócio privado da estrutura financeira concreta



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

que permita financiar a continuidade do empreendimento (noticiando tratativas que então estavam sendo feitas pela empresa concessionária nesse sentido).

Em 2019, o representante da ANTT na audiência de 07/11/2019 reiterou que a decisão original de empreender a ferrovia teria sido consequência da dependência da viabilidade econômica da malha originalmente concedida em relação à construção do novo ramal, sendo esta a solução encontrada (construção privada com aporte de recursos públicos) para viabilizar essa que seria uma responsabilidade do poder concedente na concessão original, e até então não cumprida. Lembrou que não ocorrem mais repasses públicos desde 2017, e informou que os projetos recebidos até então o foram de forma parcelada, por segmentos da obra, e que a Agência aguarda a remessa do projeto completo para avaliá-lo. Segundo a ANTT, a concessionária foi quem deu causa ao atraso nas obras. Quanto à concessão como um todo, a Agência já concluiu seu posicionamento formal em favor da caducidade da concessão da malha antiga (trechos já construídos na concessão original), estando esse parecer nas mãos do Ministério da Infraestrutura para deliberação final. Em relação à malha nova (a obra em andamento, objeto do bloqueio), a agência já concluiu parecer técnico também em favor da caducidade da concessão, tendo sido o mesmo distribuído a diretor-relator para deliberação da Diretoria colegiada, que até então não tinha sido proferida.

O representante do Ministério da Infraestrutura concordou com o histórico das razões do surgimento do empreendimento como uma forma de contornar o inadimplemento do ente concedente em relação à obrigação original de construir o ramal, e relatou a presente busca de soluções definitivas, que tanto podem envolver uma solução de mercado com a entrada de novos investidores para conclusão dos trechos quanto a caducidade e relicitação da concessão. Não há posicionamento definitivo do Ministério, como formulador da política, até o momento. Considera positiva a constatação de uma retomada parcial do investimento privado na remobilização de alguns pontos da obra, mas considera que ainda é muito cedo para apontar um resultado definitivo das conversações que estão em andamento.

Por fim, notícias de imprensa recentes dão conta de que o Ministério estuda proposta de um outro investidor para assumir o trecho pernambucano, levando a uma modificação na malha concedida. Persiste, entretanto, a perspectiva de uma possível caducidade da concessão por parte da atual detentora, inclusive como forma de induzir a concessionária a continuar cumprindo com suas obrigações junto à obra (em palavras textuais do Ministro, segundo a imprensa, “[..] não



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

vamos mais tolerar o inadimplemento do contrato. Estou pronto para apertar o botão da caducidade”⁷⁹.

Proposta do COI:

Quanto à previsão orçamentária, não existe no PLOA/2020 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)⁸⁰, bem como a previsão global de R\$ 657.196.226 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: 3113)”, Ação 0355), do qual poderiam ser utilizados recursos para aplicação no projeto da Transnordestina.

Percebe o Comitê uma saudável revisão da posição da ANTT e do Ministério supervisor, quando manifestam sua posição no sentido da inviabilidade da continuidade dos aportes públicos sem que se refaça completamente a modelagem do empreendimento e sem que se tenha a certeza do que é exatamente a ferrovia que se pretende construir (mediante projeto executivo aprovado pela Agência). Isso implica, também, a necessidade de afastar as dúvidas sobre a legalidade de origem do próprio contrato de concessão, o que está em andamento no TCU. Muitas questões, suscitadas o ano passado, continuam. 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

⁷⁹ CSN pode perder trecho da Transnordestina em PE. Rafael Bittencourt. Valor Econômico, 14/11/2019. Disponível em <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/11/14/csn-pode-perder-trecho-da-transnordestina-em-pe.ghml>.

⁸⁰ Esta ação, conquanto não tenha constado dos quadros anteriores de bloqueio, deve ser considerada para inserção, pois não se admitiria a continuidade de desapropriações para um projeto acerca do qual não se tenha a certeza da regularidade.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

absolutamente inalteradas desde que, há dois anos, o Congresso apontou o problema e levantou uma barreira ao desembolso de novos recursos públicos nessa condição precária. Deve ser reiterada a insistência na questão da ausência de respostas decorrido mais de dois anos do bloqueio inicial: um novo projeto foi apresentado pela concessionária para parte da obra, mas ainda não aprovado pela ANTT⁸¹, que – apropriadamente – exige a apresentação do projeto integral para que sua consistência possa ser avaliada corretamente; o grupo de trabalho interministerial apresentou 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 inalteradas; verificam-se informações de tratativas de solução de mercado (desde logo, bem vindas) e de uma retomada apenas parcial das obras por parte da concessionária com seus próprios recursos (o que é permissível e, em princípio, bem vindo também).

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, e mesmo frente ao suposto risco (não mais insinuado pela ANTT, felizmente) de um desequilíbrio econômico-financeiro futuro a ser reclamado pelo concessionário, existem 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

⁸¹ 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 2019

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 públicos⁸² 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 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 no projeto, quer individualmente (dentro de cada órgão), quer considerados em conjunto⁸³. 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, e nada de novo foi trazido em sentido contrário em 2019. Repetindo a síntese dos relatórios de 2017 e 2018: 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

⁸² 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.

⁸³ Uma avaliação ou controle gerencial do conjunto global de recursos públicos mobilizados no projeto é completamente inexistente em qualquer órgão ou Ministério, e começou a ser perseguida apenas com a criação e funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial acima relatado, o qual representou apenas um primeiro passo nessa direção.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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. 118, § 1º inc. IV, alíneas ‘a’ e ‘b’ da LDO/2020 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 (como parece estar começando a fazer); nas soluções apontadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial como linhas de ação disponível ao Executivo, 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); divulgam-se pela imprensa, ainda, possibilidades de assunção de parte da obra por um novo concessionário, em um novo contrato.

Não vimos mais, felizmente, manifestações dos órgãos responsáveis contra a paralisação de desembolsos; no entanto, existe dotação orçamentária para o FDNE participar de empréstimos à concessionária e o DNIT atuar na desapropriação – o que estabelece a possibilidade de eventuais desembolsos no projeto.

Neste sentido, é muito auspiciosa a posição expressa pelo Ministério – e, este ano, não contraditada pela ANTT, a qual representa no entendimento do COI 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 condicionalidades, como bem aponta o órgão federal, é condição 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 e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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.

Repetimos o que se afirmou no Relatório de 2018: a contribuição que pode a CMO oferecer nesse momento será a firmeza em exigir, em plena concordância com 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 louváveis orientações assumidas pelo Ministério da Infraestrutura e pela ANTT, 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

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)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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)

26.783.3006.10MK.0020/2020 - DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232

28.846.2217.0355.0001/2020 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (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 2019

Canal do Sertão – Alagoas

53101 – Ministério da Integração Nacional

53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

Programa de Trabalho:

18.544.2221.10CT.0027/2020 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

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:

Sobrepço 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 abstenha de efetuar pagamentos dos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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). Segundo informou 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.

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 (indício 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 2019

Tribunal vier a adotar em relação ao sobrepreço/superfaturamento” [...]. De fato, o Relator põe o caso em perspectiva ainda mais séria:

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

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

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

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

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-repasse 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 2019

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).

Em 2019, o relatório de fiscalização (TC n. 007.621/2019-1, Fiscalização n. 56/2019) verificou o cumprimento das providências saneadoras indicadas para a superação da recomendação de paralisação. Não houve formalização da repactuação do contrato 58/2010, e não foram celebrados quaisquer ajustes relativos ao financiamento federal das obras do trecho 5. Persiste, ainda, a ressalva já formulada na fiscalização do processo TC 003.632/2015-6, no qual alertou-se ao governo estadual que a necessidade de adequação dos quantitativos das obras ao novo projeto ensejaria a ultrapassagem dos limites legais de alteração de 25 % (acréscimos e supressões), e que o tempo decorrido desde a elaboração do projeto e a tomada dos preços na licitação original recomendavam fortemente a celebração de nova licitação. Em síntese, pela



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

manutenção inalterada da situação fática, o relatório recomenda a manutenção da recomendação de paralisação (IG-P).

Na audiência promovida em 07/11/2019, o representante do TCU reafirmou as informações acima relatadas, destacando que a proposta submetida ao relator no TC 003.632/2015-6 é exatamente a anulação do edital original e a celebração de nova licitação com o novo projeto, e que uma licitação dessa natureza poderia levar na prática algo como seis meses para sua integral efetivação (não havendo grandes riscos de maior atraso, pois o elemento principal – o projeto – já está pronto e disponível). Essa nova licitação poderia então utilizar os preços referenciais mencionados no Acórdão 2957/2019 na data-base do novo certame. Aduziu, em resposta a questionamento do Comitê, que nenhuma informação nova sobre a “Operação Caríbdis” (abaixo abordada) teria tido reflexos na fiscalização do Trecho 5.

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, 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 ao 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, argumentava que as alterações do



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 seu desvirtuamento, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública⁸⁴.

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 em 2019, por meio do Ofício GC-SEIPS 12/2019, de 12/11/2019, o Governo do Estado de Alagoas informa que o projeto básico foi refeito e atualizado; respondendo ao questionamento sobre a eventual anulação da licitação original, alega que o projeto original era

⁸⁴ 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

viável, sendo as alterações nele efetuadas apenas decorrentes de fatores supervenientes e alterações, não havendo que se falar em transfiguração do objeto contratual. Quanto à repactuação do contrato aos preços referenciais do Acórdão 2957/2015, as ações encontram-se em andamento junto à empresa contratada.

Na audiência promovida em 07/11/2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional reiterou não ter qualquer instrumento de repasse para o trecho 5, concordando com as objeções do TCU e reconhecendo que, apesar da enorme importância da obra, pretende firmar nenhum ajuste sem a solução das pendências apontadas pelo TCU. Em resposta aos questionamentos do Comitê, o ministério concordou que, do ponto de vista técnico, uma nova licitação tem grandes probabilidades de ser mais vantajosa para o Estado, e apontou que não tem novas informações sobre a “Operação Caríbdis”.

Proposta do COI:

Para o conjunto das obras do Canal do Sertão, o PLOA/2020 prevê uma dotação de R\$ 67.640.000. A execução das obras informada pelo relatório de fiscalização do TCU em 24/04/2019 era de 76% para o Trecho 4 e 0% para o Trecho 5. Na audiência realizada em 07/11/2019, o representante do TCU atualizou esse valor para próximo de 80%. O representante do Ministério informou na mesma audiência que o trecho 4 pode vir a estar pronto em fevereiro de 2020, caso haja recursos financeiros disponíveis.

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 terem se iniciado (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 Caríbdis”) que investiga os crimes de corrupção, fraude à licitação, peculato, lavagem de dinheiro e organização



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

criminosa na contratação das obras. Segundo informação da própria agência policial⁸⁵, 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 acesso⁸⁶, não houve menção à participação da 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 termos⁸⁷, também sem mencionar o Trecho 5 nem a construtora para ele contratada (Queiroz Galvão). Destaque-se que o Comitê não localizou desde então nenhuma outra informação publicada sobre a mencionada investigação criminal, nem as partes envolvidas trouxeram menções adicionais.

Afirmou 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,

⁸⁵ Notícia disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/11/pf-investiga-crimes-nas-obras-de-canal-em-alagoas>.

⁸⁶ <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-contras-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-contras-fraudes-nas-obras-do-canal-do-sertao.ghtml>;
<http://www.valor.com.br/politica/5212875/ex-governador-de-alagoas-e-alvo-de-operacao-da-policia-federal>;

⁸⁷ <http://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/operacao-caribdis-mpf-oferece-denuncia-contras-ex-governador-de-alagoas>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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.

Sopesando então as informações recebidas, o Comitê reconheceu a legitimidade da questão suscitada pelo Tribunal, ou seja, a de que 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 aditativação do contrato. Reconhecia que tal podia ocorrer mesmo sem 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, em sede de consulta vinculante, à regra geral de vedação às alterações contratuais dessa natureza, o Acórdão 1536/2016 – Plenário (item 9.1.3) para obras da natureza específica do Canal do Sertão, bem como na paradigmática Decisão TCU 215/1999 – Plenário exarada em caráter geral sobre alterações contratuais. Destacava que a mencionada Decisão 215/1999 deixa claro que a opção pela alteração contratual em lugar de relicitação não é uma faculdade arbitrária, mas uma excepcionalidade que pressupõe seja demonstrado que a alternativa de relicitação traz sacrifício insuportável ao interesse público (ou seja, a extrapolação de limites só é admissível quando as alternativas são comprovadamente catastróficas), mas que esse julgamento de conveniência nas circunstâncias concretas do Canal do Sertão tinha amparo exatamente nas especificações do Tribunal no citado Acórdão 1536/2016. Por tais razões, o Comitê considerou naquele ano que o caso concreto encaixava-se explicitamente num dos permissivos excepcionais abertos pelo próprio TCU para essa alteração, e que 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. Com isso, 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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, e que os critérios de decisão especificados na LDO não estavam sendo desatendidos. Com base em tudo isso, 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.

Já em 2018, tendo havido pequena alteração na execução física em pouco se alterou (a do Trecho 4 ascendeu de 70 % em novembro de 2017⁸⁸ para 71 % em abril de 2018⁸⁹ e poderia alcançar, segundo informação na audiência de 21/11/2018, até 75% em fins de novembro de 2018), o Comitê pôde avaliar a situação sem a extrema pressão do tempo de decidir um caso com poucos dias entre o seu conhecimento e a deliberação final, permitindo uma perspectiva mais completa do caso.

E o fator fundamental da reavaliação promovida em 2019 foi também o fator tempo: o Trecho 5, como apontava 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; para 2018, com andamento calculado em 71 % um ano depois, restavam praticamente os mesmos 15 meses que para a sua conclusão, além do que a baixa alocação orçamentária não permitia assegurar sequer esse cronograma ampliado. Deixava de haver perigo reverso: a solução definitiva do caso do ponto de vista legal – a relicitação com o novo projeto – não trazia mais risco de atraso considerável que

⁸⁸ Ofício nº 764/2017 –SEINFRA/AL-GS-SEI, 17 de novembro de 2017, item 9.5 - 'c'.

⁸⁹ 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 2019

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 mais se podia 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, já então se mostrava muito clara a vantagem de uma relicitação: 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 mercado atual⁹⁰, 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.

Essa mudança de posição foi coerente com as decisões antes usadas como paradigma: o Acórdão 1536/2016 – Plenário autoriza a extrapolação de limites com a condição de que seja “observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública”: o interesse público primário (a conclusão da obra) não seria afetado pela relicitação, 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, todos os requisitos da Decisão 215/1999 – Plenário indicam claramente que uma nova concorrência seria a melhor alternativa⁹¹.

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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 2019

Por tais fatores, ficou então 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, propôs 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.

Para 2019, percebemos que muito pouco desse quadro fático mudou. A execução do Trecho 4 terá saltado, em um ano, de 71% para no máximo 80%, restando ainda duas vezes mais serviços para executar (tornando pouco provável o horizonte sugerido pelo Ministério de fevereiro de 2020). A negociação da repactuação do contrato permaneceu *in albis* por mais um ano inteiro, a despeito das diligências da SEINFRA/AL, denotando uma evidente dificuldade de aceitação da revisão por parte da contratada. As vantagens de uma nova licitação continuam salientes, com mercado mais competitivo e a possibilidade de precificar já com o novo projeto aderente à realidade. Não enxerga o Comitê qualquer razão para modificar a sua posição do ano anterior, dado que a opção de relicitação é, por qualquer ângulo que se olhe, a mais conforme à legalidade, ao interesse público e à economia nos custos da obra. Assim, propõe o Comitê a manutenção do contrato em referencia no Anexo VI para a lei orçamentária de 2020.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2020



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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 – CON CER - 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	Sobrepço no orçamento da obra. Sobrepço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL. Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

UF	RS
Órgão/Entidade:	39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
Obra / Serviço	Obras de ampliação da capacidade da BR-290/RS
Programa de Trabalho	26.846.2126.00P5.0043/2016
Subtítulo	Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) - No Estado do Rio Grande do Sul
Objeto	Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre/Concepa
Descrição do Objeto	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS
Valor	241.686.367,00
Data-base	01/12/2015
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 2019

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
Programa de Trabalho	26.782.3006.13X7.0029/2020
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, exceto os serviços necessários à preservação dos segmentos já iniciados, a fim de garantir que não deteriore em razão dos efeitos das intempéries a que estão sujeitos – o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário –, até que a execução do empreendimento seja plenamente retomada (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua responsabilidade e de o TCU as avaliar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços.
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 Ausência de orçamento detalhado no projeto executivo.

UF	TO
Órgão/Entidade:	56101 – Ministério das Cidades 53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta
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
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2019
Subtítulo	Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2219.10SS.0001/2020
Subtítulo	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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Índicio de irregularidade	Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente
----------------------------------	--

UF	NE
Órgão/Entidade:	39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
Órgão/Entidade:	39000 - Ministério da Infraestrutura
Órgão/Entidade:	39207 VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A
Órgão/Entidade:	39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Órgão/Entidade:	74918 - Recursos sob supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - Min Integração Nacional
Órgão/Entidade:	74918 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - M. Desenvolv. Regional
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)
Programa de Trabalho	28.846.2217.0355.0001/2020
Subtítulo	FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)
Programa de Trabalho	26.783.3006.10MK.0020/2020
Subtítulo	DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232
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
Índicio de irregularidade	Índícios 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	



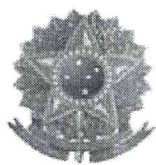
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

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
Órgão/Entidade:	53101 – Ministério da Integração Nacional
Órgão/Entidade:	53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta
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
Programa de Trabalho	18.544.2221.10CT.0027/2020
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	Sobrepçoço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.



CONGRESSO NACIONAL

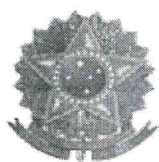
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

ADENDO AO RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2019

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

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2020

(Projeto de Lei do Congresso Nacional 22/2019)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

SUMÁRIO

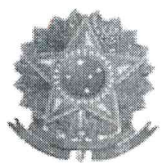
1 RELATÓRIO3

1.1 Introdução3

2 VOTO3

**ANEXO 1 – Resumo das informações prestadas pelo TCU no Acórdão
2.939/2019-Plenário e proposta do COI.5**

Canal do Sertão – Alagoas6



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

O presente Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019, tem por objetivo analisar as informações constantes do Aviso 1011-GP/TCU, de 11 de dezembro de 2019, encaminhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativo à auditoria realizada nas obras do Canal Adutor do Sertão Alagoano, no âmbito do Fiscobras 2018, que redundou na prolação do Acórdão 2.939/2019-TCU-Plenário (TC 023.642/2018-1). Neste Parlamento, a documentação encaminhada pela Corte de Contas foi autuada sob o AVN 34/2019-CN, em 12/12/2019.

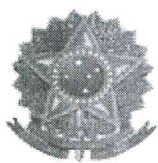
Este Adendo trata, portanto, apenas das informações adicionais do mencionado AVN 34/2019, por terem sido recebidas posteriormente à publicação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019.

2 VOTO

Considerando as informações prestadas pelo TCU (inclusive aquelas constantes do Acórdão 2.939/2019-TCU-Plenário, motivadoras do presente Adendo), pelos gestores, bem como as obtidas em audiência pública, levando em consideração a metodologia de trabalho do COI e as determinações do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2020, e, levando em conta as informações aqui tratadas recebidas posteriormente à publicação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019, propõe-se a manutenção, na sua integralidade, dos termos do Voto do mencionado Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019.

As razões para a manutenção da posição do Relatório original estão no Anexo I do presente Adendo.

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019, mantendo em sua totalidade a proposta de atualização do Anexo VI do PLN 22/2019 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020) e demais providências, constantes do mencionado Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019, e o submetemos à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista no art. 24 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Brasília/DF, de dezembro de 2019.

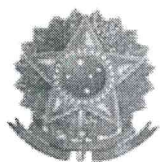
Deputada DRA. SORAYA MANATO (PSL/ES)
Coordenadora do COI

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

Deputado JOSIMAR MARANHÃOZINHO
(PL/MA)Deputado ZECA DIRCEU
(PT/PR)Deputado LEÔNIDAS CRISTINO
(PDT/CE)Deputado GONZAGA PATRIOTA
(PSB/PE)

Deputado MARX BELTRÃO (PSD/AL)

Senador ANGELO CORONEL
(PSD/BA)Senador EDUARDO GOMES
(MDB/TO)Senadora SORAYA THRONICKE
(PSL/MS)

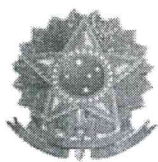


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

**ANEXO 1 – Resumo das informações prestadas pelo TCU no Acórdão
2.939/2019-Plenário e proposta do COI.**

**CONGRESSO NACIONAL**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

Canal do Sertão – Alagoas

53101 – Ministério da Integração Nacional

53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

Programa de Trabalho:

18.544.2221.10CT.0027/2020 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

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:

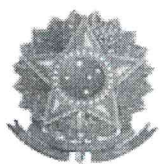
Contrato 58/2010-CPL/AL, Execução das obras e serviços de Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano, entre o km 123,4 e o km 150,00, correspondendo ao Trecho 5, Construtora Queiróz Galvão S.A.

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

Trata-se de atualização das informações e análises relativas às obras de construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano realizadas no Relatório Nº 2/COI/CMO, de 2019, haja vista a prolação do Acórdão 2.939/2019-TCU-Plenário, em 4/12/2019 (autuado no Congresso Nacional sob o número AVN 34/2019, em 12/12/2019).

O Acórdão 2939/2019-TCU-Plenário trouxe informações que reafirmam a manutenção das irregularidades delineadas anteriormente. Inicialmente, os exames da equipe técnica do Tribunal detectaram, em síntese, que as medidas corretivas para a retomada da obra paralisada ainda não foram implementadas, estando pendente a repactuação do Contrato 58/2010 no sentido de elidir o sobrepreço de R\$ 48.331.865,89, nos moldes determinados item 9.1. do Acórdão



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

2.957/2015-TCU-Plenário, o que denota a manutenção da classificação de IGP para a irregularidade.

O Ministro-Relator, de posse das informações trazidas pela unidade técnica, entendeu necessário promover a oitiva dos órgãos envolvidos, previamente à deliberação do Tribunal. Colhidas as manifestações do Ministério da Integração Nacional e da Seinfra/AL, em nova intervenção da unidade técnica assentou-se que, embora a secretaria estadual tenha apresentado detalhes de como pretende cumprir as determinações do TCU, nenhuma ação efetiva foi tomada no sentido de repactuar o Contrato 58/2010 a fim de eliminar o sobrepreço apurado, pugnando-se por comunicar os fatos à CMO.

O Ministro-Relator do TCU, então, anuiu às análises da unidade técnica do Tribunal. Assim, embora tenha Voto concluído em 21/8/2019, o processo foi apreciado pelo Plenário somente na sessão ordinária daquela Corte de Contas em 4/12/2019.

Proposta do COI:

Em razão de as informações do Acórdão 2.939/2019-TCU-Plenário reafirmarem a ocorrência de sobrepreço no Contrato 58/2010 (referente ao Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano) e a inexistência de medidas efetivas para a elisão da sobredita irregularidade, permanecem válidas as análises e conclusões apostas no Relatório Nº 2/COI/CMO, de 2019, para o referido empreendimento. Neste contexto, transcrevem-se as propostas do COI do relatório em questão:

Para o conjunto das obras do Canal do Sertão, o PLOA/2020 prevê uma dotação de R\$ 67.640.000. A execução das obras informada pelo relatório de fiscalização do TCU em 24/04/2019 era de 76% para o Trecho 4 e 0% para o Trecho 5. Na audiência realizada em 07/11/2019, o representante do TCU atualizou esse valor para próximo de 80%. O representante do Ministério informou na mesma audiência que o trecho 4 pode vir a estar pronto em fevereiro de 2020, caso haja recursos financeiros disponíveis.

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 terem se iniciado (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 os crimes de corrupção, fraude à licitação, peculato, lavagem de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

dinheiro e organização criminosa na contratação das obras. Segundo informação da própria agência policial¹, 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 acesso², não houve menção à participação da 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 termos³, também sem mencionar o Trecho 5 nem a construtora para ele contratada (Queiroz Galvão). Destaque-se que o Comitê não localizou desde então nenhuma outra informação publicada sobre a mencionada investigação criminal, nem as partes envolvidas trouxeram menções adicionais.

Afirmou 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.

Sopesando então as informações recebidas, o Comitê reconheceu a legitimidade da questão suscitada pelo Tribunal, ou seja, a de que 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 aditativa do contrato. Reconhecia que tal podia ocorrer

¹ Notícia disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/11/pf-investiga-crimes-nas-obras-de-canal-em-alagoas>.

² <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/teotonio-montou-organizacao-criminosa-e-infiltrou-comparsas-no-estado-diz-procuradora/>;
https://www.youtube.com/watch?time_continue=32&v=m-LsWxo9xTA;
<http://tribunahoje.com/noticias/politica/2017/11/30/delacao-da-lava-jato-originou-operacao-contr-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-contr-fraudes-nas-obras-do-canal-do-sertao.ghtml>;
<http://www.valor.com.br/politica/5212875/ex-governador-de-alagoas-e-alvo-de-operacao-da-policia-federal>;

³ <http://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/operacao-caribdis-mpf-oferece-denuncia-contr-ex-governador-de-alagoas>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

mesmo sem 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, em sede de consulta vinculante, à regra geral de vedação às alterações contratuais dessa natureza, o Acórdão 1536/2016 – Plenário (item 9.1.3) para obras da natureza específica do Canal do Sertão, bem como na paradigmática Decisão TCU 215/1999 – Plenário exarada em caráter geral sobre alterações contratuais. Destacava que a mencionada Decisão 215/1999 deixa claro que a opção pela alteração contratual em lugar de relicitação não é uma faculdade arbitrária, mas uma excepcionalidade que pressupõe seja demonstrado que a alternativa de relicitação traz sacrifício insuportável ao interesse público (ou seja, a extrapolação de limites só é admissível quando as alternativas são comprovadamente catastróficas), mas que esse julgamento de conveniência nas circunstâncias concretas do Canal do Sertão tinha amparo exatamente nas especificações do Tribunal no citado Acórdão 1536/2016. Por tais razões, o Comitê considerou naquele ano que o caso concreto encaixava-se explicitamente num dos permissivos excepcionais abertos pelo próprio TCU para essa alteração, e que 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. Com isso, 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, e que os critérios de decisão especificados na LDO não estavam sendo desatendidos. Com base em tudo isso, 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 exercer), 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.

Já em 2018, tendo havido pequena alteração na execução física em pouco se alterou (a do Trecho 4 ascendeu de 70 % em novembro de 2017⁴ para 71 % em abril de 2018⁵ e poderia alcançar, segundo informação na audiência de 21/11/2018, até 75% em fins de novembro de 2018), o Comitê pôde avaliar a situação sem a extrema pressão do tempo de decidir um caso com poucos dias entre o seu conhecimento e a deliberação final, permitindo uma perspectiva mais completa do caso.

⁴ Ofício nº 764/2017 –SEINFRA/AL-GS-SEI, 17 de novembro de 2017, item 9.5 - 'c'.

⁵ Relatório de fiscalização do TCU, p. 17, Apêndice D



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

E o fator fundamental da reavaliação promovida em 2019 foi também o fator tempo: o Trecho 5, como apontava 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; para 2018, com andamento calculado em 71 % um ano depois, restavam praticamente os mesmos 15 meses que para a sua conclusão, além do que a baixa alocação orçamentária não permitia assegurar sequer esse cronograma ampliado. Deixava de haver perigo reverso: a solução definitiva do caso do ponto de vista legal – a relicitação com o novo projeto – não trazia 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 mais se podia 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.

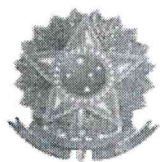
De outra parte, já então se mostrava muito clara a vantagem de uma relicitação: os preços repactuados o foram ou pelos valores unitários do contrato anterior (cuja economicidade somente se pressupõe diante do outro projeto correspondente, já comprovadamente inviável), ou pelos padrões de referência de 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 mercado atual⁶, 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.

Essa mudança de posição foi coerente com as decisões antes usadas como paradigma: o Acórdão 1536/2016 – Plenário autoriza a extrapolção de limites com a condição de que seja “observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública”: o interesse público primário (a conclusão da obra) não seria afetado pela relicitação, 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, todos os requisitos da Decisão 215/1999 – Plenário indicam claramente que uma nova concorrência seria a melhor alternativa⁷.

Por tais fatores, ficou então 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, propôs 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

⁶ 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.

⁷ 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

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019

licitação, propondo a inclusão desse instrumento no quadro de bloqueio quando da aprovação da LOA/2019.

Para 2019, percebemos que muito pouco desse quadro fático mudou. A execução do Trecho 4 terá saltado, em um ano, de 71% para no máximo 80%, restando ainda duas vezes mais serviços para executar (tornando pouco provável o horizonte sugerido pelo Ministério de fevereiro de 2020). A negociação da repactuação do contrato permaneceu *in albis* por mais um ano inteiro, a despeito das diligências da SEINFRA/AL, denotando uma evidente dificuldade de aceitação da revisão por parte da contratada. As vantagens de uma nova licitação continuam salientes, com mercado mais competitivo e a possibilidade de precificar já com o novo projeto aderente à realidade. Não enxerga o Comitê qualquer razão para modificar a sua posição do ano anterior, dado que a opção de relicitação é, por qualquer ângulo que se olhe, a mais conforme à legalidade, ao interesse público e à economia nos custos da obra. Assim, propõe o Comitê a manutenção do contrato em referencia no Anexo VI para a lei orçamentária de 2020.

As informações posteriores do AVN 34/2019 não fazem senão confirmar, em sua totalidade, as conclusões já alcançadas pelo COI, pois limitam-se a corroborar as informações recebidas dos relatórios de fiscalização e das audiências públicas no sentido de nenhuma modificação do quadro fático analisado. Portanto, não há quaisquer motivos para suscitar modificação na posição então adotada pelo Comitê no sentido da conveniência de manutenção do bloqueio da obra.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

DESTAQUE AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – PLOA

(AO RELATÓRIO COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS
INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E SERVIÇOS COM
INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES - COI)

COI 2

143

CMO
DESTAQUE Nº

01

PROJETO DE LEI
Nº 22 / 2019

Requeiro, nos termos regimentais, destaque na forma a seguir indicada:

EFEITO PRETENDIDO COM O DESTAQUE (assinalar com X em apenas um dos campos
abaixo)

Autor da Emenda: _____ N.º da Emenda: _____

- 1 - ☐ Aprovação de emenda, cujo parecer do Relator tenha sido pela rejeição ou pela aprovação parcial da emenda (**destaque para aprovação**)
- 2 - ☐ Rejeição de emenda, cujo parecer do Relator tenha sido pela aprovação ou pela aprovação parcial da emenda (**destaque para rejeição**)
- 3 - ☒ Supressão de elementos constantes do Relatório ou do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) apresentado pelo Relator (**destaque supressivo**)

Artigo _____ Parágrafo _____ Inciso _____ Alínea _____ Outros (indicar) _____

(Especificar no espaço abaixo parte do texto do Relatório ou do PDL a ser suprimido)

*Das disposições emenda automática do Relatório com o
Conteúdo do Anexo VI da LOA/2019 - Obras de Obras
do Contrato SR-05/2018/2019.*

- 4 - ☐ Recomposição da redação constante do Relatório ou do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) originalmente proposto pelo Relator (**destaque para recomposição do PDL**)

Artigo _____ Parágrafo _____ Inciso _____ Alínea _____ Outros (indicar) _____

(Especificar no espaço abaixo parte do texto do Relatório ou do PDL inicialmente proposto, a ser recomposto)

AUTOR DO DESTAQUE:

Dep. João Carlos Bezerra

NOME LEGÍVEL

DATA:

17.12.2019

João Carlos Bezerra

ASSINATURA

NOTAS:

1. O destaque só poderá ser requerido por membro da Comissão (art. 138 da Resolução nº 1/2006-CN, alterada pela Resolução nº 3/2008-CN);
2. Utilizar um formulário para cada emenda, dotação ou dispositivo destacado;
3. Apresentar o destaque em 2 vias.

*Aprovado na 1ª ROR em
17.12.2019, contra o voto de
Deputado Dr. Soraya Maranhão*



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na Continuação da Décima Sétima Reunião Ordinária, realizada em 17 de dezembro de 2019, **APROVOU** o **Relatório 2/COI/CMO** de 2019 e **Adendo** do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI ao PLN 22/2019-CN.

Aprovou, ainda, o destaque supressivo de nº 1, de autoria do Deputado João Carlos Bacelar ao Relatório **2/COI/CMO**, que requer a retirada da obra Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA, trecho 5 contrato SR-05/00878/2014 do quadro de bloqueio da execução física, orçamentária e financeira proposta para o anexo VI da LOA 2020. Votou contra o destaque nº 1 a Deputada Dra. Soraya Manato.

Foi aprovado a proposta de atualização do Anexo VI do PLN 22/2019 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020), nos termos do Anexo 2 deste Relatório, com a supressão do trecho 5, contrato SR-05/00878/2014 (Objeto do destaque nº 1 do destaque aprovado). E ainda, com proposta de providência adicional que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional solicite ao Tribunal de Contas da União que não aplique a classificação de indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 118, inc. V, Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO/2020) para esse enquadramento, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5.

Compareceram os Senhores Senadores Marcelo Castro, Presidente, Elmano Férrer, Segundo Vice-Presidente, Angelo Coronel, Carlos Viana, Eduardo Gomes, Izalci Lucas, Jean Paul Prates, Kátia Abreu, Luiz do Carmo, Mecias de Jesus, Oriovisto Guimarães, Soraya Thronicke, Vanderlan Cardoso, Veneziano Vital, Wellington Fagundes, Zequinha Marinho e os Senhores Deputados Dagoberto Nogueira, Primeiro Vice-Presidente, Beto Faro, Terceiro Vice-Presidente, Adolfo Viana, Alexis Fonteyne, Aluisio Mendes, André Figueiredo, Bohn Gass, Cacá Leão, Carlos Henrique Gaguim, Domingos Neto, Dra. Soraya Manato, Edmilson Rodrigues, Efraim Filho, Felipe Francischini, Gilberto Abramo, Gonzaga Patriota, Gurgel, Hercílio Coelho Diniz, Hildo Rocha, Hiran Gonçalves, João Carlos Bacelar, João Roma, Joice Hasselmann, José Nunes, Júnior Mano, Juscelino Filho, Leônidas Cristiano, Lucas Gonzalez, Luciano Ducci, Lucio Mosquini, Márcio Marinho, Marreca Filho, Marx Beltrão, Misael Varella, Nivaldo Albuquerque, Orlando Silva, Paulo Azi, Pedro Augusto Bezerra, Ricardo Teobaldo, Roman, Ronaldo Carletto, Vander Loubet, Vicentinho Júnior, Weliton Prado, Zé Carlos e Zeca Dirceu.

Sala de Reuniões, em 17 de dezembro de 2019.

Senador **MARCELO CASTRO**
Presidente

Deputada **DRA. SORAYA MANATO**
Coordenadora do COI