



CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 75, DE 2021

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 19, de 2021, que Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022.

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

PRESIDENTE: Senadora Rose de Freitas

RELATOR GERAL: Deputado Hugo Leal

COORDENADOR: Deputado Paulo Azi

14 de Dezembro de 2021



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

RELATÓRIO N° 4/COI/CMO, DE 2021

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

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2022

(Projeto de Lei do Congresso Nacional 19/2021)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

SUMÁRIO

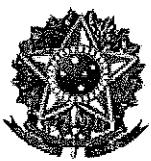
1 RELATÓRIO.....	4
1.1 Introdução.....	4
1.2 Classificação dos Indícios de Irregularidades	5
1.3 Obras com IGR.....	8
1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações.....	14
1.5 Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU.....	15
1.6 Metodologia de trabalho do Comitê.....	16
1.7 Cadastro geral de obras	20
1.8 Obras paralisadas e inacabadas	22
1.8.1 – Aperfeiçoamentos na gestão das dotações iniciais e dos empenhos.....	24
1.8.2 – Aperfeiçoamentos na gestão da execução financeira.....	28
1.8.3 – Aperfeiçoamentos na gestão do valor dos projetos no tempo.....	31
1.9 Outras informações relevantes	35
2 VOTO.....	38
ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP.....	48
Obras de construção da BR-040/RJ	49
Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	64
Obras de construção da BR-235/BA	76
Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.....	84
BRT de Palmas/TO	119
Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina.....	131
Canal do Sertão – Alagoas	184
Sistema Adutor do Ramal do Piancó na Paraíba	193
ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2022	200



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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 19/2021 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022).

As propostas se fundamentam nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU ao Congresso Nacional, por meio do Acórdão nº 2579/2021-TCU-Plenário, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores por meio de ofícios e na audiência pública promovida pelo COI/CMO em 23 de novembro de 2021.

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 19/2021 (PLOA 2022).

Releva esclarecer que o presente trabalho traz informações resumidas sobre as obras e serviços analisados. Os documentos originais contendo as informações completas prestadas pelo TCU, bem como as determinações da Corte de Contas aos gestores estarão disponíveis para



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

consulta na Secretaria e na página da CMO na *internet*, consoante determina o art. 139, § 2º da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 – LDO 2022)¹.

1.2 Classificação dos Indícios de Irregularidades

O § 1º do art. 137 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 – LDO 2022) 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 fins do disposto nesta 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:

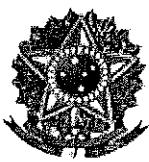
- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal;

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 atenda à conceituação contida nos incisos IV ou V do § 1º.²

¹ Art. 139 [...] § 2º O Tribunal de Contas da União e a Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição manterão as informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves de que trata este artigo atualizadas em seu sítio eletrônico.

² O TCU também adota os acrônimos: F/I – falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejam a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência; e SR – Sem ressalvas.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Ademais, em atenção ao art. 139, inciso II, da LDO 2022, é denominado “Proposta de classificação como IGP feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU (pIGP)” o indício de irregularidade caracterizado preliminarmente como IGP mas que ainda carece de atendimento ao requisito previsto no §9º do art. 137 da LDO 2022, qual seja, a classificação proferida por decisão monocrática ou colegiada do TCU, desde que assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e entidades aos quais se atribuíram os achados.

Em 2019 foram realizadas 77 fiscalizações, as quais alcançaram dotações orçamentárias da ordem de R\$ 8,5 bilhões. Da mesma forma, em 2020, 59 obras foram objeto de exames pelo TCU, representando o montante de R\$ 8 bilhões da LOA então vigente. Em 2021, 49 empreendimentos públicos passaram pelo escrutínio da Corte de Contas, significando R\$ 78,9 bilhões dos créditos do orçamento de 2021³. A distribuição dos resultados das fiscalizações consta da Tabela 1.

TABELA 1
RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES QUANTO AO INDÍCIO IDENTIFICADO⁴

TIPO DE INDÍCIO	2019	%	2020	%	2021	%
IGP ⁵	6	7,8	5	8,4	3	6,1
IGR	1	1,3	1	1,7	1	2,0
IGC	52	67,5	25	42,4	29	59,2

³ Das 53 fiscalizações inicialmente autorizadas no Fiscobras 2021, 5 foram suprimidas: 4 em função de os editais não terem sido publicados e 1 por restrições decorrentes da pandemia. Complementarmente, 1 contrato, que inicialmente não compunha o universo a ser fiscalizado, foi incluído *a posteriori* no Fiscobras 2021. Outra fiscalização de 50 editais de licitação envolvendo obras e compra de equipamentos foi deliberada em função de denúncias ou representações, embora fora do cronograma do Fiscobras, pelo que encontra-se em andamento e não foi incluída nos resultados do Fiscobras.

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

⁵ Este valor, em 2020, inclui tanto aqueles indícios formalmente declarados como IG-P por relator ou colegiado do Tribunal (4 casos) quanto uma ocorrência que mereceu classificação nesse sentido pela equipe técnica, mas ainda não fora objeto de decisão por aquelas instâncias (pIGP), no momento da prolação do Acórdão do Fiscobras 2020 (em 21/10/2020 – Acórdão 2833/2020-TCU-Plenário). Registra-se, de toda forma, que em 8/12/2020 o TCU prolatou o Acórdão 4054/2020-Plenário, por meio do qual foi confirmada a classificação de IGP do empreendimento preliminarmente classificado como pIGP. Em 2021, não foram apresentadas fiscalizações com pIGP.



CONGRESSO NACIONAL

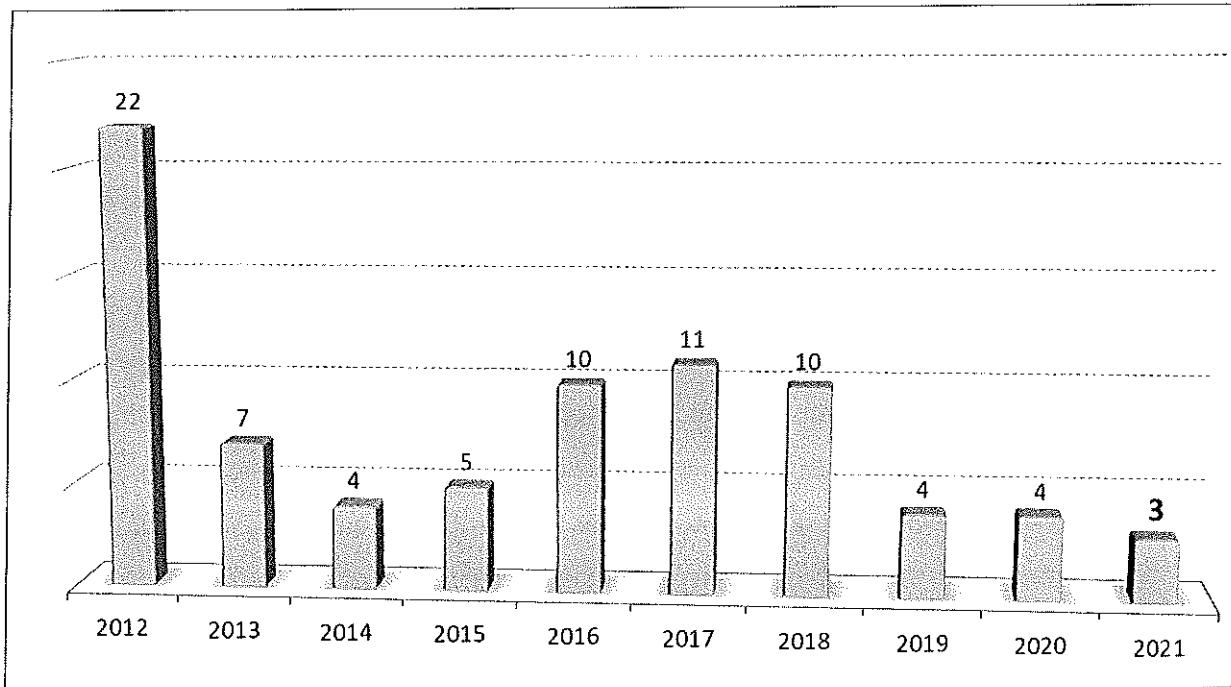
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

F/I e SR	18	23,4	28	47,5	16	32,7
Total	77	100,00	59	100,00	49	100,0

Fonte: Acórdão 2579/2021-TCU- Plenário

Seguindo tendência dos anos anteriores, percebe-se significativa redução gradativa da quantidade de obras com indicação de IGP entre 2012 e 2021 (em que pese de 2016 a 2018 a frequência de IGP tenha subido de forma relevante). O Gráfico 1 demonstra a evolução, ano a ano, da quantidade de obras enquadradas no grau máximo de gravidade de indícios de irregularidade:

Gráfico 1
QUANTIDADE DE OBRAS CLASSIFICADAS COM IGP PELO TCU – 2012 a 2021



Fonte: Acórdão TCU 2579/2021-Plenário



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

De acordo com o Acórdão nº 2579/2021-TCU-Plenário, há três obras às quais foi atribuída a classificação IGP pela unidade técnica e confirmada por decisão do relator ou do colegiado. São elas:

TABELA 2
EMPREENDIMENTOS CLASSIFICADOS COMO IGP EM 2021

ÓRGÃO/ENTIDADE	OBRA
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de Ampliação de Capacidade da BR-290/RS
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

Fonte: Acórdão 2579/2021-TCU-Plenário

1.3 Obras com IGR

O Tribunal de Contas da União outorga a classificação de IGR aos indícios de irregularidades em que há retenções de pagamentos ou oferecimento de garantias suficientes ao resguardo do erário, até que sobrevenha decisão de mérito. Evita-se, neste contexto, a paralisação da obra ou serviço.

Neste ponto, registra-se ser prática adotada pelo TCU a conversão de indícios de irregularidade do tipo IGP e IGR em indícios do tipo IGC: em ocasiões em que o contrato em análise é extinto (seja com ou sem adimplemento); quando instaurada a Tomada de Contas Especial para apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo resarcimento; ou nas circunstâncias em que restam afastados os riscos 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 o 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

especial —, anulando-se, portanto, qualquer efeito concreto da intervenção da CMO pela via do orçamento.

No ano em curso, um empreendimento está classificado como IGR (o empreendimento em questão já recebera a mesma classificação nos dois anos anteriores):

TABELA 4
EMPREENDIMENTO CLASSIFICADO COMO IG-R EM 2021

ÓRGÃO/ENTIDADE	OBRA
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4

Fonte: Acórdão 2579/2021-TCU-Plenário

O relatório do Comitê de quatro anos atrás (Relatório nº 3/COI/CMO, de 2017), historiando ocorrências em que a indicação de IGR não foi capaz de prevenir prejuízos, apontava que todas 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 substituído pela suposta garantia de resarcimento de recursos financeiros, a qual se revelou inexistente ao final. O tema foi novamente abordado nos relatórios de 2018 e 2019 (Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018, e Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019).

Não há providências possíveis para intervenção nos casos concretos aventados no parágrafo anterior, haja vista os contratos já terem sido totalmente executados (exatamente porque se contava com as garantias que, de fato, não existiam) e eventual bloqueio físico, orçamentário e financeiro, nessas condições, não teria rigorosamente efeito algum, restando, apenas, prevenir essa disfunção do IGR em casos futuros. No Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, este Comitê já discutira em profundidade os riscos que tal circunstância acarreta, concluindo, à época, pela necessidade de estudos adicionais a fim de conhecer os produtos e as condições específicas do mercado securitário 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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 “previnir o possível dano ao crálio, 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 foi apostila a menção a um trabalho então em andamento no Tribunal destinado a esta finalidade:

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

Os Relatórios do COI, desde o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016⁶, vêm solicitando os resultados do mencionado trabalho. Conquanto não tenha havido deliberação da Corte sobre a matéria, o Aviso nº 650 - GP/TCU, de 4 de maio de 2021, encaminhou cópias da instrução técnica dos processos que tratam da matéria (em especial o processo TC 041.436/2012-1).

Esta instrução culmina em um processo de pesquisa técnica e debate com os órgãos reguladores e empresas do mercado securitário, que levantou tanto os fundamentos jurídicos como os aspectos técnicos e mercadológicos concretos da implantação desses recursos. A manifestação técnica exarada em outubro de 2012, em síntese, sustenta ser a matéria inserida dentro do poder regulamentar do Tribunal; serem instrumentos hábeis a cumprir as finalidades da

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

garantia, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, o seguro-garantia⁷, a fiança bancária, a cessão fiduciária em garantia de títulos da dívida pública mobiliária federal e a hipoteca com bens imóveis, todos com determinadas condições específicas ali detalhadas (em particular, as formalidades necessárias para que constituam em qualquer caso títulos executivos extrajudiciais); a finalidade das garantias é cobrir o pagamento pelo contratado ao órgão público contratante da obra do valor (atualizado monetariamente pelo mesmo índice aplicável à atualização dos débitos do TCU) do dano consumado apurado em razão de decisão definitiva de mérito do processo de fiscalização que deliberar sobre a irregularidade que for reclassificada de IGP para IGR em função da própria garantia. Em conclusão, oferece minuta de instrução normativa do Tribunal que “Regulamenta a aceitação de garantias em substituição à retenção cautelar de valores e à paralisação da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves”.

Nas manifestações seguintes nos autos do processo, ocorre alguma controvérsia sobre a adequação da proposta técnica ao Acórdão que a determinou (subitem 9.5 do Acórdão 1.332/2009-TCU-Plenário), com ponderações de que a instrução normativa tratava das garantias envolvidas no processo de fiscalização de irregularidades graves estabelecido pela LDO (basicamente, a aceitação de garantias para efeitos de caracterização de IGR), enquanto o mandato original do estudo seria apurar as garantias estabelecidas no art. 56 da Lei 8.666/93, oferecidas em substituição às retenções determinadas com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92 c/c art. 276 do Regimento Interno do TCU⁸. Em outubro 2018, o Ministro-Relator da matéria posiciona-se pelo cabimento da proposta de normativo, devolvendo o processo para reexame técnico em função de novos casos de prejuízos decorrentes exatamente de fragilidade nas garantias aceitas, e de litígios em casos envolvidos em acordos de leniência e recuperação de ilícitos (com novas regras trazidas pela Lei 12.846/2013). Nova manifestação técnica de janeiro de 2020 aborda as mudanças legislativas, apontando a inconveniência da substituição de retenção

⁷ Anexo I da Circular 232, de 3 de junho de 2003 da Superintendência de Seguros Privados (Susep); arts. art.585, inciso II, e 656, § 2º do Código de Processo Civil

⁸ Esta posição, apresentada pela Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, foi contraditada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, que considerou a minuta de instrução normativa cabível quanto às finalidades originais merecedora de consideração de mérito.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

cautelar por garantias em determinadas circunstâncias previstas na mencionada Lei⁹. Feitas as revisões determinadas, nova manifestação técnica da Secretaria-Geral de Controle Externo em dezembro de 2020 propõe ao Relator a aprovação da minuta de instrução normativa, inexistindo mais intervenções quanto ao mérito do tema¹⁰.

Entende o Comitê que a regulamentação da matéria para efeitos do procedimento de garantias previsto na LDO é absolutamente necessária, e o material apontado guarda evidente pertinência temática com essa demanda já formulada repetidamente ao TCU. Assim, e para efeitos do atendimento ao mecanismo de controle orçamentário, o documento em questão é mais que válido e tempestivo. Quanto ao tema de outros procedimentos relativos a garantias previstos na legislação processual do TCU, o Comitê não tem competência para pronunciar-se, embora não faça qualquer restrição a que sejam tratados no mesmo instrumento normativo que aborde as garantias no mecanismo Fiscobras.

No mérito, a leitura do Comitê é que o referido documento contempla de maneira bastante exaustiva e segura os cuidados que tanto são necessários há muito tempo nesse tema tão delicado e que tantos riscos coloca à efetividade do controle do Congresso Nacional e do próprio Tribunal. Caberia sugerir apenas, a título de subsídio, a revisão do grau de precisão nas exigências de qualificação da instituição ofertante de carta de fiança bancária (art. 11, § 3º da minuta de instrução normativa), tendo em vista a recente identificação, pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia do Senado Federal¹¹ e por reportagens de imprensa¹² que

⁹ A conclusão do presente parecer é que a garantia dada em substituição a retenção cautelar não tem, em regra, a mesma segurança e efetividade do que a retenção nos casos em que a empresa (i) praticou atos lesivos previstos na lei 12.846/2013 e está sofrendo ação de perdimento de bens (art. 19 da Lei Anticorrupção); (ii); praticou atos lesivos previstos na lei 12.846/2013, mesmo tendo celebrado acordo de leniência (art. 16 da Lei Anticorrupção); (iii) está em recuperação judicial ou processo de falência. Nesses casos, a substituição da retenção cautelar por garantias poderá prejudicar o interesse público, na medida que dificultará a efetividade do resarcimento do dano ao erário. (p. 650 da documentação recebida)

¹⁰ Os pronunciamentos finais do material recebido referem-se ao processo de atendimento da solicitação do COI de envio dos documentos, formulada em fevereiro de 2021.

¹¹ Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (Instituída pelos Requerimentos nos 1.371 e 1.372, de 2021) - Relatório Final (Aprovado pela Comissão em 26 de outubro de 2021). pp. 407-411 e 1246. Disponível em https://senadofederal-my.sharepoint.com/personal/cipipandemia_arquivos_senado_leg_br/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcipipandemia%5Farquivos%5Fsenado%5Fleg%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rio%20Final%2FRelatorio%5FFinal%5Faprovado%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcipipandemia%5Farquivos%5Fsenado%5Fleg%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rio%20Final

¹² Affonso, Julia; Shalders, André. Empresas de fiança criam mercado paralelo para garantir licitações. *O Estado de São Paulo*, 01/11/2021, p. A7.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

detectaram a disseminação ampla dessa prática, de venda por instituições não-autorizadas de cartas-fiança para garantia contratual em licitações. Naturalmente, é possível que outros aperfeiçoamentos pontuais em função do tempo decorrido possam ser feitos pelo Tribunal, especialmente com as ressalvas apresentadas no próprio processo em relação às circunstâncias previstas na Lei 12.846/2013. O que se impõe, porém, é que a oferta de um instrumento orientador nos moldes do apresentado seja providenciada à Administração Federal o mais rapidamente possível, dados os enormes riscos, evidenciados pelo Tribunal e pelo Comitê em diversas ocorrências ao longo dos anos, envolvidos na implementação imperfeita ou inadequada do mecanismo de IGR.

Pelo exposto, deve o Comitê expressar ao Tribunal que:

- a) considera crucial e urgente a elaboração pela Corte de instrumento regulamentar, nos moldes da minuta proposta na instrução do processo TC 041.436/2012-1, com os aperfeiçoamentos que considerar necessários em função de novas circunstâncias fáticas e do advento da Lei 12.846/2013, para orientar os órgãos jurisdicionados e sua própria atuação fiscalizadora, no âmbito da caracterização e implementação adequada das “garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado” que habilitam à classificação de IGR (atualmente regulamentada pelo art. 137, § 1º, inc. V, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 – LDO/2022);c
- b) quanto não detenha competência para pronunciar-se sobre a regulamentação de outras garantias previstas na legislação do processo no Tribunal, não vê objeções a que o tratamento das mesmas seja também inserido no mesmo instrumento normativo, se assim entender adequado a Corte.

Mesmo nas condições acima, o Comitê examinou, em 2019 e 2020, com o endosso da CMO no mérito, a pertinência da tipificação da obra em questão (BR-235/BA), e concluiu que as circunstâncias do caso concreto tornavam-na “equívoco reiterado” dada a inexistência da segurança de prevenção de danos ao Erário (por não se observarem os pressupostos previstos na LDO para essa classificação). Dessa forma, deliberou o Comitê pela providência extraordinária de:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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.

Observa-se no PLOA/2022 a continuidade da situação, sem qualquer modificação fática ou revisão do equívoco pelo Tribunal, razão pela qual se propõe a reiteração da solicitação ao Tribunal para 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. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022) 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

1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações

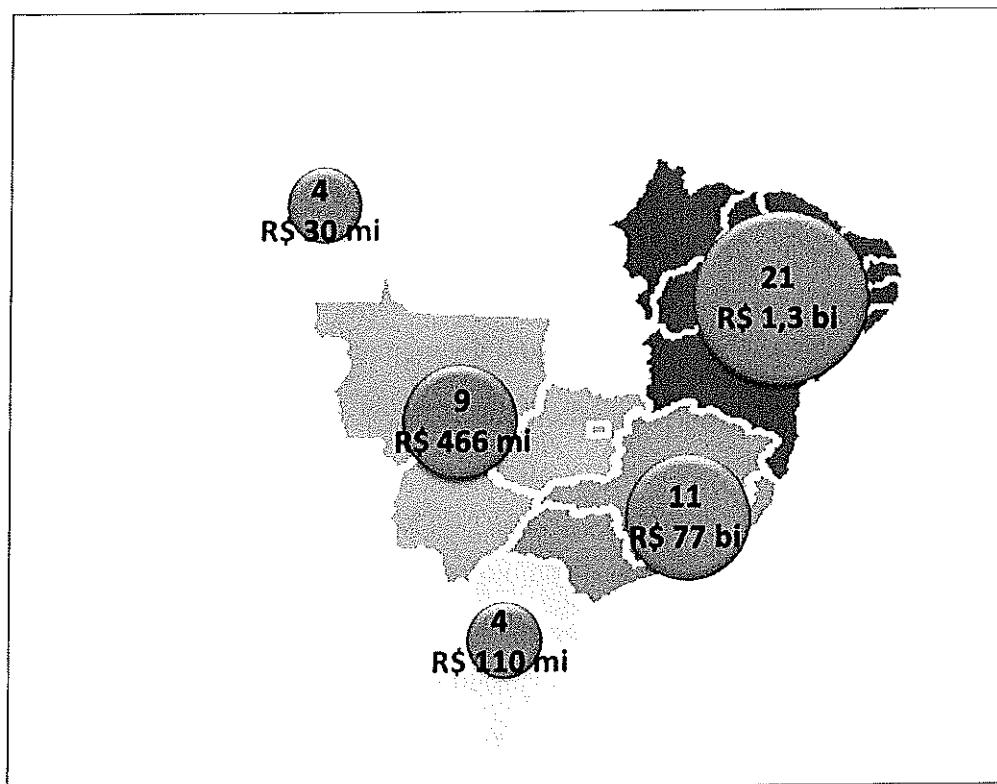
No Fiscobras 2021, foram fiscalizadas obras em 21 unidades da Federação. O Gráfico 2 ilustra a participação de cada região geográfica em termos de quantidade de fiscalizações, e do montante regionalizado de dotações orçamentárias das obras fiscalizadas (valor autorizado para as despesas).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

GRÁFICO 2
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2021
POR QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES E MONTANTE DE DOTAÇÕES
ORÇAMENTÁRIAS (em milhões de Reais)



Fonte: Acórdão 2579/2021-TCU-Plenário

1.5 Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU

O total estimado de benefícios financeiros decorrente da atuação do TCU no Fiscobras 2021 foi estimado na ordem de R\$ 65 milhões, havendo uma queda de R\$ 412 milhões em relação a 2019, ano em que foram computados R\$ 477 milhões de benefícios financeiros na consolidação anual das fiscalizações de obras.

Dentre estes, o valor mais significativo foi apontado na auditoria que examinou as obras do Cais da Gamboa no Porto do Rio de Janeiro, ensejando aperfeiçoamentos no montante de R\$ 47,9 milhões.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

1.6 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos da LDO 2022, o Congresso Nacional levará em consideração, em sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio de um empreendimento, 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 incertas 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 realizou reuniões convocadas: por seu Coordenador, no dia 10/11/2021, para fins de instalação do Comitê; e pela Presidente da CMO, no dia 23/11/2021, data em que foi realizada Audiência Pública voltada à análise das obras com indicação de IGP e outras que mereceram exame sob o ponto de vista do mecanismo preventivo ora examinado, objetivando-se colher as melhores informações para a formação do entendimento deste Comitê, bem como em cumprimento ao art. 141, *caput* e § 2º, da LDO 2022.

Anteriormente, em busca de informações precisas, foram emitidos Ofícios aos órgãos gestores solicitando formalmente relacionar as providências tomadas com o objetivo de sanar as



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

irregularidades apontadas pelo TCU. As respostas recebidas foram protocoladas na Secretaria da CMO e estão disponíveis na página internet da Comissão¹³.

Nos termos do art. 138, §1º, da LDO 2021, 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.

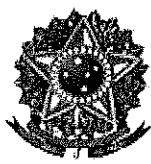
Registra-se que as conclusões deste relatório se inserem em um processo dinâmico, no qual o bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtítulos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves podem e devem ocorrer ao longo do exercício financeiro à medida que novos fatos cheguem ao conhecimento do Congresso Nacional.

Assim, para que o mecanismo de paralisação preventiva 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 da LOA 2022 empreendimentos:

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

¹³ Disponível no link: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/copy_of_Pedido_de_Informacoes_2020.html.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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. 138 da LDO/2022.

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
- 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

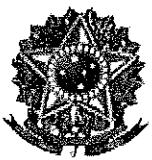
- c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade 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 pIGP¹⁴) 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 da LOA 2022. 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.

O último ponto a ser abordado em termos de metodologia é a absoluta independência da ação do Comitê, que sistematicamente avalia todas as informações do TCU em relação às obras e serviços fiscalizados, tanto as recomendações de bloqueio quanto as demais obras. Assim, não se limita o Congresso Nacional a deliberar sobre as paralisações indicadas pelo Tribunal, mas forma sua própria convicção em relação a todo o rol de empreendimentos fiscalizados. No ano anterior, por exemplo, o Comitê identificou, dentre as fiscalizações realizadas, duas que não haviam recebido indicação específica de IGP ou pIGP, mas na qual a gravidade dos fatos indicava a necessidade premente de que fosse considerada a intervenção preventiva do

¹⁴ Como já apontado, em 2021 não foram trazidas pelo Tribunal obras com pIGP.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

mecanismo de bloqueio (o Sistema Adutor de Piancó/PB e a Ampliação do Sistema de Trens Urbanos de Natal/RN). Desta forma, estas obras foram incluídas no âmbito das deliberações propostas à CMO em busca da proteção dos recursos públicos e da boa execução da política pública.

1.7 **Cadastro geral de obras**

O Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, pôs em relevo a informação do TCU sobre a decisão do Poder Executivo de criar um cadastro de obras públicas executadas com recursos federais. Naquela ocasião, destacou ser inteiramente louvável – e de há muito necessária - a criação do referido sistema de informação, e ser igualmente compreensível que existissem, naquele estágio preliminar de implantação, equívocos e insuficiências nos dados. Na ocasião, e em apoio a essa iniciativa, o Comitê propôs, com a aprovação da CMO, 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 então existente a esse título (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 havia 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, apontou que a implementação de um Cadastro Geral de Obras Federais encontrava-se efetivamente em fase de planejamento e implementação, tendo sua finalização prevista pelo Poder Executivo para 31/10/2019. Este trabalho foi acompanhado de perto pelo Tribunal, contemplando



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

simultaneamente um trabalho de auditoria específico a fim de elaborar um diagnóstico operacional das obras paralisadas no país (itens 486-499 do relatório), o que atendia 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.

Em 2019, o TCU relatou (Acórdão 2554/2019-TCU-Plenário, itens 324-331) que o Ministério da Economia entregou em 15/10/2019 um cronograma das ações para a aludida implementação, constando previsão do desenvolvimento do cadastro geral de obras durante o primeiro semestre de 2020, com entrada em produção em 1º de janeiro de 2021 (processo que seria objeto de análise do Tribunal no âmbito do TC 021.758/2015-8).

No âmbito do Fiscobras 2019, prolatou-se o Acórdão 468/2020-Plenário, em 11/3/2020, que se restringiu a estabelecer os prazos: de 31/7/2020 para a disponibilização da versão beta do Cadastro Geral de Obras; e de 1º/1/2021 para o funcionamento do sistema, em atenção ao item 9.1 do Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário. No Fiscobras 2020, pouco foi adicionado, apenas citada a edição do Decreto 10.496, de 28/9/2020, que “institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos” (CIPI). Consoante o disposto no decreto, o CIPI seria implementado pelo Ministério da Economia até 31/1/2021.

Felizmente, verifica-se que o Cadastro Geral de Obras do Governo Federal está em processo de efetiva implantação. Assim registrou o Acórdão 2957/2021 – TCU – Plenário (seção III.2 do Relatório), apontando a sua disponibilização em janeiro de 2021 e descrevendo suas regras de funcionamento. Como se pode constatar diretamente, a plataforma informatizada já está em operação, com a disponibilidade de ao menos uma parcela dos dados¹⁵.

A estratégia de implantação adotada pelo Executivo é vincular a realização de novos empenhos para qualquer obra à existência prévia do registro no cadastro, além de oferecer a adesão voluntária ao Cadastro para os demais entes da Federação não obrigados à sua inclusão. O Acórdão 2579/2021 – TCU – Plenário sugere a importância dessa adesão futura, reiterando a urgente necessidade de incorporação do máximo possível de obras em seus registros. É verdade que todos os agentes de controle – como de resto todos os contribuintes – partilham da mesma expectativa para uma inclusão imediata de todos os dados das obras federais e subnacionais; no entanto, o Comitê reconhece as vicissitudes da implementação de uma solução gerencial tão

¹⁵ Pode ser consultado em: <https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/acesso-externo>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

importante e complexa como essa, compreendendo a razoabilidade de uma estratégia gradualista que concentre os efeitos do cadastro na parcela mais crítica do problema: as obras que atualmente recebem recursos do orçamento federal para sua continuidade. De desejar-se, somente, que essa característica de controle estenda-se não apenas aos empenhos, mas também aos pagamentos, tendo em vista o imenso número de empreendimentos que conta com autorização orçamentaria deferida inscrita em restos a pagar (risco já identificado pelo próprio TCU no Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, o qual contempla, ainda, recomendações e determinações voltadas ao aperfeiçoamento do processo de implantação do sistema).

Por tais motivos, o Comitê manifesta à Presidência da República e ao Ministério da Economia o seu irrestrito reconhecimento e apoio ao processo de implantação do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, nos termos do Decreto 10.496, de 28/9/2020 e da Portaria SEGES/ME 25.405, de 23/12/2020, sem prejuízo das orientações contidas no Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, enfatizando nesta oportunidade a necessidade de que seja mantida, frente a qualquer circunstância ou contexto em contrário, a atual exigência de prévio registro da obra no Cadastro para a emissão de qualquer empenho relativo a obras e serviços de engenharia, e a conveniência de que tal exigência seja ampliada, tão logo quanto fisicamente possível, também para a emissão de ordens bancárias em favor de qualquer obra ou serviço de engenharia.

1.8 Obras paralisadas e inacabadas

O Comitê mantém ao longo dos anos um acompanhamento continuado da questão de obras paralisadas e inacabadas, consoante sua atribuição de “apresentar propostas para o aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas relacionadas com o controle externo das obras e serviços” (art. 24, inc. II, da Resolução 1/2006-CN). O tema foi inclusive objeto de um relatório específico em 2017¹⁶, que historiou o problema (em particular a questão da lacuna de um sistema de informação sobre o conjunto de obras financiadas com recursos federais) e apontou os repositórios então disponíveis.

¹⁶ Relatório 1/COI/CMO, de 2017 - Levantamento de obras inacabadas – Solicitação da CMO. Disponível: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%201-2017-COI_Obras_inacab.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Mais recentemente, o Acórdão nº 1228/2021-TCU-Plenário atualizou o cenário das obras nessa situação, compilando as bases de dados existentes (ainda mantidas de forma parcial) e o andamento da sua unificação no Cipi (mencionado na alínea anterior). Na oportunidade, os dados recolhidos não modificaram as conclusões do anterior Acordão 1.079/2019-TCU-Plenário no sentido de que:

7. As principais causas constatadas que estavam conduzindo à ocorrência de obras paralisadas e inacabadas com recursos federais foram: (i) deficiência técnica, (ii) deficiências no fluxo orçamentário/financeiro, e (iii) abandono das obras pelas empresas contratadas.

8. Ao realizar um aprofundamento da avaliação das causas, chegou-se à conclusão que o mau planejamento dos empreendimentos é o principal fator de paralisação tanto para obras de baixo como de alto valor: projeto básico deficiente, falta de contrapartida e falta de capacidade técnica para execução do empreendimento.

A potencial intervenção da CMO tem por objeto, naturalmente, o ponto relativo ao fluxo orçamentário/financeiro. Neste sentido, embora não seja possível escapar à necessidade frequente de contenção de despesas por razões de restrição fiscal macroeconômica, ainda persistem distorções no gerenciamento dos parcisos recursos disponíveis. Essas distorções concentram-se, evidentemente, na inobservância do óbvio e cristalino comando da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 45, que determina que “[..] a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”.

De fato, a lei de diretrizes orçamentárias para 2022 dedica uma extensa sequência de dispositivos à matéria:

Art. 19. O Projeto de Lei Orçamentária de 2022 deverá atender à proporção mínima de recursos estabelecida no Anexo IV a esta Lei para a continuidade dos investimentos em andamento.

Parágrafo único. Os órgãos setoriais do Poder Executivo federal deverão observar, no detalhamento das propostas orçamentárias, a proporção mínima de recursos estabelecida pelo Ministério da Economia para a continuidade de investimentos em andamento.

Art. 20. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2022 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e atendido o disposto no art. 2º desta Lei, somente incluirão ações ou subtítulos novos se preenchidas as seguintes condições, no âmbito de cada órgão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados;

a) o disposto no art. 4º; e



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

b) os projetos e os seus subtítulos em andamento;

II - os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de, no mínimo, uma etapa ou a obtenção de, no mínimo, uma unidade completa, consideradas as contrapartidas de que trata o § 4º do art. 82; e

III - a ação estiver compatível com a Lei do Plano Plurianual 2020-2023.

§ 1º Entende-se como projeto ou subtítulo de projeto em andamento aquele cuja execução financeira, até 30 de junho de 2021:

I - tenha ultrapassado vinte por cento do seu custo total estimado; ou

II - no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, seja igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), desde que tenha sido iniciada a execução física.

§ 2º Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes:

I - são responsáveis pelas informações que comprovem a observância ao disposto neste artigo;

II - manterão registros de projetos sob sua supervisão, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos com informações de custo, da execução física e financeira e da localidade.

É discutível se estas medidas estão sendo efetivamente concretizadas na prática do processo orçamentário, com função do caráter inicial ou parcial de implantação do Cadastro de informações sobre as obras, como vimos na seção anterior. Além disso, estando o processo orçamentário em etapa avançada quando da apreciação do relatório do COI, muito pouco restará a se corrigir ou retificar nas deliberações sobre as autorizações orçamentárias na LOA/2022.

De toda forma, a fim de delinchar a situação caótica de obras públicas financiadas com recursos federais, tomemos como exemplo o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com dados repassados ao Coordenador deste Comitê pelo próprio FNDE, referentes ao diagnóstico atual: há 2.620 obras inacabadas, no montante de R\$ 2,401 bilhões em projetos pactuados, dos quais já foram pagos R\$ 1,286 bilhão; e existem ainda 1.045 empreendimentos paralisados, que representam mais de R\$ 1,224 bilhão em projetos pactuados, dos quais foram pagos R\$ 628,082 milhões, perfazendo um total, entre obras inacabadas e paralisadas de quase R\$ 2 bilhões já pagos.

1.8.1 – Aperfeiçoamentos na gestão das dotações iniciais e dos empenhos

No entanto, e ainda no âmbito da alocação de recursos original da LOA, persiste a necessidade de se sugerirem à CMO procedimentos internos (preferencialmente incorporados ao parecer preliminar) para que, em futuros processos orçamentários, esta medida óbvia de boa gestão do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal seja obedecida. Esta proposta contempla a



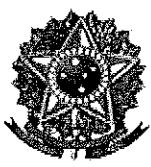
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

recomendação à CMO para que, a partir da apreciação do projeto de lei orçamentária anual para 2023, conste da lei de diretrizes orçamentárias e do parecer preliminar respectivo que:

- a) todas as emendas à despesa nos orçamentos fiscal e da seguridade social, que destinem recursos a obras, inclusive por meio das transferências voluntárias, tenham sua admissibilidade condicionada à informação, por parte do autor, da identificação da obra ou projeto e respectiva situação e percentual de execução, no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento - Cipi, de que trata o Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, regulamentado pela Portaria SEGES/ME nº 25.405, de 23 de dezembro de 2020, ou da sua condição de inexistente no mencionado cadastro;
- b) todos os relatores (setoriais e geral) tenham a responsabilidade de demonstrar em seus respectivos relatórios que, no seu âmbito:
 - b.1 - foram inicialmente alocados os recursos disponíveis para os projetos em andamento cadastrados no Cipi e a manutenção dos bens existentes, na forma da lei de diretrizes orçamentárias;
 - b.2 - somente foram alocados recursos a outras programações não incluídas nas situações mencionadas no item “b.1” no caso de remanescerem recursos após o atendimento pelo valor integral de todas as emendas que nela se enquadrem (ou até o limite necessário para conclusão, se for menor), e desde que os respectivos objetos constem do Cipi e tenham a correspondente identificação, situação e percentual de execução naquele cadastro especificada nos termos do item a;
 - b.3 - somente foram alocados recursos a outras programações não incluídas nas situações mencionadas nos itens “b.1” e “b.2” no caso de remanescerem recursos após o atendimento pelo valor integral de todas as emendas que nela se enquadrem;
 - b.4 – exceções permitidas à exigência dos itens anteriores são, exclusivamente, obras destinadas à resposta a desastres e a calamidades públicas reconhecidas na forma da legislação, desde que conste a respectiva identificação no Cipi e fiquem evidenciados no relatório os atos normativos e administrativos que formalizaram a condição de desastre ou calamidade a que se refere a obra em questão;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

- c) a aplicação dos itens anteriores considerar-se-á em função da totalidade da reserva de recursos disponível à alocação pela respectiva relatoria, segundo a segregação por natureza ou autoria da emenda que a CMO entender necessária, devendo os relatores efetuar a redistribuição de recursos entre diferentes tipos de emenda ou autores enquanto existirem alocações em desacordo com as prioridades do caput, dentro da segregação definida pela CMO, até o seu atendimento pleno;
- d) a inobservância do previsto nos itens anteriores constitui impedimento técnico insuperável à execução da programação que porventura vier a ser inserida na lei orçamentária sem a sua observância.

Com a observância de tais dispositivos, estará o Congresso Nacional dando o exemplo em utilizar a informação já disponível (no Cipi) para cumprir esse mandato legal de boa gestão dos recursos públicos.

Ainda no âmbito da alocação inicial do orçamento e dos empenhos, existe ainda uma outra medida a ser adotada para mitigar o problema das obras paralisadas e inacabadas, aplicável desde já: a gestão dos recursos já autorizados. O Comitê tem recebido de vários parlamentares e prefeitos a informação de que os empenhos relativos a transferências voluntárias destinadas a obras têm sido feitos de forma parcelada, em frações do volume total pactuado. Não há qualquer objeção a esse parcelamento em si, que observa tanto as possibilidades financeiras da União quanto a conveniência de exigirem-se prestações de contas parciais de etapas das obras. O problema, porém, é que se tem observado a emissão de empenhos para novas obras quando existem outros convênios ou termos de compromisso vigentes, sem pendências, mas cujo valor total não foi empenhado. Assim, o procedimento de empenho dentro dos órgãos pulveriza os recursos já autorizados no orçamento em várias frentes de obra incompletas, sem conseguir completar nenhuma (ou finalizando poucas), num evidente desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe, portanto, deixar explícito o comando legal para que, dentro de cada órgão, a realização de empenhos nessas programações somente se destine a obras novas quando estiverem empenhados todos os saldos em aberto (ou seja, cujo cronograma de desembolso não



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

venha sendo cumprido pelo repassador)¹⁷ das obras cujo convênio esteja em andamento, dependendo só da alocação de recursos.

O tratamento do problema, idealmente, deveria constar da lei de diretrizes orçamentárias (como diz o próprio artigo 45 da LRF, acima citado), inclusive por pertinência temática com os dispositivos da LDO que já tratam do assunto, e para poder contemplar de forma irrestrita a regulação dos restos a pagar nessa situação. No entanto, em caráter emergencial, para enfrentamento imediato do problema, é admissível inserir um dispositivo na própria LOA/2022, uma vez que se trata de uma regra de execução orçamentária que limita ou condiciona a autorização que a lei concede para a execução de determinadas programações. Neste sentido, não viola o princípio da exclusividade, dado que representa apenas condição (estrita, objetiva e impessoal) da “fixação da despesa” a que se refere o art. 165, § 8º, da Constituição Federal. Com efeito, o atual PLOA/2022 já prevê, no seu art. 3º, § 3º, que determinadas dotações nele previstas “somente poderão ser executadas” após uma determinada medida administrativa (nesse caso, a substituição de fontes condicionadas por fontes livres). O que se propõe aqui é outra disposição absolutamente similar estabelecendo como condicionante a execução total dos empenhos para instrumentos em andamento. Uma vez mais, reitera o Comitê que a melhor solução, a todos os títulos, é a inclusão de tal medida na LDO, o que também é proposto em seguida e dispensará, se acolhido, qualquer menção adicional na LOA; no entanto, a solução do problema é urgente, e justifica a inserção já diretamente na LOA 2022.

Assim, com os fundamentos expostos nesta seção, o Comitê propõe ao Relator-Geral a seguinte emenda de texto ao PLOA/2022 (PLN 19/2021):

Acrecente-se ao art. 3º do PLN 19/2021 (PLOA/2022) o § 4º e seguintes:

§ 4º As dotações dos orçamentos de que trata o caput, quando se destinem à realização de obras e serviços de engenharia por meio das transferências a que se refere o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente poderão ser empenhadas em favor de novos convênios, termos de compromisso ou instrumentos similares após a demonstração, por parte do executor, de que foram empênhados valores suficientes para atender a todos os saldos remanescentes de instrumentos vigentes que não apresentam quaisquer impedimentos de ordem técnica ou legal para a realização de novos empenhos.

¹⁷ Desta forma, não se estará antecipando nada do pactuado entre o órgão gestor e o convenente, nem forçando a antecipação de parcelas de planos de trabalho já estabelecidos. A ressalva significa exatamente o contrário: assegurar que cada cronograma já estabelecido nos convênios firmados será cumprido com prioridade, antes da abertura de novas frentes de obra.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

§ 5º A demonstração de que trata o § 4º será organizada em periodicidade mensal por unidade orçamentária, no nível de agregação de categoria de programação, definido nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021.

§ 6º Excetuam-se da vedação prevista no § 4º, exclusivamente, os empenhos destinados a atender:

I – às transferências especiais, tal como criadas pelo art. 166-A, inc. I, da Constituição Federal; e

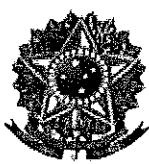
II – ao financiamento direto de obras de resposta a desastres e calamidades públicas, na forma da legislação, devendo neste caso constar da demonstração a associação entre cada empenho e os atos normativos ou administrativos que formalizaram a situação de desastre ou calamidade atendida pela obra beneficiada.

Com ênfase ainda maior, propõe-se também uma recomendação à CMO para que faça chegar ao Relator das próximas leis de diretrizes orçamentárias a proposição de emenda nos termos da acima especificada, ampliada para abranger os recursos mais extensos que a LDO oferece à regulação da execução orçamentária, em particular a extensão do mesmo princípio à execução de restos a pagar.

1.8.2 – Aperfeiçoamentos na gestão da execução financeira

A superação dos prejuízos causados pelas obras inacabadas e paralisadas tem também uma dimensão financeira: são corriqueiras as situações em que o empenho foi realizado, o cronograma de desembolso previa o repasse de recursos mas a transferência financeira não ocorreu. É preciso aqui reconhecer que existem inúmeras situações possíveis para que essa ocorrência seja aceitável, e até mesmo necessária: o beneficiário de transferência, como uma prefeitura, pode descumprir exigências legais para receber o dinheiro, como o cumprimento de condição suspensiva (apresentação de plano de trabalho, comprovação de propriedade do imóvel onde se realiza a obra, projeto de engenharia ou licença ambiental), ou pode ser alcançado por vedações relacionadas à Lei de Responsabilidade Fiscal. Outras situações, porém, decorrem da pura e simples fragmentação dos desembolsos entre um número excessivo de obras, o que implicará na inexistência de limite fiscal para a realização da despesa. Assim, a obra que tem seu empenho realizado e sua execução física iniciada se vê sem os recursos federais pactuados para a sua continuidade, mesmo inserindo-se entre aquelas autorizadas no orçamento.

A solução dessa imprevisibilidade não será, possivelmente, completa ou imune a erros. Mas pode ser proposta ao menos para parte considerável das obras. Referimo-nos a uma solução



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

já aventada pelo Congresso Nacional, através de dispositivo inserido na lei de diretrizes orçamentárias para 2022 e vetado pelo Executivo, estando o veto pendente de apreciação. Referimo-nos à solução de estabelecer a liberação em parcela única das transferências voluntárias destinadas a obras no valor de até R\$ 3 milhões¹⁸. A alegação para o veto é que poderia ocorrer o “empoçamento” de recursos na conta específica dos convênios (o que teria ocorrido durante a vigência da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016).

Ora, se é verdade que podem ser desembolsados recursos que não serão executados tempestivamente e ficarão parados na conta do executor, o que seria uma fonte de ineficiência, a liberação parcial (tal como se verifica hoje) implica na quebra de continuidade da disponibilidade de recursos financeiros para um sem-número de obras de pequeno porte que por isso terminam paralisadas (outra fonte gigantesca de ineficiência), pois a sequência de liberações é influenciada por fatores fiscais que fogem, no mais das vezes, à capacidade de decisão do próprio órgão executor. Obrigar à realização do desembolso financeiro em parcela única para essas obras de menor porte fará com que o número de obras que receberiam empenhos e liberações seja menor, pois o mesmo orçamento do repassador terá que dispor dos recursos de forma mais concentrada: se numa determinada data o órgão libera metade dos recursos para cada obra, esperando ter limite financeiro para liberar a metade restante posteriormente, passará a ter de liberar a totalidade dos recursos para metade das obras. E, se não dispõe dos recursos financeiros para liberar a totalidade, poderá ter inibida a própria emissão de empenho. Sob as condições atuais, a experiência trazida pelos parlamentares ao Comitê é no sentido de que as liberações parciais ampliam o número de obras iniciadas, mas as inevitáveis restrições fiscais implicam que essas obras também ficam em grande proporção inacabadas porque não houve dinheiro para terminá-las. A proposta de liberações integrais, por sua vez, pode levar a um empoçamento do dinheiro nas contas dos convênios para os casos em que os municípios não

¹⁸ Na LDO/2022, o art. 83 teve o § 3º vetado, e o veto ainda não foi apreciado neste ponto:

Art. 83. O ato de entrega dos recursos a outro ente federativo a título de transferência voluntária é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou instrumento congênere e dos aditamentos que impliquem aumento dos valores a serem transferidos, e não se confunde com as efetivas liberações financeiras, as quais devem obedecer ao respectivo cronograma de desembolso. (Dispositivo vigente)

“§ 3º A liberação financeira das transferências voluntárias ou decorrentes de programação incluída por emendas na Lei Orçamentária de 2022, referente a obras de engenharia no valor de até R\$ 3 milhões, será efetuada em parcela única.” (Dispositivo vetado)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

consigam executar adequadamente o projeto, mas impede que sejam iniciadas obras que terão de parar logo adiante por falta de recursos. Nesse balanço de riscos, entende o Comitê que paralisar obras dos bons executores é muito mais grave do que manter um volume maior recursos eventualmente parados (nas contas de convênio, repete-se) quando alguns executores relapsos não os conseguirem dar destinação tempestiva.

Há cuidados a adotar, por certo: as obras de que se trata somente podem ser as de pequeno porte, pois em obras maiores o risco de não escalonar a entrega de recursos financeiros à comprovação das etapas anteriores é demasiado elevado¹⁹; a liberação de que se trata é evidentemente o depósito na conta do convênio ou contrato de repasse, e não qualquer reflexo sobre a execução contratual da obra (a qual segue critérios e ritos próprios da legislação de licitação e contratos). Nesse sentido, deixa alguma margem à dúvida a ampliação, pelo dispositivo vetado, da liberação integral também de “transferências [...] decorrentes de programação incluída por emendas na Lei Orçamentária de 2022”, o que poderá se tornar muito problemático, pois poderá envolver outros tipos de aplicação de despesa que não aquele de estrita colaboração especificado nas transferências voluntárias, com todo o seu arsenal de cuidados com o dinheiro público. Mantidas essas cautelas, sugere o Comitê que os riscos que o voto aponta (empoçamento) são de menor impacto negativo do que a realidade que já ocorre (paralisação por falta de recursos financeiros)²⁰.

Assim, o COI recomenda à CMO, nesta dimensão:

I - que faça chegar ao Relator das próximas leis de diretrizes orçamentárias a proposição de inserção de dispositivo nos termos abaixo:

“Art. A liberação financeira, nas respectivas contas vinculadas de convênio ou contrato de repasse, das transferências voluntárias referentes a obras e serviços de engenharia no valor de até R\$ 3 milhões será efetuada em parcela única.”

II – que considere a possibilidade de que o voto pendente de apreciação ao art. 83, § 3º, da LDO/2022 represente forma parcial de implementação, a curto prazo, da recomendação

¹⁹ Quanto à calibração do valor, adota-se como parâmetro aquele já escolhido pelo Congresso para essa finalidade na LDO/2022, por meio do parágrafo vetado.

²⁰ Neste caso, ainda que entenda ser premente a solução alvitrada, o Comitê reconhece a impossibilidade de inserção de dispositivo desta natureza na LOA, tendo em vista que, ao se tratar de regras de administração orçamentária não vinculadas diretamente à condicionalidade da autorização dos créditos, afastar-se-ia de qualquer interpretação aceitável do princípio da exclusividade.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

acima, sempre que se compreender sua aplicação restrita às transferências voluntárias, decorrentes ou não de emenda parlamentar.

1.8.3 – Aperfeiçoamentos na gestão do valor dos projetos no tempo

O terceiro ponto a tratar em relação a obras paralisadas refere-se à circunstância, também relatada por parlamentares ao Comitê, de obras que no passado foram pactuadas com os convenentes por um determinado valor mas, não concluídas no devido prazo, hoje apresentam custos muito maiores de conclusão, ultrapassando os valores originalmente pactuados. São os efeitos da paralisação indevida de obras. Aqui também existe um sem-número de trajetórias possíveis e que não permitiriam a alocação de mais recursos: a obra foi iniciada e abandonada por um contratado à espera de forçar reajustes indevidos; a obra foi mal gerida pelo município executor etc.. Em outros casos, porém, a obra foi paralisada no passado por uma das várias causas aqui apontadas (falta de empenhos, falta de liberação financeira), ou até em alguns casos de legítima força maior, e no presente persiste como esqueleto.

O caso já foi objeto de consideração anterior pelo Congresso. Uma das propostas para lidar com ele foi o § 8º acrescido ao art. 19 LDO de 2022 pela Lei nº 14.212, de 5 de outubro de 2021, que autoriza um genérico “reajuste de valores” para obras paralisadas²¹. Esse texto legal não contempla, de modo algum, solução legítima para qualquer problema de obra pública, e agrega todo um leque de irregularidades possíveis. O trabalho conjunto²² das Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados na análise dos vetos à LDO original (que continha dispositivo de igual teor) é bastante preciso em apontar que essa norma legal “apresenta inconstitucionalidade (por incompetência da LDO em modificar disposições da lei nacional de licitações), introduz insegurança jurídica e contradição no ordenamento jurídico-

²¹ Art. 19 ...§ 8º Fica autorizado que seja pactuado o reajuste de valores para conclusão de obras paralisadas que demonstrem equilíbrio no cronograma físico financeiro e apresentem execução física igual ou superior a 30% (trinta por cento).

²² Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2021 - Considerações acerca dos vetos ao PLDO 2022 - Veto nº 44/2021. Mensagem nº 408, de 20 de agosto de 2021. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2021. Item 2.4, pp 9-11.
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2022/2021_04_PLDO%202022_Nota_Vetos.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

administrativo e um enorme aumento nos riscos de integridade no uso dos recursos públicos". O Comitê endossa essa conclusão e não subscreve, de forma alguma, medida dessa natureza.

Outro encaminhamento, porém, é promissor e merece ser examinado e aperfeiçoado. O Projeto de Lei 2633/2021, aprovado pela Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado²³, apresenta a possibilidade de repactuação dos termos de compromisso entre os entes federados e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para finalização de obras e serviços de engenharia de infraestrutura educacional que se encontrem inacabados. Em sua essência, o projeto autoriza que o órgão federal repactue instrumentos de convênio com os órgãos beneficiários (Estados e Municípios) com prazo de vigência expirado sem a conclusão do objeto, por uma única vez, a ocorrer num prazo máximo de 24 meses da vigência da lei. Para isso, exige laudo técnico sobre o estado da obra inacabada, bem como planilha orçamentária com os valores atualizados para conclusão, além da continuidade de responsabilização pelos responsáveis pela contratação original. Os recursos para essa repactuação podem provir de qualquer fonte orçamentária, inclusive emendas parlamentares, e o permissivo legal não dispensa ou modifica de forma alguma a observância da legislação de licitação e contratos, da legislação orçamentária e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esta solução parece ao Comitê uma diretriz bastante adequada aos casos em que tenha havido paralisação anterior e a obra possa ser retomada: em primeiro lugar, ao colocar uma janela de dois anos em que os interessados possam demandar a concessão de novos recursos, cria uma oportunidade imediata para priorização dessas obras sem estabelecer um regime leniente em que qualquer omissão na execução dos recursos não terá consequências em relação a receber mais recursos posteriormente. Mais importante, circunscreve as alterações ao convênio entre entes federal e subnacional, afastando de plano qualquer tentativa de interpretar a medida como uma liberação de alterações oportunistas de contratos e benefícios privados: a União se dispõe a complementar recursos para obras que, por força maior, permaneceram inconclusas e que podem ser recuperadas, obras destinatárias de alocação de recursos federais antes (portanto, de interesse da União) e que não mais puderam ser concluídas. Essa retomada deve ainda ser feita com amplos cuidados técnicos.

²³ Tramitação em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2633-2021>.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Naturalmente, é necessário formatar uma medida mais ampla, aplicável não só ao FNDE, mas a todas as unidades que gerenciem obras por meio de transferências voluntárias. O caráter limitado da medida, no tempo (com prazo limitado para a repactuação) e no objeto (transferências voluntárias), torna-o adequado à regulação pela lei de diretrizes orçamentárias, especialmente pelo mandato que tem de dispor sobre “condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas²⁴”. Por esse veículo, uma versão aperfeiçoada e ampliada desse programa de ação pode ser estruturada de forma a superar, com segurança, os obstáculos de retomada de obras paralisadas há tempos, induzindo a que sejam priorizadas em relação à abertura de novas frentes de obra²⁵. Esta reestruturação dos dispositivos incorpora e aperfeiçoa a redação de todos os cuidados do projeto original, além de acrescentar as exigências de prévia apresentação da demanda com justificação pelo ente beneficiário e do prévio cadastramento da obra pelo órgão federal repassador no Cadastro Geral de Projetos de Investimento²⁶.

O Comitê recomenda à CMO, portanto, que faça chegar aos Relatores das próximas leis de diretrizes orçamentárias a proposição de inserção de dispositivo nos termos abaixo:

“Art. No exercício de ___, mediante proposta, devidamente formalizada e justificada pelo ente beneficiário, ficam os órgãos e entidades da Administração Federal autorizados a pactuar convênios, contratos de repasse, termos de compromisso ou instrumentos similares com os entes federados com o objetivo de finalizar obras e serviços de engenharia inacabados, que tenham sido objeto de ajustes anteriores na forma do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e cujo prazo de vigência do instrumento original tenha expirado sem a conclusão do objeto pactuado, nos termos e condições fixados neste artigo.

§ 1º A celebração dos ajustes de que trata o caput:

I – somente poderá ocorrer uma única vez no exercício;

II – deverá incluir nos seus termos a obrigação do ente federado publicar o edital de licitação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a formalização do ajuste, sob pena de perda da respectiva validade e denegação das transferências correspondentes;

III – somente poderá ocorrer à vista de prévia apresentação, pelo ente federado proponente, dos seguintes documentos, acompanhados das respectivas Anotações ou

²⁴ Art. 4º, inc. I, alínea “F”, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

²⁵ Tampouco aqui se pode enxergar qualquer possibilidade de inserir essas medidas do texto da LOA, por absoluto alheamento ao princípio da exclusividade.

²⁶ Esta exigência não prejudica as obras controladas por sistemas próprios, como os do FNDE, pois estes serão obrigatoriamente integrados ao Cipi (art. 6º do Decreto nº 10.496, de 28/9/2020)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Registros de Responsabilidade Técnica na forma da legislação profissional de engenharia e arquitetura:

a) laudo técnico atestando o estado atual da obra inacabada;

b) planilha orçamentária com valores atualizados para sua conclusão, elaborada segundo as regras e critérios estabelecidos para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

IV – somente terá eficácia jurídica após o registro da obra pelo respectivo ente federal financiador no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, nos termos do Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020 e da Portaria SEGES/ME nº 25.405, de 23 de dezembro de 2020;

V – nos casos em que o laudo técnico de que trata o inciso III, alínea “a”, deste parágrafo, atestar percentual físico inferior a 20% (vinte por cento), dependerá de parecer favorável do órgão federal repassador quanto à viabilidade técnico-econômica da obra;

§ 2º Em nenhum caso este artigo será interpretado como:

a) dispensa da observância de qualquer dispositivo da legislação aplicável a licitações e contratos administrativos, nem de qualquer outra disposição da legislação orçamentária vigente, bem como da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; c

b) dispensa ou modificação das condições de responsabilização nas esferas penal, civil e administrativa aplicáveis aos agentes públicos responsáveis pela contratação e acompanhamento originais das obras, ou aos terceiros então contratados.

§ 3º Os recursos orçamentários destinados às pactuações de que trata este artigo:

a) podem ser provenientes da proposta orçamentária do Executivo ou de qualquer das espécies de emenda parlamentar contempladas nesta Lei;

b) serão alocados em ação específica de cada órgão, admitido o seu desdobramento em mais de uma ação para identificá-los nos diferentes programas de trabalho de cada órgão, segundo a estrutura de sua programação orçamentária.

Com estas três sugestões, acredita o Comitê contribuir significativamente com a criação de um ordenamento jurídico mais estável e rigoroso no tratamento das questões relativas a obras inacabadas e paralisadas, minimizando dentro das possibilidades materiais da Administração Pública esse flagelo de desperdício e irresponsabilidade na aplicação do dinheiro do contribuinte. Todas as recomendações formuladas à CMO para escrito de redação de dispositivos das LDOs podem, também, ser estendidas ao Poder Executivo para que, se entender conveniente, insira os dispositivos nas proposições de sua iniciativa (tanto os projetos originais das leis quanto em projetos de lei modificativos).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

1.9 Outras informações relevantes

O Acórdão nº 2957/2021-TCU-Plenário traz outras notícias importantes para as atividades de controle e fiscalização dos projetos de infraestrutura.

Quanto ao próprio procedimento de fiscalização, o Acórdão anuncia uma revisão do modelo de atuação, voltada a incorporar elementos de visão consolidada dos investimentos de infraestrutura e da respectiva governança. Nesse domínio, destaca-se a avaliação de processos de estruturação, priorização e seleção de projetos e de priorização das alocações orçamentárias para infraestrutura (cujas lacunas representam, inclusive, os principais causadores da paralisação de obras no país). Já antecipando alguns pontos no próprio trabalho de 2021, conclui apontando aos responsáveis máximos pela gestão de investimentos no Executivo que:

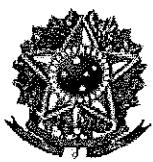
9.1.4. foram identificadas as seguintes oportunidades de melhoria no processo orçamentário, no tocante às obras públicas:

9.1.4.1. definição de critérios objetivos para priorização dos projetos e investimentos de infraestrutura na elaboração do orçamento, com identificação das ações prioritárias de cada ministério, com vistas ao melhor alinhamento das emendas orçamentárias com o planejamento estratégico governamental; e

9.1.4.2. aprimoramento da descrição dos programas e ações orçamentárias, com vistas a aumentar a transparência das informações para permitir a identificação dos montantes destinados à execução de obras públicas.

O Acórdão em referência discorre ainda longamente sobre o andamento do acompanhamento de obras paralisadas no país, e sobre o quadro geral dos problemas de planejamento e regulação de cada setor de infraestrutura e os respectivos trabalhos de fiscalização associados. Todas as observações sobre as políticas e desafios sectoriais são extremamente valiosas como subsídio ao Congresso Nacional como um todo, porém refogem à competência e à missão institucional do COI, que destina-se regimentalmente a analisar os casos concretos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, para adotar deliberações orçamentárias de natureza igualmente concreta e individualizada para cada obra ou componente, e contribuir com o aperfeiçoamento do processo de alocação orçamentária.

A iniciativa do Tribunal de, proativamente, reavaliar as funções por ele desempenhadas na fiscalização da infraestrutura deve ser saudada por este Comitê, e dele merecer resposta que contribua para a continuidade da sinergia que existe há décadas entre o TCU e o Congresso na



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

seara específica de que o COI é encarregado. Neste sentido, convém ressaltar as missões do COI e do próprio Fiscobras, já apontadas acima: controlar concreta e individualmente, pela via do orçamento, os indícios de irregularidades de obras; e subsidiar a correta alocação orçamentária. Esta é a essência do mecanismo, materializada nas leis de diretrizes orçamentárias. Por isso, a continuidade da apresentação das informações individualizadas das obras e serviços fiscalizados, no grau de detalhamento hoje apresentado, mostra-se essencial para a própria viabilidade do controle legislativo nos termos da LDO. De outro lado, o aprofundamento do trabalho de controle no sentido de critérios de priorização de projetos (como sugerido pelo Acórdão ao Executivo) será de igual valia ao Comitê, no exercício de suas competências, bem como também à CMO como um todo e às várias comissões temáticas. Já no que tange às questões setoriais e de política geral de infraestrutura, as contribuições do TCU são sempre bem-vindas e nada obsta que sejam veiculadas num mesmo trabalho que inclua as fiscalizações de obras. No entanto – e é essencial a ressalva – qualquer acréscimo não pode, de forma alguma, vir a suprimir nenhuma das duas funções (em especial, a primeira); por outro lado, qualquer acréscimo será objeto de tratamento por outras instâncias do parlamento (em especial, as comissões permanentes em cada uma das áreas de política pública concernidas), não por este Comitê.

Neste sentido, deve o Comitê manifestar ao TCU que:

a) a consolidação de informações e recomendações sobre políticas e desafios setoriais de infraestrutura sugerida no Acórdão 2579/2021 – TCU – Plenário será, sempre, extremamente valiosa como subsídio ao Congresso Nacional como um todo, não havendo objeção a que se agregue ao relatório Fiscobras, caso em que se sugere seja o mesmo apresentado também às demais comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional, por serem estas as detentoras da competência regimental para o tratamento das questões temáticas levantadas;

b) não obstante, a continuidade da apresentação das informações individualizadas das obras e serviços abrangidos pelas autorizações da lei orçamentária anual, no grau de detalhamento hoje apresentado, mostra-se essencial para a própria viabilidade da atuação do Legislativo no controle do orçamento, tal como vem sendo desenvolvido nos termos das leis de diretrizes orçamentárias;

c) o desenvolvimento de trabalhos e recomendações que abordem as oportunidades de melhoria identificadas no item 9.1.4 do Acórdão 2579/2021 – TCU – Plenário será, igualmente,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

de grande valia para o Comitê em sua função de subsidiar o aperfeiçoamento da alocação orçamentária no âmbito do Congresso Nacional.

Registrado o reconhecimento da importância dos resultados de diversas das atividades de controle realizadas pelo Tribunal de Contas da União, este Comitê declina de adentrar no mérito desses casos, haja vista o escopo restrito das atividades do COI dentro do processo legislativo orçamentário: examinar e deliberar acerca das irregularidades graves em obras e serviços que justifiquem o bloqueio físico, orçamentário e financeiro dos instrumentos inquinados.

Com efeito, é necessário retomar a análise de outros casos específicos: este Comitê destaca que acompanha a situação complexa causada pelas possíveis repactuações das obras rodoviárias do Contorno de Florianópolis (BR-116/376/PR e BR-101/SC) e seus reflexos na tarifa e nos custos de transporte dessa importante artéria. Essas dificuldades foram expostas em detalhe pelo Acórdão 2112/2020-TCU-Plenário, no âmbito do qual confirmou-se medida cautelar no sentido de suspensão dos atos relativos às mudanças contratuais (processo TC 026.406/2020-9). Posteriormente, o Acórdão 2957/2020 – TCU – Plenário tornou sem efeito a cautelar, mantendo embora uma série de determinações à ANTT que, sendo cumpridas, na prática mantêm a segurança preventiva obtida pela cautelar. Em qualquer caso, o acompanhamento ora mantido confirma que não há ação preventiva possível ao Comitê neste momento, tendo em vista que os recursos envolvidos nas obras provêm exclusivamente do fluxo de caixa da própria operação da concessão rodoviária, inexistindo intervenção passível de ser veiculada por meio de deliberação na lei orçamentária anual.

De igual modo, o Acórdão 208/2020 – TCU – Plenário aponta uma série de problemas críticos na viabilidade econômica e na gestão da obra de retomada do empreendimento nuclear de Angra 3, obra esta cujas etapas anteriores vieram ao exame do Comitê em função de severas irregularidades. As manifestações posteriores sobre o tema²⁷ cingiram-se a debates recursais sobre aspectos pontuais das determinações do mencionado Acórdão, não sendo trazidos fatos novos desde então. Nos aspectos da questão relativos a providências de planejamento e formulação de políticas, não envolvendo um projeto de investimento consolidado, não vislumbra o Comitê nenhuma intervenção neste momento. De igual modo, a fiscalização do TCU em 2021

²⁷ Acórdãos 4529/2020, 485/2020 e 1134/2021-TCU-Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

envolvendo uma série de iniciativas da Eletronuclear para adiantar parcelas da obra da Usina que estão no caminho crítico do projeto (Acórdão nº 2317/2021 – TCU – Plenário) revelou que os editais ora em fase de elaboração apresentaram algumas impropriedades técnicas e de projeto, mas de pequena proporção e – em sua grande maioria – corrigidos pela empresa assim que apontados, pelo que a recomendação enfática do Tribunal é pela sua continuidade, tendo em vista o interesse em reduzir ao mínimo possível o já grande atraso do projeto. Em função dessas informações, o Comitê limita-se a manter essa iniciativa sob sua atenta observação.

2 VOTO

Considerando as informações prestadas pelo TCU, pelos gestores, bem como as obtidas em audiências públicas, e levando em consideração a metodologia de trabalho do COI e as determinações da lei de diretrizes orçamentárias para 2022, propomos o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira das seguintes obras e serviços, limitado exclusivamente aos empreendimentos, contratos, convênios, editais e outros elementos semelhantes nominados na coluna “Objeto” (em qualquer programa de trabalho orçamentário), conforme abaixo especificado:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ	Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao contrato PG-13 8/95-00, de 31/10/1995 - Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio
	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inscreu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil		
39000 - Ministério da Infraestrutura		Acordo de Acionistas TSLA
39207 VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A		
39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT	Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina	
74918 - recursos sob supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - Min Integração Nacional		Empreendimento
74918 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - M. Desenvolv. Regional		

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 2021 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 4/COI/CMO, de 2021

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
53204 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS 93413 - Recursos do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS(53204)	Sistema Adutor do Ramal do Piancó na Paraíba	Concorrência-Cest/PB 1/2020. - Execução dos Serviços de Construção da 1ª Etapa do Sistema Adutor do Ramal Piancó.
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.
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
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 deteriorem 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.

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste relatório, com proposta de atualização do Anexo VI do PLN 19/2021 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022), nos termos do Anexo 2 a este Relatório, e o submetemos à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista no art. 24 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, com as



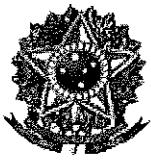
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

seguintes propostas de providências adicionais à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional:

- I) reiterar a solicitação ao Tribunal de Contas da União, já exposta em 2019 e 2020, para 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. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022) 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;
- II) manifestar ao Tribunal de Contas da União que:
 - a) a consolidação de informações e recomendações sobre políticas e desafios setoriais de infraestrutura sugerida no Acórdão 2579/2021 – TCU – Plenário será, sempre, extremamente valiosa como subsídio ao Congresso Nacional como um todo, não havendo objeção a que se agregue ao relatório Fiscobras, caso em que se sugere seja o mesmo apresentado também às demais comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional, por serem estas as detentoras da competência regimental para o tratamento das questões temáticas levantadas;
 - b) não obstante, a continuidade da apresentação das informações individualizadas das obras e serviços abrangidos pelas autorizações da lei orçamentária anual, no grau de detalhamento hoje apresentado, mostra-se essencial para a própria viabilidade da atuação do Legislativo no controle do orçamento, tal como vem sendo desenvolvido nos termos das leis de diretrizes orçamentárias;
 - c) o desenvolvimento de trabalhos e recomendações que abordem as oportunidades de melhoria identificadas no item 9.1.4 do Acórdão 2579/2021 – TCU – Plenário será, igualmente, de grande valia para o



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Comitê em sua função de subsidiar o aperfeiçoamento da alocação orçamentária no âmbito do Congresso Nacional;

- d) relativamente ao tratamento das garantias, considera crucial e urgente a elaboração pela Corte de instrumento regulamentar, nos moldes da minuta proposta na instrução do processo TC 041.436/2012-1, com os aperfeiçoamentos que considerar necessários em função de novas circunstâncias fáticas e do advento da Lei 12.846/2013, para orientar os órgãos jurisdicionados e sua própria atuação fiscalizadora, no âmbito da caracterização e implementação adequada das “garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado” que habilitam à classificação de IGR (atualmente regulamentada pelo art. 137, § 1º, inc. V, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 – LDO/2022); e
 - e) quanto não detenha competência para pronunciar-se sobre a regulamentação de outras garantias previstas na legislação do processo no Tribunal, não vê objeções a que o tratamento das mesmas seja também inserido no mesmo instrumento normativo a que se refere a alínea anterior, se assim entender adequado a Corte
- III) manifestar à Presidência da República e ao Ministério da Economia o seu irrestrito reconhecimento e apoio ao processo de implantação do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, nos termos do Decreto 10.496, de 28/9/2020 e da Portaria SEGES/ME 25.405, de 23/12/2020, sem prejuízo das orientações contidas no Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, enfatizando nesta oportunidade a necessidade de que seja mantida, frente a qualquer circunstância ou pretexto em contrário, a atual exigência de prévio registro da obra no Cadastro para a emissão de qualquer empenho relativo a obras e serviços de engenharia, e a conveniência de que tal exigência seja ampliada, tão logo quanto fisicamente possível, também para a emissão de ordens bancárias em favor de qualquer obra ou serviço de engenharia.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

- IV) recomendar à CMO que, a partir da apreciação do projeto de lei orçamentária anual para 2023, conste da lei de diretrizes orçamentárias e do parecer preliminar respectivo a seguinte disposição (detalhada na seção 1.8 do relatório):
- a) todas as emendas à despesa que destinem recursos a obras, inclusive por meio das transferências voluntárias, tenham sua admissibilidade condicionada à informação, pelo autor, da identificação, situação e percentual de execução, no mencionado Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, ou da ausência de cadastro;
 - b) todos os relatórios setoriais e gerais demonstrem que, em relação à totalidade dos recursos por eles distribuídos, e segundo a segregação por tipo e autoria da emenda consideradas necessárias pela CMO, foram alocados inicialmente os demandados para projetos em andamento cadastrados no Cipi e a manutenção dos bens existentes, na forma da lei de diretrizes orçamentárias; posteriormente, para outros projetos cadastrados no Cipi não incluídos nas categorias anteriores; e somente depois de esgotado o atendimento de todos os projetos nessas condições, foram destinados recursos a outras programações;
 - c) somente sejam permitidas exceções a essa regra de alocação para obras destinadas à resposta a desastres e a calamidades públicas reconhecidas na forma da legislação, desde que conste a respectiva identificação no Cipi e fiquem evidenciados no relatório os atos normativos e administrativos que formalizaram a condição de desastre ou calamidade da obra em questão;
 - d) a inobservância desses critérios constitua impedimento técnico insuperável à execução da programação que porventura vier a ser inserida na lei orçamentária sem a sua observância;
- V) recomendar ao Relator-Geral a seguinte emenda de texto ao PLOA/2022 (PLN 19/2021), destinada a prevenir a ocorrência de obras inacabadas nos municí-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

pios por insuficiência de orçamento quando existem recursos disponíveis para completa-las:

Acrescente-se ao art. 3º do PLN 19/2021 PLOA/2022) o § 4º e seguintes:

§ 4º As dotações dos orçamentos de que trata o caput, quando se destinam à realização de obras e serviços de engenharia por meio das transferências a que se refere o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente poderão ser empenhadas em favor de novos convênios, termos de compromisso ou instrumentos similares após a demonstração, por parte do executor, de que foram empenhados valores suficientes para atender a todos os saldos remanescentes de instrumentos vigentes que não apresentam quaisquer impedimentos de ordem técnica ou legal para a realização de novos empenhos.

§ 5º A demonstração de que trata o § 4º será organizada em periodicidade mensal por unidade orçamentária, no nível de agregação de categoria de programação, definido nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021.

§ 6º Excetuam-se da vedação prevista no § 4º, exclusivamente, os empenhos destinados a atender:

I – às transferências especiais, tal como criadas pelo art. 166-A, inc. I, da Constituição Federal; e

II – ao financiamento direto de obras de resposta a desastres e calamidades públicas, na forma da legislação, devendo neste caso constar da demonstração a associação entre cada empenho e os atos normativos ou administrativos que formalizaram a situação de desastre ou calamidade atendida pela obra beneficiada.

- VI) recomendar à CMO que faça chegar aos Relatores das próximas leis de diretrizes orçamentárias, bem como ao Poder Executivo para efeitos de inserção em projetos de sua iniciativa, a proposição de dispositivo nos termos do acima especificado, ampliado para abranger os recursos mais extensos que a LDO oferece à regulação da execução orçamentária, em particular a extensão do mesmo princípio à execução de restos a pagar;
- VII) recomendar à CMO que faça chegar aos Relatores das próximas leis de diretrizes orçamentárias, bem como ao Poder Executivo para efeitos de inserção em projetos de sua iniciativa, a proposição de dispositivo nos termos abaixo:

“Art. A liberação financeira, nas respectivas contas vinculadas de convênio ou contrato de repasse, das transferências



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

voluntárias referentes a obras e serviços de engenharia no valor de até R\$ 3 milhões será efetuada em parcela única.”

- VIII) recomendar à CMO que considere a possibilidade de que o voto pendente de apreciação ao art. 83, § 3º, da LDO/2022 represente forma parcial de implementação, a curto prazo, da recomendação acima, sempre que se compreender sua aplicação restrita às transferências voluntárias, decorrentes ou não de emenda parlamentar;

- IX) recomendar à CMO que faça chegar aos Relatores das próximas leis de diretrizes orçamentárias, bem como ao Poder Executivo para efeitos de inserção em projetos de sua iniciativa, a proposição de dispositivo nos termos abaixo:

“Art. No exercício de ___, mediante proposta, devidamente formalizada e justificada pelo ente beneficiário, ficam os órgãos e entidades da Administração Federal autorizados a pactuar convênios, contratos de repasse, termos de compromisso ou instrumentos similares com os entes federados com o objetivo de finalizar obras e serviços de engenharia inacabados, que tenham sido objeto de ajustes anteriores na forma do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e cujo prazo de vigência do instrumento original tenha expirado sem a conclusão do objeto pactuado, nos termos e condições fixados neste artigo.

§ 1º A celebração dos ajustes de que trata o caput:

I – somente poderá ocorrer uma única vez no exercício;

II – deverá incluir nos seus termos a obrigação do ente federado publicar o edital de licitação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a formalização do ajuste, sob pena de perda da respectiva validade e denegação das transferências correspondentes;

III – somente poderá ocorrer à vista de prévia apresentação, pelo ente federado proponente, dos seguintes documentos, acompanhados das respectivas Anotações ou Registros de Responsabilidade Técnica na forma da legislação profissional de engenharia e arquitetura:

a) laudo técnico atestando o estado atual da obra inacabada;

b) planilha orçamentária com valores atualizados para sua conclusão, elaborada segundo as regras e critérios estabelecidos para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

IV – somente terá eficácia jurídica após o registro da obra pelo respectivo ente federal financiador no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, nos termos do Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020 e da Portaria SEGES/ME nº 25.405, de 23 de dezembro de 2020;

V – nos casos em que o laudo técnico de que trata o inciso III, alínea “a”, deste parágrafo, atestar percentual físico inferior a 20% (vinte por cento), dependerá de parecer favorável do órgão federal repassador quanto à viabilidade técnico-econômica da obra;

§ 2º Em nenhum caso este artigo será interpretado como:

a) dispensa da observância de qualquer dispositivo da legislação aplicável a licitações e contratos administrativos, nem de qualquer outra disposição da legislação orçamentária vigente, bem como da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e

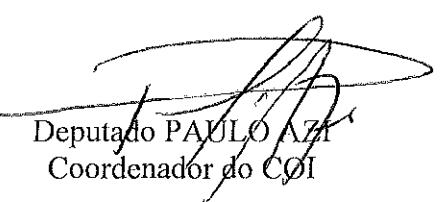
b) dispensa ou modificação das condições de responsabilização nas esferas penal, civil e administrativa aplicáveis aos agentes públicos responsáveis pela contratação e acompanhamento originais das obras, ou aos terceiros então contratados.

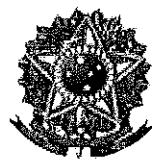
§ 3º Os recursos orçamentários destinados às pactuações de que trata este artigo:

a) podem ser provenientes da proposta orçamentária do Executivo ou de qualquer das espécies de emenda parlamentar contempladas nesta Lei;

b) serão alocados em ação específica de cada órgão, admitido o seu desdobramento em mais de uma ação para identificá-los nos diferentes programas de trabalho de cada órgão, segundo a estrutura de sua programação orçamentária.

Brasília/DF, 08 de Outubro de 2021


Deputado PAULO AZEVEDO
Coordenador do COI



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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

Deputado CLEBERTO ABRAMO
(Republicanos/MG)

Deputado JOÃO CARLOS BACELAR
(PL/BA)

Deputado ORLANDO SILVA
(PCdoB/SP)

Deputada MARX BELTRÃO
(PSD/AL)

Deputado JUSCELINO FILHO
(DEM/MA)

Deputado DANIEL ALMEIDA
(PCdoB/BA)

Senador ZEQUINHA MARINHO
(PSC/PA)

Senador WELLINGTON FAGUNDES
(PL/MT)

Senador ANGELO CORONEL
(PSD/BA)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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 4/COI/CMO, de 2021

Obras de construção da BR-040/RJ

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

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
 26.846.2126.0007.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste
 26.782.2087.15PB.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:

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

Informação do TCU:

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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 afirmou a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exigiu da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não se encontram com decisão definitiva no Tribunal de Contas da União, restando informadas ao Congresso apenas questões acerca da 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 apontou inicialmente que o valor atribuído à obra pelo órgão regulador encontrava-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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

deficiências foram inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra.

Outro item de gravidade apontado na auditoria é a deficiência e desatualização dos projetos, reiteradamente apontada em pareceres técnicos da própria ANTT, que não impediram que fosse aceito o projeto recebido da concessionária para celebração do aditivo e fixação do valor do aporte a ser pago pela União – em outras palavras, a renegociação que deu margem ao aditivo baseou-se em projetos completamente insuficientes para essa finalidade ou para permitirem a execução. Não por acaso, o cronograma de execução das obras apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no termo aditivo, permanecendo a obra paralisada (circunstância reiterada neste contrato de concessão). Constam também apontamentos de omissão e deficiências na fiscalização das obras.

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 concordou 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 havia qualquer garantia de que havia sido implementada a mudança necessária, 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 afirmasse já ter recebido os projetos, em sua resposta não opinava sobre a sua adequação, e tampouco os encaminhou ao Tribunal para avaliação da regularização das pendências (o que incluía a imprescindível análise de quantificação exata de eventual sobrepreço remanescente).

Em 2018, o Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário informou não terem sido 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, informou-se que a análise do sobrepreço não pôde ser elidida naquele momento, pelo simples fato de que o projeto sofrera alterações substanciais



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

(aliás, provavelmente indispensáveis) em relação ao que analisado e achado em sobrepreço no Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário, razão pela qual uma posição acerca da adequação dos preços dependia 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”.

O último projeto apresentado, ainda que com substancial melhora, não havia sido sequer aprovado pela Diretoria ou por qualquer instância técnica da ANTT (de fato, o parecer técnico de empresa contratada pela Agência contemplava 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 efetivamente feito nem de sua adequação técnica.

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostrou itens de serviço com preços superiores ao de mercado²⁸, além de itens com quantitativos majorados²⁹ (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

²⁸ Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (prolipropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

²⁹ 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 4/COI/CMO, de 2021

de análise extremamente frágil, e mesmo com os elementos parciais já embutia 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 apontado na auditoria e todas as inconsistências técnicas nela detectadas; o detalhamento de preços unitários em todos os itens do novo projeto aprovado; e a correção dos 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 era dezembro de 2019. A partir da análise sob responsabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina, a ANTT pretendia 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, ao final de 2019, era de que a Agência vinha, com diligência, buscando superar as limitações de informação que havia 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 à época, não haviam sido 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 relatados acima, e – em resposta a perguntas do Comitê – reiterou que não havia, 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 encerraria em 2021 (razão pela qual se afigurariam mais razoáveis os cenários alternativos de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

licitação autônoma ou, mais promissor, inclusão da obra na licitação da futura concessão, com um projeto revisto e adequado).

É útil recordar 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 concessionaria mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento³⁰.

No Fiscobras 2020, a fim de atualizar o andamento das medidas adotadas quanto às irregularidades classificadas como IGP, a equipe técnica do TCU diligenciou à ANTT. De acordo com a análise dos técnicos do Tribunal, pôde-se extrair da resposta da autarquia (amparada em relato da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC): as apurações da Universidade ainda não haviam sido finalizadas, apesar de o prazo anteriormente definido para término dos trabalhos ter sido dezembro de 2019; foram detectados 66% de sobrepreço embutido no orçamento do projeto executivo da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS); o valor das obras executadas até aquele momento correspondiam a 34% do orçamento do projeto; não havia justificativas para as Distâncias Médias de Transportes adotadas no projeto; o método adotado para execução do túnel de 4,8 km da NSS (New Austrian Tunneling Method) foi pertinente.

De toda forma, ressaltou-se que a ANTT não havia aceitado, até então, os serviços prestados pela UFSC, considerando-os, assim, ainda não finalizados. Neste contexto, em função de os trabalhos da Universidade ainda estarem transcorrendo, não fora gerado ato formal da ANTT revisando o projeto, o orçamento das obras e o cálculo do fluxo de caixa marginal utilizado no 12º Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-13 8/95-00, de 31/20/1995. Complementou que, em razão de não ter sido aprovado o projeto executivo até o aquele momento, a agência reguladora não o enviara para análise do TCU.

³⁰ 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 4/COI/CMO, de 2021

Diante do contexto descrito, a unidade técnica do Tribunal propôs ao Ministro-Relator do feito a manutenção do IGP para os achados: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. Por meio do Acórdão 2903/2020-TCU-Plenário, foi referendado o encaminhamento dos técnicos do Tribunal.

Ao longo de 2021, a fiscalização do Tribunal (culminando no Acórdão 2450/2021-Plenário) confirmou a recomendação de paralisação (IGP) para as três irregularidades. Os apontamentos da mencionada perícia feita pela UFSC, que encerrou seus trabalhos, foram submetidos ao contraditório pela concessionária, tendo a ANTT contratado empresa de consultoria de engenharia para avaliar a controvérsia daí resultante. A posição da ANTT (com o respaldo das duas consultorias técnicas contratadas) permanece no sentido de que as irregularidades não foram sanadas, transcorrendo as relações com a concessionária CONCER de forma bastante difícil pela inflexibilidade desta última, negando-se à correção das irregularidades no projeto executivo e utilizando-se de todos os meios para tumultuar o processo administrativo. A ANTT relata ainda que a empresa vem-se valendo de decisões judiciais provisórias para eximir-se das medidas regulatórias mais relevantes da Agência em relação à concessão, inclusive o congelamento de tarifa em níveis mais altos que o fixado pelo regulador e a prorrogação da vigência do contrato de concessão como forma de “reequilíbrio financeiro em favor da concessionária”, mesmo diante da ausência de interesse público na extensão dessa vigência além da originalmente licitada.

Adicionalmente, o Ministro de Estado da Infraestrutura afirmou, em audiência pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 22/06/2021, que as decisões judiciais favoráveis à concessionária fizeram com que o Ministério passasse a considerar um acordo com a empresa para que a mesma realizasse investimentos (um deles precisamente a Nova Subida da Serra objeto desta seção)³¹.

Na Audiência promovida pelo COI em 23/11/2021, o representante do Tribunal confirmou a continuidade do contrato em vigor, sem nenhuma modificação, e sem decisão de

³¹ <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

mérito quanto à legalidade ou não do modelo de reequilíbrio da concessão mediante aportes públicos, tal como suscitado pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário.

Informação do gestor:

Em reunião de audiência pública realizada em 05/11/2019 (COI 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 de 2019 (e os estudos internos para avaliação dos resultados durariam seis meses após essa data). Informou, ainda, existirem 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 de 2018, de que, haja vista a expiração em 2021 da atual concessão, a Agência não mais pretendia executar a obra no âmbito do contrato e, portanto, não retomaria as obras, sendo claro que a obra passaria a integrar uma nova licitação da concessão. De fato, havia indicações de que a ausência de recursos orçamentários fez com que o próprio Ministério da Infraestrutura já incluísse a obra nos estudos prévios para a rellicitação da concessão.

Em decorrência de pedido de informações do COI 2020, a ANTT informou em fevereiro de 2021 (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº 40/2021/SUROD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que inexistia previsão de que a Concessionária Concer prosseguisse com as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (paralisada desde julho de 2016), uma vez que o contrato de concessão se encerraria no dia 28 de fevereiro de 2021; que a continuidade do empreendimento poderia ser realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a partir de 1/3/2021, ou futuramente, pela nova concessionária que assumisse a gestão do trecho rodoviário em comento; que a ANTT avaliava as irregularidades apontadas pelo TCU em processos próprios, devendo o concluir a fim de proceder ao encontro de contas com a Concessionária Concer; e que, em função do encerramento do contrato da concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

No corrente ano, foi realizada audiência pública pelo COI em 23/11/2021, na qual os representantes da ANTT relataram inicialmente a situação dos dois processos judiciais que



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

ensejaram a prorrogação do prazo da concessão: o de número 1025293-08.2019.4.01.3400, estendendo a prorrogação por 579 dias com pleito fundamentado exatamente no aporte realizado para a obra, e o de número 1025293-08.2019.4.01.3400 (Procedimento comum cível - 5ª Vara Federal Cível da SJDF), prorrogando por mais 138 dias (pelo menos) com base em circunstâncias advindas da pandemia. Em ambos os processos, relatam que a Agência vem tentando modificar o pronunciamento judicial e obter o encerramento da concessão. Informaram ainda que a Agência, tendo recebido e validado os dados da perícia, tem um mapa de valores do encontro de contas do aporte, num total, em favor da União, de R\$ 194.237.150,59 na data-base de maio/2012 (este montante refere-se ao valor recebido pela concessionária que não correspondeu ao custo de obras efetivamente realizadas de forma regular) – isto sem considerar ainda eventuais efeitos financeiros da prorrogação judicial a esse título. Negaram o conhecimento da existência de qualquer tratativa, no âmbito da Agência, de reincluir a obra na concessão atual, e acrescentaram que a agência tem em estudo a retirada da ação orçamentária em questão do próprio sistema orçamentário do orçamento federal, para dificultar a possibilidade de retomada de pagamentos a qualquer título.

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 encontra-se em andamento (ainda que por força de decisão judicial, remanescendo a concluir mais da metade da obra).

Inicialmente, quanto ao mérito do risco ao Erário, ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos cinco anos. Ao contrário, as informações denotam, de modo inequívoco, o caráter contencioso da atitude da concessionária, bem como o



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

risco elevado de “acordos” sugeridos pelo Ministério supervisor para reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação, além da continuidade do contrato forçada pela via judicial (o que implica em que todos os riscos de abusos na execução contratual permanecem vivos, não havendo sequer mais a expectativa anterior de que a discussão fosse remetida para um futuro acerto de contas). Ou seja, todos os fatores de risco estão agora aumentados.

Desde 2019, verificou-se, felizmente, avanço no que se refere à atuação da ANTT, que passou a não mais tentar assegurar (como pleiteava em anos anteriores) recursos orçamentários para eventuais “diferenças” à concessionária, não tendo sequer solicitado dotações orçamentárias para tanto no PLOA de 2020, 2021 e 2022 (não havia o subtítulo correspondente no PLOA/2020 e no PLOA/2021, assim como não há no PLOA/2022). No que se refere à relação com a atual concessionária, rechaçou 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, promovendo um amplo estudo por instituição especializada (UFSC) que visa a suprir a anterior ausência, praticamente completa, de capacidade de avaliação técnica do projeto e do estoque de obra já concluído. Tais estudos, , reforçam plenamente a convicção de que a paralisação da obra foi e permanece sendo absolutamente necessária (basta citar os inacreditáveis 66 % de sobrepreço no orçamento da obra que as conclusões parciais já divulgadas pela ANTT descrevem). Em 2020 e 2021, a posição da agência reguladora permanece a mesma, confirmada pelas sucessivas medidas administrativas e regulatórias que adotou para regularizar a situação (em grande medida frustradas em seu efeito por meio de decisões judiciais).

Como já se disse, remanesce a demanda do concessionário por “correções” e “reequilíbrios”, agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria a possibilidade de que os prejuízos já estancados fossem novamente cometidos (prejudicando, inclusive e especialmente, 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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 em anos anteriores, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário³²: a referida decisão aponta para a nulidade jurídica tanto da prorrogação da concessão da BR-040/RJ, quanto da inclusão, no contrato de delegação do serviço público, dessa obra nos termos em que foi feita. Ora, ainda que se esteja desenvolvendo a discussão recursal desse julgado, a insegurança que gera sobre a continuidade 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. Em 2020, o Comitê apontava que tanto a ANTT quanto o TCU convergiam (como continuam fazendo) na avaliação de que a retomada da obra pelo atual concessionário é materialmente inviável no horizonte de tempo que lhe restava da concessão (no prazo previsto na licitação), sendo muito mais racional 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 (o que, aliás, foi exatamente o objeto do trabalho da UFSC, materialmente concluído). Hoje, a situação é ainda pior: qualquer medida de inclusão da obra em contrato de concessão terá de utilizar o contrato antigo, prorrogado precariamente pela via judicial, ampliando os riscos em um instrumento que já foi impugnado por todos os aspectos: jurídico, técnico e econômico.

³² Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos de mérito ainda em tramitação. Registra-se que há encaminhamento da Unidade Técnica negando o provimento dos recursos pela unidade técnica do TCU desde 11/12/2019, contudo ainda não há pronunciamento definitivo do Plenário do TCU (consulta ao andamento do TC 014.689/2014-6 em 8/11/2021, em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/PROC%253A01468920146/%2520).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Assim, o bloqueio permanecerá em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram e em um contexto no qual existe tempo hábil para o total deslinde de qualquer pendência antes da retomada segura das obras mediante nova licitação, além de ser completamente temerário escolher o contrato atual, de subsistência precária, como veículo de qualquer tipo de inovação ou desenvolvimento da rodovia. 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 conforme a lei e as normas técnicas (o que implicará, quase inevitavelmente, sua inserção na concessão quando esta vier a ser relicitada).

Com efeito, a alternativa preconizada pela ANTT desde 2018 (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. Neste ponto, merece aplausos deste Comitê a posição da agência.

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento – nem 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 está 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 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 ocorra 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

manutenção das condições da licitação quando da execução contratual; transformaria, enfim, a circunstância indesejável de uma paralisação já ocorrida por diferentes motivos em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Para 2022, os fatos supervenientes reforçam a posição do COI. Primeiro, não há mais meras estimativas de irregularidades: o minucioso trabalho de revisão de engenharia contratado pela ANTT já deixou patente que o valor do aporte público indevidamente utilizado pela concessionária é, com a melhor precisão possível em trabalhos periciais, equivalente a R\$ 194 milhões de reais a valores de 2012 (o que, em valores atuais, alcançaria cifra nominal próxima ao bilhão de reais). Além disso, há preocupante ambiguidade nas manifestações públicas das autoridades do poder concedente: enquanto a Agência reguladora confirma a inexistência de qualquer entendimento formal para reabsorção da obra na concessão atual (o que é absolutamente coerente com o cenário adversarial das relações com a concessionária), o Ministério segue manifestando intenções de utilizar o contrato atual, precário como se acha, como veículo de algum tipo de encaminhamento do investimento. Por fim, o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a utilização da obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível no reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, insere incertezas de tal monta que afastam a perspectiva de qualquer tipo de novo aporte orçamentário para a obra ou para reequilíbrio econômico-financeiro dela decorrente (ficando claro que o encontro de contas final somente será atingido pela via judicial, e não pela execução orçamentária regular). Todos esses fatores afastam, inequivocamente, a hipótese de retomada de qualquer tipo de investimento orçamentário nessa programação. Neste sentido, repetimos, o bloqueio será um reforço aos atos de gestão que já vem sendo sistematicamente perseguidos pela ANTT.

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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/2022 a obra em questão, nele se mantendo 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 4/COI/CMO, de 2021

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 (IGP)

Superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos frente ao mercado (IGP)

Superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem (IGP)

Superfaturamento no transporte de material para bota-fora (IGP)

Projeto executivo deficiente (IGC)

Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU (IGC)

Informação do TCU:

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-290/RS (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\$ 241.686.367,00³³. A concessão,

³³ 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

contratada em outubro de 1997, tinha término previsto para 3 de julho de 2017, com as tarifas até essa data fixadas em R\$ 17,10 para cada cem quilômetros rodados (uma das mais elevadas do país). Com o término do prazo da concessão, a ANTT concedeu uma prorrogação de prazo por mais 12 (doze) meses, até a assunção do trecho pela concessionária vencedora de novo certame licitatório, planejado para ocorrer em 4/7/2018, segundo os fundamentos do 14º Termo Aditivo Contratual. Nesse ajuste, ficou pactuada, também, uma redução de quase 50% das tarifas praticadas.

Neste contexto, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário o Tribunal afirmou a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040/RJ³⁴, 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, também, 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/RS lembrou que a realização de aportes públicos diretos em troca das obras converteria o contrato de concessão em uma concessão patrocinada (Lei 11.079/2004), aduzindo ser vedada essa conversão, conforme seu art. 3º, § 2º, que estabelece que as concessões comuns deveriam continuar regidas pela Lei 8.987/1995. Tais avaliações, porém, não se encontram com decisão definitiva no Tribunal de Contas da União, restando 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

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).

³⁴ No caso da BR-290/RS, as circunstâncias fáticas dos contratos são exatamente as mesmas, como explicita o relatório de auditoria. Portanto, o entendimento relativo à BR-040/RJ será paradigma inescapável para julgamento da regularidade do caso da BR-290/RS.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, entram no cálculo do valor não apenas os elementos de custo da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão.

Uma primeira parcela do sobrepreço apontado, equivalente a R\$ 46,9 milhões (valores de março/2016), o que corresponde a 19% do pagamento total, decorre de a agência ter pactuado 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 – relacionados à não-incidência de ISSQN³⁵ e à não-cumulatividade do PIS/COFINS; inclusão de parcela remuneratória (“taxa de fomento à pesquisa”) que somente era devida na exploração por tarifas³⁶; erros de cálculo ou digitação nas planilhas de apuração do preço final; alíquotas de CSLL e IRPJ e valores-base de adicional de IRPJ superiores aos efetivamente vigentes³⁷; diferimento indevido da despesa de construção até o fim da concessão; e 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 puderam identificar e muito menos comprovar nos contratos ou nos projetos (ambas do mesmo grupo econômico da concessionária, uma delas comprovadamente sem atividade operacional³⁸); 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 manuais³⁹; 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

³⁵ Reconhecida em duas ocasiões posteriores pela própria ANTT como indevida (fls. 15 do relatório de 2017).

³⁶ Igualmente reconhecida como indevida pela ANTT em outra ocasião (fls. 19 do relatório de 2018).

³⁷ Situações que foram retificadas de ofício pela própria ANTT em concessão similar (BR-040) - (fls. 21 do relatório de 2017)

³⁸ Apontamento que veio a ser aceito *a posteriori* pela ANTT, mas então já tinha sido pago.

³⁹ 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 4/COI/CMO, de 2021

provisória de pistas (microasfalto) em subtrecho em que não era necessário (e que, de fato, não foi feito, conforme diário de obras); há superfaturamento do asfalto aplicado (CBUQ e CAP), pela utilização no cálculo de densidade do material acima do padrão do SICRO (e bastante acima do padrão encontrado pelos ensaios de laboratório no material lançado); a área de pavimentação urbana (blocos de concreto com colchão de areia) foi orçada no projeto em quantidade muito superior à área real dimensionada fisicamente no próprio projeto e fisicamente medida; o dimensionamento dos custos administrativos foi feito a partir da premissa de que toda a estrutura administrativa seria criada do zero (quando o aumento dos custos para cada ampliação de volume de obras é apenas marginal ou incremental); a “taxa de risco” do BDI foi calculada também sobre os custos indiretos, contrariando regras da própria ANTT; há orçamentação e faturamento de serviços de “supervisão, gerenciamento e controle tecnológico”, que não foram prestados (não houve qualquer contratação ou registro físico de serviço dessa natureza); por fim, parcela dos projetos executivos foi paga sem ter sido aprovada pela ANTT (com o agravante de que uma das obras - “melhoria do acesso a Canoas-Humaitá” - foi iniciada e concluída sem que a ANTT tivesse aprovado o projeto). Como o valor a ser pago pelo 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 aplicáveis⁴⁰); 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 ópticas construídas e operadas pela própria concessionária). Por

⁴⁰ 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 4/COI/CMO, de 2021

fim, parte das obras contratadas (acesso ao Bairro São Geraldo e de implantação de acesso ao Bairro Humaitá) encontra-se fora da faixa de domínio da rodovia e, portanto, não poderia sob qualquer hipótese ser considerada como integrante da concessão. Adicionalmente, a inserção das obras no contrato de concessão para serem remuneradas com recursos orçamentários não foi precedida de inclusão no Plano Plurianual então vigente, o que contraria o §1º do art. 167 da Constituição Federal e os arts. 15 e 16, inc. II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, cabe apontar que informações essenciais à avaliação da regularidade do empreendimento (a exemplo de diário de obras, relatórios de apropriação dos serviços, notas fiscais emitidas, relação das empresas executoras e subcontratadas, memória de cálculo dos valores de tributos, registros de controle tecnológico, dados topográficos e resposta a questionários formulados pela auditoria) foram sonegadas à auditoria. 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 básicas⁴¹). 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. Por sigilo judicial da respectiva investigação, as informações então obtidas não foram, àquela época, transmitidas ao Congresso Nacional.

Em 2019, o relatório técnico (TC n. 010.370/2016-1, concluído em 8 de julho de 2019) trouxe inúmeros elementos novos que defluíam fundamentalmente da investigação criminal, promovida pela Polícia Federal e submetida à Justiça Federal, por meio da denominada “Operação Cancela Livre”, a qual tivera seu sigilo levantado em sede judicial. Todos os dados compartilhados pela investigação judicial foram objeto de contraditório aberto à ANTT e à

⁴¹ 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 4/COI/CMO, de 2021

concessionária no âmbito do TCU. Todos os elementos colhidos no processo penal reforçaram, confirmaram e ampliaram os indícios de irregularidades, permitindo o acesso aos dados da obra que até então se encontravam ocultos pela atitude obstrutiva da concessionária.

Acerca das irregularidades relativas a superfaturamento em remanejamento de interferências, superfaturamento em transporte local de materiais, superfaturamento em microasfalto e emulsão asfáltica e blocos pré-moldados de concreto articulado com colchão de areia, as evidências criminais confirmaram, 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, demonstraram 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 acrescidos 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 planimétricos 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, constaram evidências de deliberada adulteração dos registros entregues pela concessionária. Em



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

ambas as irregularidades, a ANTT manifestou concordância com a posição do TCU e informou que considerava 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).

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 reconheceu o empenho da Agência em solucionar os problemas apontados, mas reiterou a persistência de riscos significativos de novos danos ao Erário, além de inexistir qualquer prejuízo ao interesse público, dado que a paralisação dos desembolsos em nada impediria 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 fundamentavam.

Em audiência pública realizada durante a apreciação do PLOA 2019 (em 05/11/2019), o representante do TCU confirmou que o fundamento da avaliação de risco sobre a manutenção da irregularidade era 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).

O TCU deliberou acerca da instrução técnica de 8/7/2019 (descrita acima) somente após o encerramento da apreciação do PLOA 2020, em 29/1/2020. Nesta assentada (Acórdão 140/2020-TCU-Plenário), o Tribunal acolheu as análises e encaminhamentos realizados pelos técnicos da Corte, determinando, dentre outras medidas, a abertura de processo de tomada de contas especial e a classificação de mais dois achados de auditoria como IGP: superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem; e superfaturamento no transporte de material para bota-fora. Naquela oportunidade, o Relator do Acórdão destacou a lógica da manutenção da recomendação de paralisação:

14. Acerca do primeiro desses pleitos, demonstrou a unidade instrutiva que a manutenção como IGP não traz qualquer prejuízo aos usuários e à fruição da rodovia, à regularização dos problemas apontados e à recuperação dos prejuízos identificados. A obra foi concluída, está em pleno uso e o Poder Executivo logrou sucesso no leilão, de sorte que uma nova concessionária já explora essa



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

infraestrutura. Outrossim, considerando que a concessão em tela expirou, verifica-se que a garantia de execução do contrato possivelmente não será suficiente para reaver os danos porventura confirmados em sede de TCE, processo de contas esse que, portanto, apresenta-se como mecanismo hábil para recomposição dos cofres públicos.

15. Não há que se falar, destarte, em alteração da classificação dos achados de IG-P, a qual se justifica mesmo diante da conclusão das obras objeto desta Auditoria, eis que as particularidades do caso concreto ensejam risco de novo dano à União, consubstanciado na possibilidade de a ANTT vir a permitir que o Contrato de Concessão PG-016/97-00 sofra reequilíbrio em favor da Concepção a partir de premissas inconsistentes relacionadas a atraso no aporte de recursos devidos à concessionária (peça 233, p. 13-15, subitem III.1.10).

Ademais, em 8/7/2020, ocorreu nova decisão da Corte de Contas (Acórdão 1753/2020-TCU-Plenário), em que os Embargos de Declaração, apresentados pela Concepção, em face do Acórdão 140/2020-TCU-Plenário foram conhecidos e, no mérito, rejeitados.

O relatório da fiscalização em 2021 simplesmente colaciona os Acórdãos acima mencionados, sem acrescentar mais informações atualizadas, sugerindo a manutenção integral do *status quo ante* também neste exercício.

Na audiência pública promovida em 23/11/2021, o representante do Tribunal descreveu que já foi aberta a Tomada de Contas Especial para apuração de prejuízos orçados em R\$ 115 milhões (data-base 2019), como determinado no mencionado Acórdão 140/2020, subsistindo ainda a discussão de mérito com a ANTT acerca de pontos que envolvem cerca de R\$ 40 milhões em indícios de irregularidades.

Informação do gestor:

Em audiência pública de 05/11/2019 (durante apreciação do PLOA 2020), 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 estava 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 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 que se supõe ainda pendente.

Em resposta a pedido de informações do COI 2020, a ANTT afirmou (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

40/2021/SUROD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que as obras foram concluídas no final do mês de novembro de 2015, e a consolidação dos percentuais finais de execução das obras foi registrada no Parecer Técnico nº 333/2015/COINF/URRS/ANTT, de 07/12/2015, opinando-se pela plena execução das obras do Termo Aditivo, sendo inclusive já considerado no encontro de contas da concessão; que a obra passou por fiscalização do Tribunal de Contas da União, resultando em pedidos de pronunciamento à ANTT acerca de apontamentos elencados como necessários à análise da Corte de Contas, reafirmando, ademais, que as obras foram concluídas no final de 2015; que a Agência Nacional de Transportes Terrestres avaliava as alegadas irregularidades indicadas pelo TCU em processos próprios, devendo concluir a avaliação visando ao encontro de contas com a Concessionária CONCEPA; e que, em função da conclusão das obras do contrato de concessão da BR-290/RS (trecho Porto Alegre/Osório), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

Nesta oportunidade (COI 2021 – PLOA 2022), os representantes da Agência descreveram na audiência pública de 23/11/2021 o processo histórico de implementação do modelo de inserção de obras em contratos de concessão por meio de aportes diretos de recursos orçamentários: quando tais práticas foram adotadas, a ANTT não dispunha de *expertise* nem de quadro de pessoal suficiente para as demandas de fiscalização e controle que elas implicavam, o que ocasionou uma série de erros e perdas massivas apontadas pelo TCU. Ao longo do tempo, a ANTT foi gradualmente convergindo com os apontamentos de auditoria, resultando na situação atual em que existe concordância com quase todas as restrições e indícios de irregularidade nas concessões. No caso da BR-290/RS, a ANTT concordou com todas as observações do TCU (exceto uma relativa ao efeito de PIS/Cofins sobre os custos da obra), aprovou deliberação que implementava essas correções no reequilíbrio financeiro da concessão (Deliberação nº 496 de junho/2020, aprovando reequilíbrio parcial de R\$ 141.284.627,30 em desfavor da concessionária) em montante inclusive superior ao manejado na Tomada de Contas Especial⁴², e elaborou documento técnico de estimativa final do encontro de contas do contrato em R\$ 202.382.128,06 (data-base julho/2021) contra a Concepa (submetido à deliberação da diretoria

⁴² TC 010.370/2016-1, com dano ao erário está precificado em R\$ 104.706.621,54 (data-base fevereiro/2021)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

da Agência)⁴³. Quanto à programação orçamentária para pagamento do suposto reequilíbrio econômico-financeiro, encontra-se zerada.

Proposta do COI:

Desde logo, como fez em 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020, é imprescindível o Comitê levantar dúvidas sobre iniciativas desse jaez: é preciso esclarecer a legalidade de encomendar uma obra pagando diretamente dos cofres públicos a uma concessionária quando tal circunstância não constava do edital de licitação da concessão (e evitou-se licitação específica para a mesma).

Além disso, é forçoso questionar 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 consta de relatório de fiscalização do TCU 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, em 2019, 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, restaram comprovados por meio de fontes independentes advindas 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

⁴³ Neste encontro final de contas, somam-se as irregularidades decorrentes do aporte para a obra e outras ocorrências regulatórias ao longo da vida da concessão, não relacionados aos pontos aqui impugnados.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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 em anos anteriores, 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 julgamento de recurso no âmbito do TCU).

Distingue-se a BR-290/RS, com relação à BR-040/RJ, apenas pelo grau de execução da obra, que em tese já foi completamente realizada. No entanto, do ponto de vista financeiro, há notícia fundamentada nos relatórios acerca de pleitos adicionais da concessionária que podem agravar o prejuízo já constatado, caso sejam acolhidos, além da persistência do processo de encontro de contas administrativo necessário ao encerramento formal do vínculo contratual da concessão.

Não havia dotações destinadas ao contrato nos orçamentos de 2019, 2020 e 2021, assim como não há no PLOA 2022 (de fato, a última manifestação da ANTT é a de, fundamentalmente, consolidar o cálculo preciso de um grande valor a cobrar da concessionária ao final do encontro de contas, quer decorrente da malversação do aporte para a obra isoladamente, quer do fluxo de caixa total do conjunto de eventos da concessão). Persiste, de toda forma, a constatação de que a manutenção do bloqueio (agora, com efeitos apenas orçamentário-financeiros) vem exatamente 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, da mesma forma que em 2019 e 2020, é 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 desde 2018, existe a completa segurança de que o bloqueio sobre o contrato antigo não afeta, sob



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

qualquer aspecto, nada no novo contrato de concessão que já se iniciou. Por todas essas razões, o bloqueio proposto mantém na especificação de seu objeto tão somente o Termo Aditivo envolvendo a obra impugnada.

Esta posição converge com a ANTT no sentido de que a Agência não contempla, de modo algum, a continuidade de pagamentos em função da obra – ao contrário, seu empenho é em cobrar o resarcimento pelos prejuízos causados à União. Cabe discutir, portanto, a sempre respeitável ponderação de que, num contrato já encerrado, em fase de mero encontro de contas contábil e financeiro, a eficácia de um bloqueio orçamentário seria escassa. Há precedentes, no Comitê, de dispensa de bloqueio em função do encerramento do contrato respectivo; no entanto, em nenhum deles, incidia a obrigatoriedade de um encontro de contas ainda pendente, como é o caso de contratos de concessão em que o equilíbrio econômico-financeiro não é assumido com a execução plena, mas precisa ser demonstrado ao final. Mais ainda, em nenhum caso de dispensa existiam débitos do contratado objetivamente demonstrados (como minuciosamente o fez a ANTT) e pendentes de serem recuperados, ao menos em parte, exatamente no encontro de contas em andamento. Neste caso, como no da BR-040/RJ, o bloqueio orçamentário serve como um reforço da posição da ANTT: mesmo que se pretenda capturar, judicial ou administrativamente, algum tipo de pagamento em função da programação orçamentária, este caminho estará bloqueado. O uso da via judicial por parte do concessionário devedor será, por essa via, estreitado. Assim, nas circunstâncias concretas do contrato da BR-290/RS, consideramos que a manutenção do bloqueio ainda terá alguma serventia, ainda que parcial, para proteger os interesses da União no processo de encerramento que, com o mesmo objetivo, conduz a ANTT.

Portanto, propõe o Comitê seja incluído no Anexo VI da LOA/2022 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 4/COI/CMO, de 2021

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
 26.782.3006.7F51.0029/2021 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa PI/BA – Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia
 26.782.3006.7F51.0029/2022 – 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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). 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, dissidento 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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 por meio do Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, de 17/1/2018 (confirmado no âmbito do Acórdão 979/2018-TCU-Plenário, em sede de agravo).

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 considerasse 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) atualizou 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 constava da decisão anterior.

Na audiência realizada em 07/11/2019, durante a apreciação do PLOA 2020, 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. Relatou, também, que o valor que se encontrava retido pelo DNIT nos pagamentos anteriores (em cumprimento à medida cautelar que assim determinou) era igual ou superior ao montante objeto de questionamento, sendo capaz de prevenir eventuais danos ao Erário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Em nova instrução, de 30/3/2020, a área técnica do TCU se posicionou acerca do mérito do processo de fiscalização iniciado em 2016. Em síntese, confirmaram-se as seguintes irregularidades e respectivos danos: 1) Superfaturamento pela medição de serviços não executados (referente à medição de quantitativos de remoção de solo mole não executados) – R\$ 206.943,83; 2) Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários (referente à medição de serviços de terraplenagem segundo uma distribuição de massas incompatível com a realidade da obra e a medição de serviços de rebaixo e substituição de subleito desnecessários) – R\$ 8.429.822,91; e 3) Superfaturamento decorrente de falhas na Revisão de Projeto em Fase de Obra (referente ao pagamento pelo transporte de filler e pela aquisição de areia considerando premissas incompatíveis com a realidade da obra) – R\$ 2.096.428,96.

Foi proposta, ademais, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial a fim de prosseguir com a responsabilização e resarcimento dos danos apontados, apurando-se, além das três irregularidades descritas no parágrafo anterior, a responsabilidade pelas falhas da fiscalização/supervisão - serviços executados em desacordo com o previsto em projeto. Quanto à medida cautelar de retenção de pagamentos proferida anteriormente, sugeriu-se mantê-la até o deslinde do processo e decisão do Tribunal.

À irregularidade capitulada como superfaturamento em razão de medição e pagamento de projeto executivo deficiente, foi proposto expedir determinação ao DNIT para instauração de procedimento administrativo para apuração de responsabilidade da empresa projetista e dos servidores da autarquia envolvidos na análise e na aprovação do projeto. Por sua vez, a ausência de efetividade das ações promovidas pela Administração para solucionar questões relativas a desapropriações e remoções de interferências e a paralisação injustificada de frentes de serviço foram consideradas resolvidas em função, notadamente, da conclusão das obras. Em 22/7/2020, foi prolatado o Acórdão 1918/2020-TCU-Plenário no qual, em suma, foram acolhidos todos os encaminhamentos propostos pela unidade técnica do Tribunal.

O relatório de fiscalização de 2021 historia os fatos aqui apontados e não traz nenhuma informação adicional, o que faz presumir a continuidade integral do *status quo ante* até a data atual. O mesmo foi confirmado pela manifestação do representante do TCU na audiência pública de 23/11/2021: o contrato encontra-se concluído em sua execução, as retenções parciais determinadas pelo TCU foram cumpridas pelo DNIT, e já existe Tomada de Contas Especial



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

tratando para recuperação dos prejuízos configurados anteriormente à determinação de retenção, não abrangidos pelas retenções determinadas. Apontou que, por tais razões, a última instrução técnica (ainda não apreciada pelo TCU) propôs ao Relator e ao Plenário do Tribunal a reclassificação da irregularidade para IGC, desconstituindo a atual recomendação de IGR.

Informação do gestor:

Em audiência pública no dia 07/11/2019, o representante do DNIT confirmou as observações do TCU: a obra física estava concluída, o valor retido cobria o que se impugnou no âmbito do TCU e o DNIT concordava tecnicamente com os apontamentos da auditoria.

Por meio do Ofício nº 111658/2019/ASPAR/GAB - DG/DNIT SEDE, de 08/11/2019 e seus anexos, o DNIT detalhou ter realizado retenção, até o momento, de 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.

Em 2021, em Audiência Pública no dia 23 de novembro, o representante do DNIT afirmou estar a obra praticamente finalizada, em todos os trechos do contrato, dependendo apenas do encerramento do processo de fiscalização no TCU para a emissão do termo de recebimento da rodovia. Ademais, por meio do Ofício Nº 168947/2021/ASPAR/GAB – DG/DNIT/SEDE, de 22/11/2021, o Diretor da autarquia federal reafirmou o apurado até então: ambos os contratos referentes à BR-235/BA (202/2014 e 239/2014, respectivamente, de execução e de supervisão das obras da rodovia) encontram-se encerrados por decurso do prazo; e se encontra sob análise da Superintendência Regional do DNIT no Estado da Bahia eventual necessidade de contratação de remanescente relativo ao serviço de supervisão. Assim, conclui entender prejudicadas as razões para o desbloqueio da execução física dos contratos.

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, haver duas irregularidades com 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

termino 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.

Em 2019, o tratamento adequado do caso não teve porque ser diferente: a execução física fora concluída e existia reserva de recursos financeiros nas medições já processadas (com parcelas retidas e não pagas) para cobrir todo o prejuízo que estava sendo discutido. Além disso, o DNIT vinha atendendo de forma tempestiva a todas as determinações do TCU, quer de natureza técnica, quer aquelas relativas a retenções financeiras. Portanto, não havia motivos para cogitar a reinclusão do trecho no Anexo da lei orçamentária.

Cabe repisar ressalva aventada anteriormente, a qual não teve tratamento adequado pelo TCU: a reclassificação do segundo indício como IGR não correspondeu ao prescrito pela lei, trazendo um sério risco de desvio deste indicador. Com efeito, o art. 137, § 1º, inciso V, da LDO 2021 estabelecia 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” (redação esta que manteve-se completamente inalterada na lei de diretrizes orçamentárias de 2022). A ressalva não é de balde: o dano financeiro somente estará prevenido se não houver qualquer risco jurídico ou financeiro na garantia apresentada. No caso da BR-235/BA, como deixa clara a extensa compilação de deliberações e despachos contida no relatório de auditoria, existiu tão somente uma determinação do TCU de retenção unilateral de valores por parte do DNIT (oferecendo ao contratado a alternativa de constituir garantia)⁴⁴, sem que houvesse qualquer manifestação ou providência do prestador dos serviços. Nessas condições, e mesmo que o DNIT estivesse – como esteve – cumprindo rigorosamente a determinação do Tribunal, está livre o contratado para pleitear, inclusive judicialmente, os pagamentos retidos (emergindo 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

⁴⁴ Despacho do Ministro-Relator de 03/01/2018, item 12 do Relatório do Acórdão 1918/2020, referendado pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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, 2775/2018 e 1918/2020 do Plenário), e não elidido pela observação feita pelo Comitê em seus relatórios nos anos anteriores. Considerou necessário o COI formular ressalva explícita e direta ao Tribunal, em prol da cooperação exemplar que sempre se tem verificado entre as instituições na busca da preservação do Erário, instando-o a não aplicar de forma errônea a indicação. Tal ressalva não surtiu efeitos, mantendo-se a mesma avaliação neste ano.

Na última manifestação da Corte, julgou-se o mérito do processo de fiscalização (Acórdão 1918/2020-TCU-Plenário), caminhando para o deslinde da questão: a maior parte das irregularidades graves inicialmente identificadas – que ensejaram o superfaturamento questionado – foi reafirmada (medição de serviços de remoção de solo mole não executados; medição e pagamento de serviços desnecessários – serviços de terraplanagem com distribuição de massas incompatível com a obra e serviços de rebaixo e substituição de subleito). Restou, ademais, caracterizada outra irregularidade ensejadora de superfaturamento (falhas na revisão de projeto em fase de obra – pagamento pelo transporte de filler e pela aquisição de areia com premissas incompatíveis com a realidade da obra), ensejando o aumento do montante de dano estimado ao Erário de R\$ 8.487.330,40 para R\$ 10.733.734,74, o qual será devidamente tratado em processo de Tomada de Contas Especial.

Quanto ao caminho a ser adotado por este Comitê, persiste o principal motivo pelo qual a dispensa do bloqueio, por parte do Congresso Nacional, vem sendo adotada desde que o caso foi trazido à consideração, qual seja, o elevado grau de execução da obra (no caso do trecho questionado, a execução total), o que tornaria inócua uma ordem de paralisação neste momento (além da disponibilidade, ainda que precária, de recursos retidos como garantia, a qual persistiu sendo aplicada durante todo o período). Em 2021, por óbvio, reitera-se estar a obra concluída, além da informação do DNIT (não contraditada pelo TCU) de que as retenções unilaterais constantes da decisão do TCU foram realizadas normalmente, sem obstáculos por parte da contratada.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Por tais razões, propõe o Comitê, mais uma vez, que a obra não seja incluída no Anexo VI da LOA 2022, exclusivamente pela execução total da obra do trecho em questão, não endossando os motivos originalmente utilizados pelo Relator no TCU para a reclassificação do achado para IGR, dado que não atendem às exigências da LDO, conforme ressalva feita há pelo menos três anos por este Comitê. Propõe ainda, em reiteração ao manifestado no ano de 2019 e 2020, 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. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022) 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 4/COI/CMO, de 2021

Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

- 26.782.2075.13X7.0029/2014 - 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
- 26.782.2087.13X7.0029/2018 - Adequação de Trecho Rodoviário 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
- 26.782.3006.13X7.0029/2020 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
- 26.782.3006.13X7.0029/2021 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
- 26.782.3006.13X7.0029/2022 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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, à época, em fase de elaboração e aprovação de projetos, com pouca ou nenhuma obra iniciada, à exceção do Lote 5⁴⁵ (objeto dos apontamentos), que já possuía projetos básico e executivo aprovados em quase sua totalidade e já estava com obras em andamento (iniciadas em novembro de 2017, execução física de 8,83% em julho de 2018). As restrições levantadas pela auditoria referiram-se fundamentalmente à adoção pela contratada de soluções técnicas que levavam a que o objeto construído fosse substancialmente diferente daquele licitado⁴⁶, mesmo com a enorme latide 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 referiu-se ao projeto geométrico: o projeto executivo contemplava uma obra com características técnicas e operacionais incompatíveis com a classe de obra⁴⁷ adotada pelo Termo de Referência do edital, previa rampas com declividade em desacordo com os parâmetros da mesma classe de projeto, e contemplava um desnível entre as pistas direita e esquerda, com inclusão de um talude crítico no canteiro central⁴⁸, contrariando as seções-tipo previstas no anteprojeto e a inclinação transversal máxima estabelecida no edital. Tais escolhas acarretavam redução qualitativa muito forte das características técnicas e operacionais da obra, diminuíam o nível de serviço a ser alcançado ao longo da vida útil do empreendimento e gerariam perda no conforto e segurança dos usuários, especialmente sob operação de veículos

⁴⁵ Compondo um total de 53,18 km entre os municípios de Teofilândia e Santa Bárbara/BA (km 334,23 – km 387,41).

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Classe I-A -Região Plana, segundo as especificações técnicas do Dnit.

⁴⁸ 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 4/COI/CMO, de 2021

pesados como grandes caminhões (consequências minuciosamente demonstradas no relatório de auditoria).

O segundo problema era 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 contemplava duas camadas de solo estabilizado de apenas 15 cm de espessura, com apenas uma camada de mistura solo-brita. Esta modificação (que reduz significativamente o custo para o construtor desses componentes da 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 teria cotado na licitação um serviço com metodologia reconhecidamente mais cara⁴⁹ e permitiu a adoção de outra sem qualquer comprovação da adequabilidade da solução frente as exigências de qualidade da especificação original.

O terceiro ponto apontado pelo TCU dizia respeito à alteração da barreira central (o anteprojeto previa barreira rígida em concreto, o projeto executivo contemplava defensa metálica) e da localização e comprimento das passarelas. No caso da defensa metálica, deu-se em razão da mudança do desnível das pistas em relação ao anteprojeto (primeira irregularidade descrita acima) – de exclusiva responsabilidade do consórcio construtor – mas não houve comprovação de que atendiam aos mesmos requisitos de segurança da barreira de concreto, além do que eram de comprovado superior 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 (sujeitando os pedestres a ter de atravessar em nível as ruas laterais às rodovias, reduzindo consideravelmente o nível de segurança que a passarela confere à circulação de pedestres sobre a rodovia)⁵⁰.

Em síntese dos achados: o DNIT elaborou anteprojeto, com base nele licitou o objeto (portanto, as propostas de preço dos licitantes se basearam no referido anteprojeto), porém

⁴⁹ O que em si mesmo já seria um indício de irregularidade na licitação, uma vez que seriam possíveis, em tese, outros métodos mais baratos.

⁵⁰ 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 4/COI/CMO, de 2021

aceitou projetos básico e executivo desconformes com o anteprojeto e edital licitatório, pagando por um objeto, mas recebendo outro de qualidade e funcionalidade muito inferior. O consórcio contratado ofertara um produto e vinha entregando outro muito inferior e de menor custo, mas recebendo do DNIT os valores referentes às soluções inicialmente definidas em nível de anteprojeto. A diferença financeira em desfavor do Erário calculada inicialmente foi de R\$ 58.503.393,84 (data-base set/2013), ou 21,27% do valor contratado. A diferença de qualidade, paga pelos usuários, representa uma rodovia muito menos segura e de muito mais cara utilização (em termos do desgaste de veículos e da velocidade média permitida, que afetam significativamente os transportadores comerciais). Mais grave ainda: estando em andamento a obra, os danos ao Erário e o fato consumado de uma obra de qualidade e segurança inferiores às licitadas vinham se tornando de cada vez mais difícil reversibilidade.

Outro apontamento feito pela auditoria, embora não tenha ensejado inicialmente a 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, a qual 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 12.462/2011⁵¹).

Em sua manifestação na audiência pública do Comitê, 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 referência⁵²). Desta forma, antes mesmo

⁵¹ 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).

⁵² 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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 pela contratação integrada do RDC). Mesmo assim, o Tribunal apenas determinou providências retificadoras ao DNIT, sem propor naquela ocasião a paralisação dos trabalhos. Sintetizando os achados da fiscalização de campo, relatou que o projeto executivo entregue diferiu, substancial e materialmente, do que foi licitado. A obra que vinha sendo realizada possuía 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 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, apontou 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 fosse construída na forma que vinha sendo, os prejuízos seriam sofridos pela sociedade ao longo de muitos anos. Em questão estava a entrega à sociedade de um produto muito inferior em qualidade do que aquele pelo qual se contratou e vinha-se 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 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

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 4/COI/CMO, de 2021

momento”. A mencionada medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 214/2019-TCU-Plenário, que se debruçou 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-TCU-Plenário, de 12/6/2019, além de outros aspectos relativos à caracterização de valores de parcela de obra, o Tribunal deliberou também pela 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 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 o ano de 2019 foi realizada pelo Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário, de 9/10/2019, no qual a Corte não só revalidou as recomendações de paralisação anteriores (retornando-as para IG-P), mas também acrescentou outra de igual gravidade: a ausência de orçamento detalhado no projeto executivo. Quanto ao mérito, a análise procedida pela unidade técnica e pelo relator ponderou inicialmente que determinadas inconsistências encontradas entre o projeto executivo apresentado e os parâmetros da licitação poderiam, eventualmente, ser 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

calculado segundo premissas incompatíveis com a realidade esperada da obra). Quanto à pavimentação, o TCU manteve a posição de que a solução apresentada divergia do padrão editalício em relação à qualidade, mas que, excepcionalmente, a durabilidade da solução proposta permitiria que fosse 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 apontou a persistência da incompatibilidade com disposição expressa do edital, mas admitiu que os argumentos trazidos por DNIT e consórcio (a maior facilidade de drenagem e travessia de animais) tornariam tecnicamente aceitável a utilização das defensas metálicas. No que se refere às passarelas, o Tribunal rejeitou as alegações apresentadas pelo DNIT, pois, apesar de gerarem menores custos com desapropriação, a nova configuração de passarelas do projeto não contemplava os locais de maior fluxo de pedestres na área urbana e elevava os riscos de acidentes (haja vista as passarelas, segundo o definido no projeto executivo, obrigarem os pedestres a atravessar em nível as pistas marginais da rodovia, o que diverge da solução prevista no anteprojeto, na qual os pedestres atravessariam todas as pistas (principal e marginais).

Em síntese, concluiu o Tribunal ser aceitável que algumas das mudanças entre o previsto no anteprojeto licitado e os projetos que vinham sendo executados eram decorrentes de especificações inexequíveis do anteprojeto, ou melhorias de desempenho em relação ao nele previsto. Não obstante, essa conclusão precisava inicialmente ser validada pela revisão completa do projeto pelo DNIT, de forma a afastar o risco de entrega de solução inadequada ao interesse público que motivou a licitação. Além disso, tais medidas não deviam ser introduzidas sem alteração nas cláusulas econômicas do contrato, haja vista não refletirem elevação da eficiência por conta do contratado, mas simples mudanças diretas em relação ao objeto original, não podendo ser apropriadas pelo executor dos serviços (que estaria, efetivamente, entregando algo distinto daquilo que lhe foi demandado). De forma mais literal (Acórdão 2473/2019–TCU–Plenário):

- (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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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.

O encaminhamento acima referido dependia, de forma umbilical, da existência de orçamento consistente para a obra, que balizasse eventuais alterações econômico-financeiras – o que era perfeitamente realizável, pois já se dispunha de projeto executivo, e mandatório, pois assim o exige a lei do RDC. E este foi o fundamento da caracterização da nova IGP: a de ausência de orçamento detalhado associado ao projeto executivo.

Determinou, então, o referido *decisum* (Acórdão 2473/2019–TCU–Plenário) 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 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 Indícios 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 Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Em audiência pública do COI 2019, realizada no dia 07/11/2019, o representante do TCU salientou que o DNIT ainda não havia completado a avaliação de projetos executivos entregues pela contratada com o tratamento dos problemas apontados na obra.

Em 8/11/2019, o consórcio executor das obras apresentou Embargos de Declaração em face do Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário, redundando no Acórdão 2962/2019-TCU-Plenário, em 4/12/2019, que conheceu do recurso e, no mérito, negou-lhe provimento. O Acórdão 418/2021-TCU-Plenário conheceu e negou outro pedido de reexame apresentado pelo consórcio contra o mesmo objeto (recurso este que fora conhecido por Despacho de 16/10/2020, com efeito suspensivo aos itens 9.1.2 - apresentação do orçamento detalhado da obra, 9.1.3 - instauração de procedimento administrativo para apuração de responsabilidade pela não apresentação de orçamento detalhado da obra e 9.2.2 - confirmação da ausência de orçamento detalhado no projeto executivo como IGP do Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário). Assim, todas as indicações de IGP da obra permaneceram inalteradas. Por fim, o Acórdão 1035/2021 - TCU – Plenário atendeu a novo pleito quanto à prorrogação do prazo para abertura do procedimento administrativo para apuração de responsabilidade pela ausência de orçamento detalhado (item 9.1.2 do multicitado Acórdão 2473/2019).

A instrução técnica para 2020 analisou os elementos até então mais recentes de argumentação apresentados pelo consórcio contratado e pelo DNIT. Apontou a inconsistência entre os elementos do próprio anteprojeto licitado e os projetos que vinham sendo executados (o que é consensual entre contratada, DNIT e TCU), indicando mais uma vez a fragilidade da “contratação integrada” do RDC e sua suscetibilidade a irregularidades. No caso concreto, parte (não a totalidade) das irregularidades constatadas tem origem em lacunas, ambiguidades ou mesmo contradições entre os elementos técnicos do processo licitatório do RDC, o que introduz um elemento ainda maior de incerteza na gestão do empreendimento (na medida em que resta a fazer, em parte dos apontamentos, é tão somente administrar, da forma menos danosa ao interesse público, um claro desvio de objeto em relação ao que foi licitado). No mérito, confirmou integralmente o posicionamento de que os objetos da indicação de paralisação permaneciam na mesma situação, mesmo com a possibilidade de que parte das especificações



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

inconsistentes da licitação pudesse vir a ser reformulada, em caráter excepcional, pelo DNIT, desde que operada a correspondente adequação do preço global contratado.

A instrução da fiscalização em 2021 relata, de forma singela, que não foram cumpridas quaisquer das medidas saneadoras preconizadas para o empreendimento nas deliberações anteriores. Em anexo, apresenta o inteiro teor do Acórdão nº 418/2021 – TCU – Plenário. Em sua fundamentação, discorre sobre a exigibilidade do orçamento detalhado em planilhas em contratações pelo RDC, uma vez que a lei de regência (Lei 2.462/2011) atribui expressamente ao contratado nesse regime a obrigação de produzir o projeto básico, o projeto executivo e de conduzir a execução, sendo que o orçamento detalhado em planilhas é explicitamente parte integrante e indispensável do projeto básico, segundo a lei⁵³, as orientações técnicas do próprio DNIT e farta jurisprudência; ademais, o orçamento detalhado é peça tecnicamente indispensável para a compreensão e aplicação do projeto executivo, bem como para a gestão da execução⁵⁴. Não há, portanto, fundamento para a alegação do consórcio contratado de que o orçamento detalhado não lhe seria exigível quando da apresentação dos projetos para aprovação pelo DNIT, previamente inclusive ao início da execução das obras físicas.

Adicionalmente, o mencionado Acórdão 418/2021 noticia que “o DNIT requereu a rescisão amigável do contrato em 03/12/2019, nos termos legalmente aplicáveis, considerando a

⁵³ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: [...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: [...]

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

⁵⁴ Consoante bem explicado no Voto condutor do Acórdão 2.433/2016-TCU-Plenário:

“92. Portanto, posso elencar diversos motivos para a que a administração contratante, quando adotado o regime de contratação integrada, exija da empresa contratada a apresentação do orçamento detalhado por ocasião da entrega dos projetos definitivos da obra:

(i) tais orçamentos serão parâmetros de controle para alterações de escopo contratual, contendo os quantitativos e preços unitários dos serviços contratados;

(ii) o cálculo de reajustamentos contratuais ocorrerá com maior precisão, utilizando cestas de índices setoriais ou a aplicação de índices específicos para cada serviço planilhado;

(iii) as planilhas orçamentárias servirão de subsídio para eventuais pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato;

(iv) os orçamentos detalhados possibilitarão a confecção e a análise do cronograma físico-financeiro do contrato, a partir das produções horárias das equipes; e

(v) servirão como parâmetros de referência de preços de mercado em futuras licitações.”



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

paralisação das obras por mais de 120 dias”, informação da mais alta relevância para a apreciação da CMO.

Durante a audiência promovida pelo COI em 23/11/2021, o preposto da Corte de Contas confirmou que a última informação do DNIT não foi suficiente para demonstrar a adoção das medidas saneadoras alvitradadas, uma vez que o contrato impugnado mantinha-se formalmente vigente. Confirmou que inexiste qualquer objeção formulada pela Corte à solução alvitrada pelo DNIT de convocação do segundo colocado na licitação, sendo a recomendação de paralisação adstrita estritamente ao contrato atual.

Informação do gestor:

Na Audiência Pública do COI durante a apreciação do PLOA/2021, em 17/3/2021, o representante do DNIT, após historiar a obra do Lote 5 da BR-116/BA informou: que o consórcio contratado se recusou a realizar a revisão dos projetos a fim de os adequar às exigências do TCU, o que, desde 2019, impediu a execução financeira do contrato; que a empresa ingressou com ação judicial pleiteando a rescisão contratual e indenização decorrente da paralisação dos serviços; que estava sendo realizada a rescisão unilateral do ajuste – a qual deveria ser finalizada ainda no mês de março (de 2021) – sendo inviável o prosseguimento da execução contratual; e pugnou pela não inclusão da obra no Anexo VI da LOA 2021. Ainda naquela Audiência, o Deputado João Carlos Bacelar protestou conta a inclusão da obra no Anexo da LOA, lembrando que havia sido excluída em função de destaque contrário da CMO na votação passada.

A audiência pública do COI, em 23/11/2021, trouxe a informação pelos representantes do DNIT de que os lotes 1 a 4, e 6, da BR-116/BA encontram-se em andamento, estando o lote 5 (aqui discutido) com 15% de execução, incluindo 14km de terraplenagem e 12 km de base. O bloqueio promovido pela CMO e a cautelar do TCU inicialmente impediram iniciativas de conservação do executado, mas a retirada dessas constrições em 2019 permitiu que fossem realizados os trabalhos de preservação dessa obra em andamento.

O contrato encontra-se em processo de rescisão judicializado, tendo a empresa recusado tanto as mudanças no projeto para correção das irregularidades apontadas pelo TCU quanto a apresentação de orçamento detalhado da obra; em seguida, ingressou em juízo pleiteando



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

rescisão e indenização contra o DNIT. O órgão executor (DNIT) já formalizou posição aceitando a rescisão, dependendo essa finalização apenas da decisão judicial. A intenção da autarquia continua sendo a de convocar a segunda colocada no certame original para dar continuidade à obra. De fato, já demandou a essa empresa a documentação de habilitação, e obteve sua concordância em relação a diferentes pontos apontados como irregularidades no contrato original: a utilização de brita graduada em lugar de solo estabilizado, o posicionamento original das passarelas e a utilização de barreiras tipo “New Jersey”. Em relação ao ponto do perfil do relevo da rodovia, o DNIT aceita a utilização dos parâmetros de relevo ondulado em lugar de relevo plano para o trecho (cujas consequências, afirmou em resposta a questionamento do coordenador do COI, não trazem absolutamente nenhum risco de segurança para a rodovia e seus usuários). Por fim, manifestou o receio de que a inserção no Anexo da LOA viesse a bloquear os recursos para toda a obra, inclusive para a nova contratação.

Ademais, por meio do Ofício Nº 168947/2021/ASPAR/GAB – DG/DNIT/SEDE, de 22/11/2021, o Diretor da autarquia federal trouxe suas considerações, as quais, em síntese, reforçam as informações disponíveis: as obras do Lote 5 da BR-116/BA estão paralisadas desde 2018 e, atualmente, encontram-se em andamento as tratativas para a rescisão contratual; há uma contenda judicial em que o consórcio contratado pleiteia, além da rescisão do ajuste, a declaração de inexistência de relação jurídica que permita ao DNIT impor-lhe penalidades, bem como a anulação de eventuais atos sancionatórios já praticados, e o resarcimento dos prejuízos suportados unilateralmente ao longo da execução contratual. O dirigente colocou, ainda, que a efetiva rescisão depende, atualmente, de provimento judicial de pedido apresentado pelo DNIT no âmbito do processo em curso. A audiência em questão foi marcada pela participação de parlamentares que debateram o caso da BR-116/BA. O Deputado João Carlos Bacelar argumentou que a obra paralisada por ação judicial impede qualquer solução para a obra, sendo necessário resolver antes de mais nada o imbróglio judicial. Contesta que o custo de paralisação foi muito alto e levou à perda de tudo o que fora executado, e que o aumento de custo da obra pela proposta da segunda colocada alcançaria 50% em relação à proposta inicial. Protestou, ainda, contra a posição do TCU, que considera de exorbitância de suas funções por “não respeitar as decisões adotadas pela CMO em anos anteriores”.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Já o Deputado Cláudio Cajado ressaltou que, sem adentrar ao mérito de quem estivesse certo no caso concreto, a Comissão encontrava-se no difícil papel de arbitramento de divergências de interpretações técnicas entre duas partes competentes e idôneas, necessitando entrar fundo no debate substantivo de cada uma. Passou então a listar alguns pontos em que identifica um tal choque de interpretações: a) a base aceita pelo DNIT originalmente seria de solo estabilizado, enquanto o TCU estaria exigindo o uso de brita graduada; o anteprojeto previa barreiras de proteção do tipo “New Jersey” enquanto o TCU estaria exigindo defensas metálicas; e as passarelas propostas pela empresa estariam localizadas em pontos diferentes dos do anteprojeto licitado em função da existência de desapropriações. Sugeriu que a CMO promova estudos e audiências para aprofundar os recursos e critérios de que dispõe para dirimir controvérsias como estas.

O coordenador do COI concordou que o objetivo das audiências é exatamente esse de trazer informações técnicas que permitam esse posicionamento do Comitê. Sustentou ainda que a responsabilidade pelo projeto é de fato do órgão executor, e que o caso teria um encaminhamento já bastante bem definido com a convocação da segunda colocada na licitação, sendo que o Comitê busca sempre soluções para não perder os recursos já aplicados nas obras que examina.

Proposta do COI:

Durante a apreciação do PLOA 2019 (em 2018), o Comitê constatou prementes razões para paralisação. De início, apontou que os argumentos do DNIT foram fundamentalmente processuais, tendo esquivado o mérito do assunto: em matéria de tamanha gravidade, em obra de tão grande relevância, não há como se pretender dilações de prazo da forma como as então solicitadas. Perguntava-se se o projeto que se pretendia entregar aos usuários era correspondente ao que foi demandado à contratada. Para responder uma questão tão direta do COI, não era concebível o DNIT necessitar de 180 dias, como solicitara. Se não era capaz de responder a essa simples indagação, não havia como sustentar que a obra começava 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, qual seria “o ponto de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

não-retorno a partir do qual retificar o projeto para as especificações originais exigiria praticamente destruir o que já foi feito e fazer de novo” – ficou inteiramente sem resposta. E é fundamentalmente disso que se tratava: o Tribunal apontava de forma fundamentada estar-se construindo o que não foi considerado necessário e licitado (e especificado); o que o Congresso, como decisor orçamentário, precisava saber é se essa informação era verdadeira ou não. Acrescente-se que o DNIT, à época, 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 se tornasse fato consumado, e o trecho construído em desacordo com a necessidade pública não mais poderia 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 havia “alternativas disponíveis” à paralisação, como alegava o DNIT (sem especificá-las); não havia como alegar uma suposta vantajosidade do desconto oferecido, haja vista a 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 divergiam das especificações do anteprojeto, resolvendo-se ambiguidade editorialmente 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 travada em 2018, reiterava o Comitê a preocupação principal colocada ao Congresso Nacional: o corredor da BR-116 na Bahia era importantíssimo, um dos principais eixos logísticos nacionais. A soluçãoposta em licitação pelo DNIT representava, presumivelmente, a especificação da necessidade pública em relação a esse eixo: o país precisava 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 afastasse dessa entrega seria então inaceitável: o país precisava da estrada licitada, e não de qualquer outra solução inferior, independentemente do pretexto alegado para a mudança.

O que se começava a construir era uma solução inferior, que podia muito rapidamente tornar-se um fato consumado, irreversível, pela simples conclusão de trechos de rodovia em condições que não correspondiam ao demandado. Se isso ocorresse, não haveria sequer



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

compensações financeiras para o prejuízo ao interesse público, pois o usuário e o morador da região teriam de conviver durante décadas com um corredor de transporte ineficiente e perigoso. Por conseguinte, propôs o Comitê a inclusão do contrato do trecho 5 da BR-116/BA (e somente ele, não havendo qualquer constrição relativa às demais parcelas da obra) 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, passando a obra a integrar o quadro de bloqueio físico, orçamentário e financeiro de 2019.

Não obstante a decisão do Parlamento referente à LOA/2019, o Parecer (CN) nº 13, de 2019, 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-TCU-Plenário, de 6/2/2019, 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 parlamentar 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 expresso pelo Tribunal, mas apenas aventado como possibilidade pela unidade técnica na instrução do referido Acórdão). No entanto, o mencionado parecer do relator modificou, abruptamente, em um único parágrafo, toda a linha de raciocínio até então desenvolvida pelo TCU e pelo Congresso, e simplesmente propôs excluir a totalidade do trecho 5 da BR-116/BA do Anexo VI da LOA de 2019, 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, comprehende-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 Manual 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 à proporcionada pela solução prevista no edital de licitação.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Cabe ressaltar que, na ocasião da apreciação dessa matéria, o Comitê de 2019 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).

O COI 2019 não assumiu, durante apreciação do PLOA 2020, nenhum dos fundamentos da deliberação do AVN 9/2019-CN, pelos seguintes fundamentos: o compromisso do DNIT de adequar o projeto era fato importante e muito bem-vindo⁵⁵, mas não era suficiente como garantia – sendo o contrato celebrado sob “contratação integrada” do RDC, qualquer modificação de projeto executivo dar-se-ia por iniciativa exclusiva da contratada, cabendo ao DNIT tão somente aprovar-a ou não, não lhe sendo possível mudar o projeto unilateralmente como ocorre na empreitada por preços unitários. Mais grave ainda, uma vez que se tratava de inadequação grave do edital e do anteprojeto, modificações que levassem à solução dependiam de uma longa negociação contratual, pois dependeria de modificação das cláusulas do ajuste. Já quanto à “determinação ao DNIT”, falecia competência a uma Comissão do Legislativo para “determinar” providências específicas a unidade administrativa (ao contrário do TCU, que possui essa competência fixada na própria Constituição)⁵⁶. Mesmo que tivesse competência, a “determinação” alvitrada 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 exigido no edital é uma qualidade igual ou superior, além da vida útil). Por essas razões, identificou-se não haver 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 dependiam do surgimento de novos elementos técnicos e jurídicos que, ao menos até aquele momento, não se tinham materializado. Assim, a deliberação do AVN 9/2019-CN não envolveu o COI 2019, tampouco vinculou-o de nenhuma maneira.

⁵⁵ 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 nos moldes como vinha sendo executado.

⁵⁶ Tanto 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 4/COI/CMO, de 2021

Portanto, a apreciação do COI 2019, referente ao PLOA 2020, deu-se segundo as realidades trazidas pelas fiscalizações e ações administrativas adotadas ao longo de todo o ano de 2019. Repetiu-se, então, o discutido em 2018: tratava-se de situação típica de intervenção legislativa, dado que a detecção de graves indícios de irregularidades se deu em fase inicial da obra, cuja continuidade tenderia a tornar irreversíveis os prejuízos potenciais (financeiros e operacionais) dos problemas apontados. Os prejuízos eram, indubitavelmente, 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 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 da 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 de ampla latitude como as da “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 contratado (e aceita pela fiscalização do Dnit) como incongruente com o exigido no anteprojeto, no procedimento licitatório e no contrato.

Quanto ao eventual custo de paralisação, embora sempre exista quando a obra está em andamento, entendeu-se ter sido minimizado pela constatação de que as obras se encontravam em fase bastante inicial de execução e pelas excepcionalidades abertas que permitiram executar a manutenção dos serviços já realizados. Perigo existiria, ao contrário, na continuidade da obra sem solução das pendências: cada dia de execução da obra aumentaria o fato consumado da entrega de produto diferente do ofertado na licitação e elevaria o custo de reverter a rodovia para os padrões técnicos necessários segundo o próprio Dnit. Se não fossem tomadas providências imediatas, a cada dia de obra o prejuízo aumentaria mais.

Outro fator que minimizava o perigo de dano ao Erário com a paralisação era o fato de que existiam (e existem) vários outros trechos da obra no segmento, abrangidos pelo mesmo programa de trabalho e executados mediante outros contratos. O Dnit, de forma eficiente, pode



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

direcionar recursos constantes da ação orçamentária (como de fato tem feito) para o(s) outro(s) trecho(s) da BR-116/BA, de forma a não haver “desperdício de recursos”⁵⁷.

Ainda em termos de custos de paralisação, as informações trazidas a partir do despacho de 19/12/2018 do relator no TCU (que determinou, cautelarmente, a paralisação da obra), e manifestações posteriores, bem como as ponderações dos parlamentares que participaram das audiências públicas, advertiam 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”. Durante o COI 2019, entendeu-se pertinente que ressalva semelhante, fundamentada na informação técnica, devia constar em qualquer eventual deliberação de bloqueio (o que se reafirma neste exercício).

Vale registrar que se ventilou a possibilidade de “conclusão de 15 quilômetros já iniciados” na instrução do Acórdão 1.392/2019–TCU–Plenário, embora este posicionamento não tenha sido acolhido pelo Tribunal. No caso, reafirma-se não parecer medida de prudência excepcionalizar esses 15 km apenas pelo fato de terem sido iniciados: a razoabilidade da paralisação reside em prevenir a irreversibilidade de uma construção sob padrões inaceitáveis para a necessidade da rodovia; portanto, não há motivo plausível para que uma parte do trecho 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 conservadora, de simples proteção do montante já iniciado da degradação frente aos elementos climáticos.

Ocorrera, também, extensa discussão entre as partes relativamente ao valor necessário à 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

⁵⁷ Segundo informações disponíveis no Portal do Cidadão do DNIT, desde 2019 os recursos estão sendo destinados apenas para as obras do trecho do km 387,41 ao Km 427,75 da BR-116/BA (Contrato 05 00879/2014). Este segmento inclui a região do anel viário de Feira de Santana/BA, que está mais sujeito a problemas relacionados a congestionamentos em razão do tráfego intenso da região, quando comparado ao trecho do Lote 5 (km 334,23 ao Km 387,4 da BR-116/BA).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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), depreende-se 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 fica claro pela manifestação dos itens 7 a 12 do ofício 32693/2019-SRE – BA, de 25/4/2019, 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. Colacionou, 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 reiterou, 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 corroborou a constatação de que as planilhas foram elaboradas unilateralmente pelo consórcio contratado, mas não houve como se entender que ocorreu uma ratificação de mérito por parte do órgão fiscalizador - ao contrário, o que se viu foi a afirmação expressa do dirigente regional de que não tinha como verificar os valores apresentados.

Assim, a liberação parcial para proteção de serviços iniciados deve, necessariamente, estar sujeita a cuidados especiais, pois não se trata mais de medir itens contratuais segundo o rito original, mas de promover medidas excepcionais bastante cuidadosas objetivando 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

intempéries, sejam tratados como itens contratuais genéricos em um ajuste que já demonstrou gravíssimas ameaças ao interesse público - tanto que fora objeto de constrição tanto pelo Tribunal de Contas quanto pelo Legislativo.

De toda forma, o mínimo que se esperava do DNIT para atendimento a essa demanda de liberação excepcional era que confirmasse, com a diligência exigível a uma organização com sua excelência técnica, a razoabilidade do custo do serviço pontual que se demandava, em condições *ad hoc* (até porque o uso da arquitetura original do contrato seria possivelmente impraticável), para que o autorizasse. Nada mais seguro: a empresa contratada tinha, obviamente, a informação do projeto executivo e do orçamento analítico dos serviços, caso contrário sequer teria meios para executá-los. Competia ao órgão administrativo certificar-se da razoabilidade dos valores a serem pagos nessas condições excepcionais, para o que dispunha de plena capacidade técnica e de sistemas referenciais de preços. Destarte, é imprescindível acrescentar uma ressalva na liberação dos serviços direcionados à preservação dos trechos iniciados e sujeitos à degradação, buscando evitar que as irregularidades obstadas por eventual paralisação retornem, por via transversa e em menor escala, na liberação emergencial.

No Acórdão 1392/2019-TCU-Plenário, o Relator transcreveu posicionamento da instrução técnica que converge com a avaliação acima exposta, no sentido de que as alterações no escopo do novo serviço parcial (voltado à conservação do trecho executado parcialmente) – 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, alegou-se 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, pretendeu 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. De toda maneira, para os efeitos de deliberação do COI, a fixação de um valor teórico da liberação analisada é irrelevante: o Anexo VI da LOA não trata de valores, mas tão somente objetos totais ou parciais a serem permitidos ou bloqueados dentro da programação



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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, 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 sejam deteriorados 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 avalizar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços".

Cabe, também, discutir a conveniência ou não de incluir (novamente) a obra no Anexo VI da lei orçamentária, considerando todo o exposto e a revalidação, no Fiscobras 2019 e no Fiscobras 2020, da recomendação de paralisação do TCU. De um lado, verifica-se a aceitação pelo DNIT das premissas que embasam o questionamento original, haja vista ter admitido 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 postura da autarquia, não mais protelatória como em 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 inexistente 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

em circunstâncias excepcionalíssimas. É inteiramente pertinente o raciocínio do TCU no Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário, o qual aprofunda análise já esgrimida 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 inexequível 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 aspectos técnicos de extrema complexidade, a fim de avaliar a real possibilidade de manter cada característica construtiva original nas circunstâncias concretas do terreno, bem como a forma de preservar as necessidades de tráfego da rodovia em um novo desenho.

As providências supracitadas não foram tomadas. 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, havendo previsão inicial de obtê-los somente ao final do mês de novembro de 2019 (prazo fixado pelo TCU). Somente a partir dessa entrega completa, as necessárias modificações de projeto poderiam ser examinadas, as eventuais negociações em razão de discrepâncias tomariam forma e, após, proceder-se-iam as alterações contratuais. Não basta a intenção de correção pelo DNIT, conforme já reconhecido pelo COI 2019. O processo técnico, negocial e jurídico da correção era longo e apenas havia sido dado o primeiro passo. Não podia o Comitê desconhecer essa realidade, deixando via livre a todos os riscos de prejuízo ao Erário e aos usuários da rodovia conforme exaustivamente descrito.

Com as providências corretamente delineadas pelo TCU no Acórdão 2473/2019-Plenário (acolhidas pelo DNIT), foram oferecidas todas as condições para o desenrolar de um delicado



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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 de ser mantido (sem prejudicar o tesouro público nem inviabilizar a operação da empresa).

É importante ressaltar que no Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário (prolatado em 9/10/2019), o TCU, em um claro gesto de apreço à retomada das obras, admitiu a possibilidade de serem aceitas soluções diferentes das especificadas no edital (e, por conseguinte, no anteprojeto) quando decorrentes de falhas na elaboração dos documentos que fundamentaram a licitação (como aquelas relativas à 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 haja viabilidade técnica, econômica e ambiental e que as economias delas advindas não sejam apropriadas pela contratada. Restaram excepcionadas quanto à possibilidade de modificação do previsto em edital, apenas, as alterações que representam redução severa dos padrões técnicos e níveis de serviço (como mudanças no raio mínimo de curvatura e na localização e comprimento das passarelas de pedestres). Em que pese o encaminhamento permissivo do Tribunal, observou-se uma conduta intransigente do consórcio contratado o qual, em vez de proceder com as alterações de projeto – submetendo-as e as negociando com o DNIT –, concentrou-se em apresentar recursos em face do Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário.

Em termos fáticos, este Comitê pôde apurar, diretamente, informações significativas acerca da inexecução da obra. O programa de trabalho orçamentário da BR-116/BA como um todo (seis lotes) teve uma execução em 2019 de R\$ 20.390.43,53 (49,67 % da dotação orçamentária total da obra para o ano), e em 2020 de R\$ 105.653.795,00, incluindo inscrição em restos a pagar (100,00 % da dotação para o ano), mas não houve qualquer empenho ou execução nos dois anos para o lote/contrato em questão. Em 2021, constou para a ação (todos os seis trechos) um valor autorizado de R\$ 61.838.870,00, com R\$ 35.229.722,10 executados até 11/11/2021. Para o trecho/contrato sob contenda, apenas prosseguiu o mesmo saldo residual – R\$ 5.319,98 de Restos a Pagar inscritos em favor do consórcio contratado – também sem qualquer empenho ou execução no ano⁵⁸.

⁵⁸

Fonte: SIGA Brasil.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Em 05/11/2020, consulta à base de contratos do DNIT indicava o contrato em questão como “Ativo”, com prazo de vigência até 11/07/2021. Na página do DNIT de dados abertos, registra-se o andamento das obras da autarquia. Nesse repositório, constava o encerramento do contrato em 11/07/2021, um grau de execução de 15%, limitado à etapa de terraplenagem 14,00 Km de terraplanagem e 10,22 Km de base executados, e a situação como “Contrato suspenso, estando todos os projetos executivos aprovados”. Estas informações corroboram o relatado pelo DNIT, na audiência pública de 23/11/2021, e mostram não ter havido qualquer alteração no estado da obra desde então.

Desta forma, independentemente da eventual liberação do orçamento (como se verá adiante), a opção do DNIT tem sido, prudentemente, de evitar voluntariamente a assunção de compromissos para o contrato impugnado. Por fim, os registros de tramitação dos processos administrativos do DNIT mostram a iniciativa do consórcio contratado de solicitar a rescisão do contrato tanto pela via administrativa quanto em sede judicial - ressaltando que em ambas as instâncias há diversos pleitos de resarcimento ao contratado em função de eventos na execução contratual. No âmbito administrativo⁵⁹, a última posição de mérito do DNIT⁶⁰ é a de aderir à recomendação da AGU e solicitar-lhe “que seja postulada a rescisão contratual em juízo considerando que a paralisação contratual em decorrência do debate judicial do contrato, com possíveis consequências indenizatórias, tem causado sério prejuízo à adequada condução da política de infraestrutura”. Judicialmente, as trocas de informação entre DNIT e AGU no processo SEI 00784.000449/2020-50 dão conta de que o processo de rescisão iniciado pelo consórcio encontra-se em pleno andamento⁶¹, o que em princípio corrobora a posição adotada pelo DNIT de concentrar as tratativas de encerramento contratual nesse âmbito. Estas constatações são integralmente coerentes com as explanações do DNIT na audiência pública de novembro de 2021, em que reiteram a opção pelo encerramento (agora, forçosamente por via judicial) e abertura de novo contrato pela convocação do segundo colocado na licitação;

⁵⁹ Processo SEI 50605.000135/2015-29, no bojo do qual o Ofício Consórcio HAP-PLANE-CONVAP L5 BR-116/BA s/nr, de 03/12/2019, solicita a rescisão administrativa.

⁶⁰ Despacho s/nr SRE/BA, de 16/09/2021, número SEI 9207270.

⁶¹ Processo 1000005-85.2020.4.01.3800 - 21ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária de Minas Gerais, diferentes documentos a ele referidos constando do Processo SEI 00784.000449/2020-50. Não obtivemos, no entanto, nenhum registro na consulta processual das Seções Judiciárias de Minas Gerais e Bahia, nem para o processo em questão, nem para o consórcio contratado como parte.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Ademais, é valioso registrar que, desde 25/9/2019 (data da publicação do Decreto Legislativo Nº 61, de 2019 no DOU), foram retirados quaisquer impedimentos formais para a continuidade das obras do Lote 5 da BR-116/BA. Contraditoriamente, mesmo não existindo bloqueio determinado pelo Congresso Nacional, tampouco havendo ordem vigente de paralisação das obras pelo TCU (o Tribunal revogara, em 12/6/2019, a medida cautelar concedida por despacho de 19/12/2018), não foram retomadas as atividades no empreendimento⁶², o que pode colocar em dúvida, até mesmo, a efetiva necessidade das despesas de manutenção arduamente pleiteadas em anos anteriores pelo DNIT e parlamentares perante esse Comitê⁶³. De toda forma, o Comitê expressa sua satisfação pela informação trazida pelo DNIT à audiência de 23/11/2021 no sentido de que, de fato, utilizou a inexistência de bloqueio desde 2019 para promover as medidas necessárias à preservação da parcela executada dos serviços.

Cabe discutir aqui, por imperativo de transparência, os fundamentos das decisões da CMO ao impugnar as recomendações do COI sobre a matéria.

Inicialmente, quanto ao destaque 01/2019 ao Relatório 2/2019-COI, o qual supriu do Anexo VI da LOA/2020 a referência à obra e ao contrato em questão. O destaque não contém em seu texto⁶⁴ qualquer referência aos motivos pelos quais se opunha à proposta do COI. Nas notas taquigráficas da reunião em que foi apresentado⁶⁵, constam afirmações pelo seu autor: a) de que o TCU é órgão auxiliar do Congresso Nacional, que tem autonomia para deliberar (o que em momento algum é posto em questão por qualquer dos posicionamentos do COI); b) sobre a deterioração da obra (a qual foi extensamente discutida aqui, e que não decorre da proposta do COI, que expressamente prevê meios para minimizá-la); c) de que a paralisação teria sido

⁶² De acordo com os dados do Portal do Cidadão do DNIT (<http://servicos.dnit.gov.br/portalcidadao>, acesso em 6/11/2020): último empenho emitido em favor da contratada em 3/10/2018, com saldo de R\$ 10.639,96; última medição de obra processada em 6/12/2018, no valor de R\$ 735.336,27.

⁶³ Não se ignora, muito menos o COI cogita inviabilizar, a necessidade de serem preservados os trechos de obra do Lote 5 da BR-116/BA iniciados e ainda não finalizados. Mas não se pôde deixar de constatar que os motivos que sustentavam a realização das despesas de conservação não respaldavam, de fato, os pleitos apresentados. Alternativamente, pode-se chegar à conclusão de que, caso tenha ocorrido a deterioração dos trechos da obra iniciados (e não finalizados), a responsabilidade recaí exclusivamente sobre o gestor do DNIT, o qual possuía todos os meios para fazer a manutenção do segmento ainda não finalizado (afinal, repisa-se, não há qualquer impedimento para o avanço dos serviços desde 25/9/2019), porém não o fez.

⁶⁴ Destaque 1 ao Relatório 2/2020-COI. Autor Deputado João Carlos Bacelar . https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Destaque_1_ao_COI_2.pdf

⁶⁵ 17ª Reunião Ordinária, dias 10, 11 e 17 de dezembro de 2019. https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2019/ROR/17ror_nt.pdf, pp. 123-164



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

determinada pelo TCU em função da ausência de orçamento do empreendimento, o que seria contrário ao RDC (nem o TCU recomendou a paralisação, nem o COI endossou tal recomendação, em função apenas da falta de orçamento, e mesmo assim a ausência de orçamento detalhado é, sim, ilegal na medida em que uma obra para ser executada depende da existência de um projeto executivo, entre cujos componentes inclui-se o orçamento⁶⁶); que o TCU teria afirmado em audiência que não havia indício de irregularidade na obra (alegação da qual não há qualquer registro e que contraria sistematicamente todas as manifestações formais das diferentes instâncias da Corte); que o Diretor-Geral do DNIT havia apresentado um “parecer” negando irregularidades na obra (do qual não há constância em qualquer das manifestações da autarquia referenciadas nos sucessivos relatórios e nem em qualquer outra instância da CMO)⁶⁷. Outros parlamentares louvaram a importância da obra para o Estado da Bahia (a qual é premissa da atuação do COI, e, exatamente em razão dessa importância, demanda intervenção no sentido de impedir a continuidade da irregularidade); alegaram que as mudanças no projeto denunciadas pelo TCU e pelo COI foram aprovadas pelo DNIT (o que não é correto, dada a manifestação expressa do DNIT à vista dos apontamentos⁶⁸). Parlamentares integrantes do COI durante o exercício de 2019 relembraram que, ao contrário do argumentado

⁶⁶ Conforme exige de forma explícita o próprio DNIT no padrão técnico obrigatório “EB-107: Escopo Básico para Projeto Executivo de Engenharia para Melhoramentos em Rodovias para Adequação da Capacidade e Segurança”:

3.4 PROJETO EXECUTIVO

Com a aprovação das conclusões e recomendações da Fase de Projeto Básico será iniciada a fase de projeto executivo, com a finalidade de detalhar a solução selecionada, fornecendo-se plantas, desenhos e notas de serviço que permitam a construção da rodovia. Devem ser fornecidos os seguintes elementos:

[..]

c) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços, fornecimentos dos materiais e transportes propriamente avaliados. (grifos nossos)

(Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Instituto de Pesquisas Rodoviárias. Diretrizes básicas para elaboração de estudos e projetos rodoviários: Escopos Básicos/Instruções de Serviço: Publicação IPR – 726. Rio de Janeiro: DNIT/IPR, 2006. p. 129. Disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais/vigentes/726_diretrizes_basicas-escopos_basicos-instrucoes_de_servico.pdf

⁶⁷ Nas palavras literais do autor do destaque, a fls. 150 das notas taquigráficas: “Então eu vim aqui hoje fazer essa defesa, da forma como a estou fazendo, porque estou respaldado tecnicamente pelo contratado. E o contratado é o DNIT, um órgão de responsabilidade [...]”

⁶⁸ Assim apontou outro parlamentar, não integrante do COI, ao discutir a matéria (fls. 154 das notas taquigráficas): “Então, eu pediria a V. Ex. ou ao próprio Deputado [...] que pegasse esse relatório e, mesmo ele já tendo sido votado, o anexasse, para que constem documentalmente as informações aqui expostas, porque o Congresso Nacional e a comissão de Orçamento, ao votarem pela manutenção da obra, contrariando o TCU, precisam ter suas justificativas. E a justificativa foi de que o DNIT reconheceu que a empresa fez as justificativas. Eu não vi essas justificativas. Foi dito, porém, elas não estão aqui.” Posteriormente, outro parlamentar afirmou que a aprovação a que se refere seria a emissão de um “atestado de capacidade técnica” pelo DNIT em setembro de 2018 em benefício do contratado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

anteriormente, apenas um dos contratos da BR-116/BA era objeto de paralisação, podendo os demais prosseguirem normalmente, e mesmo esse contrato poderia dar prosseguimento a obras de preservação das partes já executadas contra a deterioração e intempéries; que a obra não foi objeto de qualquer execução, mesmo existindo restrição legislativa há vários meses em 2019.

Posteriormente, na votação do Relatório COI/2019, foi apresentada emenda ao Relatório do COI⁶⁹, que prevaleceu na votação contra o parecer apresentado pelo Comitê. Na justificativa, seu autor limita-se a descrever a importância da rodovia, o volume de veículos no trecho discutido, e o andamento avançado das obras dos demais subtrechos (exceto o Lote 5), o que faria com que o não reinício da obra causasse “prejuízo à economia da região e à administração pública”. No debate travado na Comissão⁷⁰, seu autor (Deputado João Carlos Bacelar), ao historiar o processo, retomou o argumento de que haveria abuso de autoridade no TCU ao recomendar paralisação da obra contra posição anterior da CMO. Afirmou que “já foram corrigidos os indícios de irregularidades”, alegando que em 2019 e 2020 as manifestações dos representantes do DNIT na audiência foram no sentido de que todos os indícios haviam sido saneados, e que teria havido coação indevida por parte do TCU aos parlamentares. Após asseverar não ter sofrido qualquer tipo de pressão ou coação no trabalho do Comitê, o então coordenador do COI, Deputado Ruy Carneiro, expôs os argumentos do Comitê em relação à emenda, abaixo relatados:

I - as irregularidades apontadas pelo TCU denotam que a capacidade e a qualidade da rodovia que vinha sendo construída contrariam os termos da licitação, comprometem não somente os custos construtivos, mas sobretudo revelam-se insuficientes para garantir a capacidade de tráfego nesse corredor e a segurança dos usuários.

II - o TCU, em decisão benevolente à continuidade das obras, Acórdão nº 2.473, de 2019, decidiu que parte das irregularidades detectadas poderiam excepcionalmente ser relevadas, desde que fossem realizadas as cabíveis revisões de projeto, bem como alteradas as cláusulas econômicas do contrato, a fim de evitar que o contrato se apropriasse indevidamente da redução dos custos decorrentes das soluções técnicas empregadas na obra. Em que pese a conduta permissiva do TCU, o DNIT, até o momento, não implementou as medidas necessárias a fim de prosseguir a obra.

III - a título de exemplo, o TCU, ainda no Acórdão nº 2.473, de 2019, apontou uma irregularidade como inaceitável. O DNIT aceitou a alteração da localização e do comprimento das passarelas, o que obrigaria os pedestres a atravessarem no nível das pistas marginais da rodovia, elevando os riscos de acidente. Apesar de inaceitável a conduta do DNIT, o qual reconheceu que houve erro em aceitar a alteração do local e do comprimento das passarelas, não promoveu a correção da irregularidade.

⁶⁹ https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Emenda1_Rel2_COI.pdf

⁷⁰ https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2021/REX/04rex_nt.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

IV - o próprio DNIT reconheceu em audiência pública do COI, promovida em 2019, que as irregularidades apontadas pelo TCU merecem tratamento por parte da autarquia.

Ademais, embora não exista qualquer impedimento formal" — isso é importante, Deputado João Carlos Bacelar — "para a continuidade das obras desde 25/09/2019, data da publicação do Decreto Legislativo nº 61/2019, que exclui a obra do Anexo VI da LOA 2019, o DNIT não prosseguiu com as obras, denotando factualmente que há razão nos apontamentos do TCU.

V - o contrato do Lote 5, da BR-116, da Bahia, encontra-se em processo de rescisão. Tanto a empresa contratada quanto o DNIT já se pronunciaram no sentido de que a extinção do vínculo contratual é o caminho a ser adotado. Assim, desbloquear a obra agora traria somente o atraso no processo de contratação da nova empresa responsável por prosseguir com as obras, a possibilidade de pagamentos indevidos à empresa atualmente contratada e até mesmo o eventual prosseguimento de uma obra, sem que fossem solucionadas as diversas irregularidades apontadas. Diante de todo o contexto, não há como anuir a continuidade de uma obra que trará risco à segurança dos usuários da rodovia. Adicionalmente, beira à inutilidade estar-se discutindo eventual desbloqueio do contrato SR-05/00878/2014. Ora, ambos os contratantes já se posicionaram por rescindir o ajuste. Não há que se falar, portanto, em salvar contrato, haja vista ambos os contratantes estarem em tratativa de resolução do instrumento. Em termos simples, vamos" — é importante isso — "preservar a obra, que é necessária, e não o contrato atual, que não foi o meio adequado para tornar a obra uma realidade.

Portanto, voto pela rejeição do destaque, a fim de incluir o contrato SR05/00878/2014 no Anexo VI da LOA 2021, privilegiando, assim, a regularização das pendências apontadas pelo TCU e endossadas pelo COI à revisão dos projetos até o momento não implementados, conforme o encaminhamento assumido pelo DNIT, na audiência do COI, em 7 de novembro de 2019, bem como a pronta retomada das obras com base em projetos revisados, seja em um novo contrato, seja neste contrato, se for retificado nas irregularidades que hoje contém."

Contraditando a posição do Comitê, o Deputado Bacelar reiterou a afirmação de que as providências demandadas pelo relatório "já estão sendo tomadas pelos técnicos do DNIT, como também pela empresa executante"; que haveria informações sobre uma decisão judicial pendente para a rescisão contratual a pedido da empresa. Repetiu também que o prejuízo à economia da região é grande. Adentrando nas questões do relatório, afirmou que "[a] geometria plana ondulada não impacta o orçamento, até porque o projeto vai ser feito na frente pelo RDCi — Regime Diferenciado de Contratação Integrada", e o ponto não foi objeto de questionamento por nenhuma empresa na licitação. Em apoio a esse pleito, o Deputado Fábio Ramalho alegou que a oferta do segundo colocado na licitação seria R\$ 70 milhões mais cara que a proposta vencedora, o que iria transferir-se em aumento no custo da obra.

Em síntese, e com o respeito devido à soberana posição da CMO na votação em tela, não vê o COI nos fundamentos dessa deliberação qualquer elemento que sugira a modificação de sua posição exaustivamente fundamentada neste relatório e alicerçada em todos os elementos fáticos disponíveis. Em acréscimo ao já exposto pelo então coordenador, cabe repisar que:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

- a) os relatórios do COI têm sido unânimes em afirmar que a rodovia é importantíssima para a economia local e nacional: exatamente por isso, o Comitê rejeita aceitar o recebimento de obra que não corresponda ao padrão licitado, o qual foi especificado pelo DNIT no anteprojeto e representa a necessidade mínima de capacidade e qualidade do padrão de transporte; pagar e receber um trecho de obra que não atende a esse padrão mínimo significará mutilar, por prazo indeterminado no futuro, a economia da região com um corredor de transporte que não atende ao enorme fluxo de veículos e carga que o demanda; mais grave se torna essa perda quando se verifica a construção dos demais trechos de acordo com esse padrão, o que significaria que o trecho futuro constituir-se-ia um autêntico gargalo ao tráfego frente aos segmentos antecedente e subsequente em condições adequadas;
- b) não encontra respaldo a afirmação de que as irregularidades tivessem sido corrigidas; além de inexistir qualquer suporte fático a essa afirmação, contrária a todos os elementos de informação aqui exaustivamente apresentados e discutidos, os posicionamentos do DNIT (extensamente transcritos neste relatório) até aquele momento foram inequívocos no sentido de reconhecer que os pontos de objeção do TCU e do COI que persistiam são inaceitáveis para a continuidade da rodovia e vinham tendo sua correção exigida à contratada, sem sucesso; por fim, as posições manifestadas pelo DNIT e pela AGU no ano de 2021, nos processos administrativos e judiciais, são unâimes no sentido de considerar melhor atendido o interesse público com uma rescisão do contrato, exatamente porque não ocorreu a correção das irregularidades;
- c) quanto à única afirmação de mérito contra os apontamentos de irregularidades, a de que “a geometria não afeta o orçamento”, a análise acima procedida deixa evidente que não procede: é possível até mesmo que as condições topográficas do terreno vengam a exigir, ao final de uma revisão técnica de projeto, soluções construtivas para regiões de geometria ondulada, pela impossibilidade de inserir as soluções de terreno plano dentro da faixa de domínio da rodovia. No entanto, essa circunstância virá a afetar enormemente o serviço e a segurança da rodovia para os usuários (em especial, pela utilização de faixas rolantes em desnível); acima de tudo, afetará o orçamento, pois as soluções para região ondulada exigirão custos menores da contratada (exata-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

mente por dispensar os cortes e aterros para duplicar a rodovia com as duas faixas em nível), embora ela tenha ofertado na licitação a construção de soluções para região plana. Portanto, se admitida a continuidade da irregularidade, isso representará uma entrega de obra de menor valor do que a que foi oferecida e precificada na licitação (tudo isso já considerando, exclusivamente, as regras do RDC);

- d) no que diz respeito ao aumento de custo da obra em relação à proposta original, já foi também exaustivamente demonstrado neste relatório que a obra que a contratada pretendia entregar (e cuja especificação foi mantida de forma inflexível pela mesma ao longo de todo o período) não representa aquilo que foi licitado; portanto, se a licitação obteve cotação aparentemente mais baixa, essa cotação seria transformada no contrato em uma obra igualmente mais limitada, e não naquilo que deveria constar da oferta apresentada. Só isso já tornaria sem relevância jurídica ou técnica o parâmetro de preço da licitante vencedora para fins de avaliação da conveniência da continuidade do contrato. Acresce-se o fato das enormes fragilidades técnicas e ambiguidades na redação do anteprojeto daquela licitação, já reconhecidas inclusive pelo DNIT, que aponta a necessidade de uma extensa revisão do projeto para servir de base de qualquer instrumento contratual futuro – o que descarta qualquer possibilidade de afirmar que o preço oferecido na licitação corresponde a um parâmetro idôneo de custo;
- e) por fim, quanto a suposta interferência indevida por parte do TCU, o Comitê mais uma vez proclama a sua absoluta independência, cujo esteio e prova são seus relatórios: louvando-se nas informações trazidas pela Corte de Contas, o Comitê demonstra individual e minuciosamente suas razões para as posições (ao contrário das contestações ora examinadas, que não apresentam qualquer suporte fático ao que alegam). As decisões propostas à Comissão, repise-se, são do Comitê, e de ninguém mais – tanto TCU quanto órgãos gestores têm o papel de trazer informações e argumentos, mas o juízo sobre recomendar ou não o bloqueio é exercido exclusiva e soberanamente pelo Comitê, assim como o é, em instância posterior, quando da votação pela Comissão Mista de Orçamento.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

A situação fática permanece a mesma no contrato impugnado: recusa obstinada do contratado original em promover as modificações que tornariam a execução adequada ao interesse público e compatível com o que foi efetivamente licitado; dependência da continuidade da obra em relação à decisão judicial sobre a rescisão pleiteada, cuja perspectiva de deslinde definitivo não foi desenhada pelo órgão gestor; posição de mérito do DNIT no sentido da conveniência de aceitar-se a rescisão. Na parte da futura solução, deve-se saudar o avanço das providências do DNIT em adiantar, na máxima extensão possível, o entendimento com a segunda colocada na licitação para a retomada mais rápida possível da obra uma vez superado o impasse com o contratado atual.

Uma vez mais, o Comitê cumpre o dever de dialogar abertamente com as posições trazidas pelos parlamentares nos debates e audiências que promove. Nas discussões do mês de novembro de 2021, veio à luz, inicialmente, a posição do DNIT em aceitar a utilização de parâmetros de relevo ondulado em lugar de plano, como constava em parte dos documentos de licitação. Quanto a isto, remete-se à análise já apresentada quando da descrição do Acórdão 2473/2019–TCU–Plenário, neste relatório: o perfil da obra em termos de custo no anteprojeto é incompatível com os parâmetros técnicos do relevo plano, e utilizá-los tornaria o projeto incompatível com a real topografia da região. Desta forma, e mantidos pelo potencial contratado sucessor os demais elementos da solução licitada, entende o Comitê que não cabem objeções à manifestação do DNIT para o prosseguimento da obra.

O Comitê concorda integralmente com o ponto levantado pelo Deputado João Carlos Bacelar de que a judicialização impede qualquer solução e dela dependem todas as demais providências – exatamente por isso, o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do contrato ainda não rescindido não é, nem foi, obstáculo à solução adequada, tendo, ao contrário, colaborado para superar o risco intrínseco ao contrato original de execução indevida. Quanto à alegação de que o custo de paralisação foi muito alto, é inegável que o foi, mas a paralisação induzida pelo bloqueio tem por único fundamento prevenir um prejuízo ainda maior que a paralisação – o que, no caso, ocorreria de forma irreversível caso fosse construído o trecho nas condições em que oferecido pela licitante originalmente vencedora, incompatíveis com sua oferta na licitação e com as necessidades da rodovia. Quanto à alegação de que a paralisação levou a perder tudo o que fora executado, é refutada pela afirmação do próprio DNIT, na audiência, de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

que conseguiu executar toda a conservação preventiva necessária. O argumento de que a obra teria um custo 50% maior na proposta da segunda colocada, novamente se aponta padecer de um erro insanável: a proposta da primeira colocada, apresentada sobre o anteprojeto elaborado pelo DNIT, não reflete o objeto que vinha sendo executado, e portanto é insusceptível de comparação com qualquer outra e inservível como padrão de comparação de custos.

Prosseguindo nas observações do Deputado Bacelar, o Comitê não vê absolutamente nenhuma exorbitância do TCU nem desrespeito à Comissão: Tribunal e Congresso têm competências constitucionais distintas e independentes. Compete ao TCU informar ao Congresso as irregularidades que detectar no exercício de sua função fiscalizadora; por seu turno, ao Congresso cabe autorizar, ou não, a alocação de recursos para as obras respectivas, à luz das informações do TCU e de todos os elementos técnicos, jurídicos e econômicos que recolhe de outras fontes e de seus próprios debates. Descabe ao Tribunal, a qualquer título, impor as decisões da Comissão, e ele não o faz de maneira alguma; da mesmíssima forma, descabe à Comissão impor ao Tribunal as suas opiniões de auditoria que transmite ao Legislativo. As decisões da Comissão não vinculam o Tribunal, da mesma forma que as decisões do Tribunal não vinculam a Comissão. Ao contrário, o Legislativo tem deliberado por bloquear e desbloquear obras sem que isso corresponda à recomendação original do TCU (sempre, por óbvio, com extensa fundamentação); de igual maneira, pode – e deve – o TCU emitir suas recomendações com base em seus próprios critérios técnicos e jurídicos, não estando de forma alguma adstrito às considerações do Congresso, que são de outra natureza.

Passando às ponderações do Deputado Cláudio Cajado, o Comitê endossa integralmente sua avaliação de que cabe à CMO a árdua tarefa de encontrar, em muitos casos como esse, uma posição de arbitramento entre interpretações técnicas distintas e igualmente respeitáveis. A exortação do nobre parlamentar para que se entre profundamente no debate substantivo de cada tópico controverso é o objetivo que move todo o acionar do trabalho do Comitê, e é com entusiasmo que acolhe a qualificada participação de Sua Excelência nesse debate. Desde logo, acolhe efusivamente sua proposta de realização de estudos e audiências para dotar o Congresso de meios de informação e conhecimento mais proficientes para afrontar esse duríssimo papel de intérprete de controvérsias técnicas. De fato, os pontos concretos que o Deputado levanta estão entre os mais relevantes da obra. Quanto à questão da base, a controvérsia não vem de uma



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

exigência incondicional do TCU por brita graduada, mas da necessidade que o Tribunal aponta de que a opção ofertada pelo licitante corresponda a uma solução de qualidade igual ou superior ao padrão mínimo da brita graduada (o que não ocorre com o solo estabilizado, que teria a mesma vida útil mas propriedades inferiores em termos de serviço à rodovia). Quanto às barreiras de proteção, a controvérsia ocorreu mas em sentido contrário ao que aponta: o anteprojeto exigia barreiras de concreto inteiriço “New Jersey”, e foi o contratado que propôs defensas metálicas que oferecem menor proteção (e, mesmo assim, o Tribunal abriu a possibilidade de aceitar essa mudança em relação à licitação quando ficarem demonstrados fatores supervenientes como maior facilidade de drenagem pluvial e de passagem de animais silvestres em determinado trecho). Por fim, a questão das passarelas é crucial: realmente, o anteprojeto previa-as em pontos onde haveria necessidade de desapropriações. Isso decorre precisamente da função das passarelas em facilitar a travessia da rodovia nos pontos de tráfego concentrado de pessoas. As passarelas têm serventia somente se estão nos pontos onde circulam as pessoas, nos pontos mais adensados, onde há circulação mais ampla de pessoas (vias marginais, escolas), que são exatamente os pontos onde haverá mais edificações urbanas a serem adaptadas ou remanejadas. De nada adianta colocar passarelas em áreas distantes dos adensamentos urbanos lindeiros à rodovia, nas quais não existam imóveis a desapropriar: a população não se deslocará a essas áreas apenas para utilizar as passarelas. Construir essas travessias nos pontos de circulação principal implica maior custo de desapropriação, mas é a única forma de alcançar a finalidade da passarela, que é preservar a vida dos pedestres que circulam na rodovia. Ainda com relação às passarelas, vale ressaltar que a solução adotada no projeto executivo desenvolvido pela contratada (e inicialmente aceita pelo DNIT ao aprovar o projeto) – sob o fito de evitar as desapropriações necessárias ao correto endereçamento dos aparelhos –, previa a redução do comprimento das passarelas, o que obrigaria os transeuntes a realizar a travessia em nível das pistas marginais da rodovia (ao contrário do esperado, em que se permite atravessar todas as pistas de maneira elevada e, evidentemente, segura): refoge capacidade a este Comitê para qualificar saída tão esdrúxula.

Por fim, o Comitê expressa de maneira inequívoca sua posição em relação a dois tópicos essenciais levantados por vários participantes das audiências. Primeiro, o Comitê não vê qualquer restrição ou objeção à solução perseguida pelo DNIT de convocação de outros licitantes



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

para a continuidade da obra. Como disse o seu coordenador na audiência, a prerrogativa de decidir sobre a obra é do órgão executor, e o Comitê só se permite fazer qualquer reparo quando se defronta com situações de indícios fortíssimos de irregularidade ou prejuízo – o que evidentemente não é o caso do encaminhamento proposto, que a toda evidência guarda conformidade com as prescrições legais.

O segundo tópico que merece – uma vez mais – esclarecimento expresso é o receio apresentado pelo DNIT de que o bloqueio de recursos orçamentários atinja toda a obra ou todos os trechos, ou mesmo que vá alcançar um futuro contrato com novo licitante. Nada pode ser mais falso: a restrição orçamentária só atinge “os empreendimentos, contratos, convênios, das etapas, parcelas ou dos subtrechos constantes do anexo” da LOA (art. 139, caput, da LDO/2022). Este é o comando expresso da lei de diretrizes orçamentárias, que jamais permitiria a interpretação de que a inclusão de um contrato individualmente identificado no Anexo VI implicaria em efeitos senão sobre aquele contrato. É o que ocorre precisamente na programação orçamentária da BR-116/BA: ao longo de todo o período em que o contrato discutido permaneceu bloqueado, a programação respectiva apresentava créditos orçamentários, e tais créditos foram utilizados pelo DNIT sem problema algum para todos os demais contratos do trecho entre Feira de Santana e a Divisa BA/PE. Assim, a inserção desse contrato no quadro de bloqueio implicará a vedação de execução orçamentária e financeira exclusivamente desse contrato, não atingindo qualquer outro contrato existente ou por firmar.

Por todo o exposto, não vê o Comitê, a rigor, fatos novos em todo o exercício de 2021 sobre o vigente contrato do lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA. Segue compreendendo que a intervenção legislativa de bloqueio físico, orçamentário e financeiro mostrou-se adequada.

Para 2022, ainda que a inclusão do atual contrato das obras do Lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA 2022 (da mesma forma como proposto por este Comitê em relação à LOA 2021) fosse 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 (comportamento este que pode ser inferido pela conduta reiterada de apresentação de recursos perante o TCU), o Comitê deve levar em conta as sucessivas posições manifestadas pela CMO, que divergem destas posições, e sobretudo o relato do DNIT (confirmado por informações documentais) de que a rescisão do contrato é a posição defendida pela autarquia e já constitui o



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

próprio objeto de ação judicial movida pelo contratado com essa finalidade. Não há dúvida, também para o Comitê, de que a rescisão desse contrato é a forma mais adequada de viabilizar a continuidade da obra no trecho. Além disso, ficou clara a condição fática de abandono físico da obra pela contratada, não havendo mais expectativa de qualquer nova medição física de serviços.

Em uma perspectiva ampla, não custa ressaltar, a intervenção parlamentar de paralisação da obra tem sido essencial para preservar o erário e a população: quando da primeira avaliação, em 2018, a postura do DNIT mostrava-se muito diferente da demonstrada a partir de 2019; naquela oportunidade, a autarquia não reconhecia os problemas seríssimos da obra e nem se debruçava sobre sua solução como nesta conjuntura; ao contrário, emitia pedidos protelatórios, sem pronunciar-se explicitamente sobre o mérito da questão, e insistia na continuidade da execução irregular, independentemente das consequências. A perspectiva de solução que começou a se desenhar com a nova postura positiva do DNIT, e que evoluiu para o desenho de uma solução definitiva com a convocação de novo licitante, recebeu e seguirá recebendo, portanto, significativo impulso da CMO e do Congresso.

Reitera-se que, ao contrário dos temores veiculados junto à Comissão em anos anteriores, a região não foi prejudicada com a providência adotada, e nem o seria se mantido o bloqueio no ano atual: todos os prejuízos que pudessem ocorrer já aconteceram, tendo inclusive o DNIT realizado, segundo declarou, os serviços requeridos à preservação do trecho iniciado e não finalizado. Contudo, certamente os prejuízos teriam sido maiores se o DNIT tivesse tentado executar uma obra que não é aquela necessária à rodovia (e pagar um preço que não lhe correspondia). Independentemente do bloqueio, o DNIT já adotou a posição prudencial de paralisar a obra e buscar a rescisão formal do contrato.

Em síntese, o Comitê observa a posição assumida pelas duas partes de buscar a rescisão do contrato pela via judicial, o que já está em pleno andamento, bem como o abandono de qualquer iniciativa de execução física da obra. Considera também a realização de providências pelo DNIT no sentido de agilizar todos os trâmites necessários para a convocação do licitante seguinte, tão logo concluída a rescisão judicial, para continuidade da obra. Estas razões levam o Comitê a julgar que o bloqueio não será mais necessário, por ser extremamente escassa a possibilidade de que venha a ocorrer qualquer modificação no curso de ação sendo seguido pelo



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

administrador da obra, ou venha a ser executada qualquer medida que eleve o prejuízo já incorrido na obra.

Ante todos os argumentos colocados, propõe-se não inserir o contrato atualmente vigente do Lote 5 no Anexo VI do PLOA/2022, referente às obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.

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

15.453.2219.10SS.0001/2021 - Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Objeto:

Edital RDC 001/2015 - 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 encaminhou 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) era deficiente. Segundo a comunicação então recebida, tinham sido detectadas inconsistências no estudo de demanda pelos 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 de habilitação técnica tendentes a restringir a competitividade foram classificadas como irregularidades graves que não prejudicavam 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 medida monocrática, determinando ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal suspender cautelarmente o repasse de valores federais ao empreendimento objeto do certame licitatório questionado, e à Prefeitura Municipal de Palmas o embargo da homologação do processo licitatório (RDC Eletrônico 1/2015) e todos os atos subsequentes, até ulterior deliberação definitiva.

Em seguida, no dia 21/9/2016, o Ministro-Relator comunicou sua decisão ao Plenário do TCU, tendo em vista a necessidade de informar ao Congresso Nacional sobre os achados de auditoria classificados como IGP e IGC, além de propor o envio de cópia do relatório da fiscalização ao Ministério Público Federal no Estado do Tocantins. A referida remessa tem origem em



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Ação Civil Pública (ACP) citada pelo Ministro Relator em sua decisão⁷¹, que tramita perante a Segunda Vara da Justiça Federal de Tocantins (autos 0008316-13.2015.4.01.4300⁷²), em relação à qual já foi exarada sentença em 02/05/2016, 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. O Município de Palmas apresentou embargos de declaração, improvidos e considerados protelatórios em 04/07/2016. Por ser decisão desfavorável à União e ao Município, é sujeita a reexame necessário (art. 496, inciso I, NCPC), tendo havido recurso de apelação por parte da Prefeitura. 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 momento⁷³.

Após oitivas dos órgãos envolvidos, o TCU 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 de 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 (número SIAFI 683171). A providência apontada no acórdão para a solução da pendência (item 9.1.1) foi a elaboração de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a implantação de todo o empreendimento, com a aprovação pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal. O Acórdão em questão foi recebido pelo Congresso Nacional

⁷¹ 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).

⁷² Andamento judicial em 12/11/2021: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>, Seção Judiciária JFTO, número do processo 0008316-13.2015.4.01.4300.

⁷³ 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 23/11/2021. A atual situação do processo, migrado para o PJe (<https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>, Acesso 23/11/2021) aponta apenas uma juntada de manifestação no mesmo em 09/12/2020.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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) – reiterou à CMO que não haviam 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) acrescentou 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 Acórdão nº 1371/2018-TCU-Plenário (que trouxe a informação do não recebimento de produto algum por parte dos interessados e a manutenção inalterada da condicionalidade da providência saneadora). O mesmo acórdão ainda ressalvava que, tendo sido tempestivamente suspenso o procedimento licitatório original, não foi adjudicada a licitação e, por conseguinte, não se configuraram direitos subjetivos de particular em relação a qualquer contrato dela decorrente.

Em julho de 2018, a Prefeitura enviou a documentação 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, analisassem o estudo de viabilidade técnico-econômico-ambiental então encaminhado pela Prefeitura e apresentassem, 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 apontava as adequações necessárias à viabilidade do empreendimento e se considerava o estudo adequado de demanda por transporte público na cidade, com modelagem adequada e suficiente para aferir se havia necessidade de expansão da capacidade do sistema de transporte público da cidade, além de verificar se o EVTEA avaliou possíveis alternativas menos onerosas para atender à demanda estimada.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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

O Acórdão 456/2019-TCU-Plenário, de 27/2/2019, comunicou à CMO que não haviam sido adotadas as providências saneadoras de elaboração e aprovação do EVTEA pelos órgãos federais. Descreveu, em sua fundamentação, a análise preliminar do Ministério das Cidades acerca de novo estudo apresentado pelo município em 2018, que apontou, além de inconsistências técnicas como o uso de projeção de variáveis econômicas e populacionais com dados de outras cidades que não a própria Palmas, a conclusão de demanda projetada insuficiente para justificar economicamente a modalidade BRT⁷⁴, 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, analisou 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.

⁷⁴ Conforme transcreve o relatório do mencionado Acórdão, a conclusão do Ministério foi:

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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Relatório de fiscalização, de 25/09/2019, informou 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 continha 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 Edital⁷⁵ (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 foi refutado pela análise instrutiva, que apontou a existência no próprio termo de referência do RDC de encargos ao contratado que, segundo a legislação e a normas técnicas, já deveriam compor o anteprojeto licitado). Em conclusão, foi proposto comunicar à CMO que os indícios de irregularidade não mais subsistiam, dado que os instrumentos de repasse de recursos federais haviam sido comprovadamente rescindidos. Por meio do Acórdão 851/2020 de 08/04/2020, o Tribunal confirmou tais posicionamentos: formalizou que as determinações por ele formuladas foram atendidas com a desconstituição do Termo de Compromisso para o repasse federal, e informou à CMO a perda de objeto dos indícios do tipo IGP, retirando a recomendação de paralisação. Para 2020, não se verificou relatório de fiscalização do TCU para a obra em exame, tendo em vista a ausência de recursos federais para a obra.

Todas estas constatações de inviabilidade do modelo BRT foram corroboradas por auditoria da Controladoria-Geral da União, que já em 2014 apontava que a seleção do projeto pelo Ministério das Cidades não atendeu aos requisitos essenciais prescritos nos manuais do próprio Ministério, além de que o projeto apresentado foi “elaborado e aprovado sem a necessária pesquisa de demanda, o que aponta para um empreendimento superdimensionado com relação às necessidades de mobilidade urbana do município”⁷⁶.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201505795/2014. Disponível em <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9276.pdf>.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Em audiência de 10/03/2021, o representante do Tribunal resumiu os pontos acima detalhados, confirmando as conclusões das fiscalizações anteriores e a inexistência de instrumentos federais de financiamento para o empreendimento impugnado. Por sua vez, em 23/11/2021, o preposto do TCU reiterou a situação de ausência de recursos federais aplicados, contratados ou demandados, pelo que não se formulou qualquer fiscalização ou proposta de tratamento do objeto em questão.

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. A mesma posição foi expressa pelo Secretário-Executivo do Ministério na audiência promovida em 10/03/2021.

Em resposta a iniciativa da assessoria do Comitê com base na Lei de Acesso à Informação, a Prefeitura de Palmas informou (Ofício nº 266/2020-GAB/SESMU, de 17 de novembro de 2020) que “não constatamos nenhum ato de revogação ou suspensão da licitação”, sendo o último documento no processo administrativo respectivo um despacho pedindo posicionamento da Secretaria Municipal responsável acerca dos questionamentos originalmente levantados pelo Ministério Público Federal. A renovação da solicitação de informações em novembro de 2021⁷⁷ trouxe apenas a resposta de que "foi instituída uma Comissão Especial para análise e colhimento de informações acerca da implantação e construção do [BRT], constituída por secretários de diversas pastas, conforme Decreto nº 16.37 de 24 de agosto de 2018", não havendo notícia de medida posterior desde então.

Na audiência de 23/11/2021, o Comitê contou com a manifestação do Procurador-Geral do Município de Palmas. Essa autoridade reconheceu que o edital foi anulado judicialmente, estando o processo judicial em fase recursal em função da exigência da legislação processual (reexame necessário). Afirmou que desconhece o motivo de não ter havido revogação expressa, sendo possível que tenha sido falha administrativa decorrente de uma grande reestruturação ad-

⁷⁷ Consulta 202111231343 à Secretaria de Transparência e Controle Interno da Prefeitura de Palmas, disponível em <http://ouvidoria.palmas.to.gov.br/sic/solicitacao/andamento/202111231343/9b39aba8d92f2d0653aa51a921025f7d399f4688/>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

ministrativa ocorrida na Prefeitura. Apontou que a administração atual não tem nenhuma intenção de continuar o projeto, não vê motivos para a persistência do Edital, e pretende providenciar a revogação formal do mesmo. O Coordenador do COI solicitou que tão logo seja formalizada essa anulação ou revogação, seja a mesma comunicada ao Comitê.

Proposta do COI

A posição original do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional foi impugnar totalmente a solução que se iniciava com o RDC em processo de contratação, 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 estavam comprovadas, o que poderia comprometê-lo por completo; apresentar potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário devido à 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 foi suspenso ainda durante o processo licitatório, não existindo obras em andamento ou mesmo contrato assinado, não foram vislumbrados impactos negativos sociais, econômicos e financeiros decorrentes da paralisação, conforme exigido no art. 122, nos seus incisos I a XI, da Lei nº 13.408/2016 (LDO 2017). Também não havia custo de deterioração de serviços executados, nem custo de desmobilização ou perda de empregos, entre outros riscos negativos, uma vez que a obra não tivera 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 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 mais um forte elemento de convicção, a partir de uma constatação judicial, de que os fundamentos técnicos da solução (BRT), adotada pela Prefeitura de Palmas, são incompatíveis com o interesse público.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Não poderia o Comitê, em todos esses momentos, deixar de alinhar-se com os posicionamentos do TCU: 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 era cabível prosseguir um empreendimento de tais dimensões e tão grande repercussão com base em um projeto sobejamente eivado de deficiências técnicas como as impugnadas pelo TCU. Uma vez mais, a intervenção conjunta dos órgãos de controle realizou a sua potencialidade de prevenir não apenas custos diretos à União, mas também prejuízos aos municíipes que viriam a ser afetados por um planejamento tão precário de sua infraestrutura de mobilidade urbana.

Em 2019, confirmaram-se as observações que fundamentaram as decisões do ano anterior: a ausência de demanda para o modal escolhido demonstrou a desnecessidade da obra nos moldes projetados e a insustentabilidade econômica de operação. Tinha razão, portanto, o Ministério ao apontar que o contexto de severíssima restrição orçamentária não aconselhava utilizar as escassas disponibilidades de investimentos como indutores de uma mera expectativa de crescimento local, quando havia tantos outros projetos urgentes e de maior necessidade, os quais competem pelos limitados recursos do apoio federal.

Um aparte quanto às dificuldades do Ministério das Cidades na análise de projetos: a questão ficou, 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 dispõe de quadros em quantidade ou especialidade suficiente para examinar a viabilidade de um projeto integrante dessa política, como é que se poderiam liberar recursos federais para executá-la?

Diante de todo o contexto, o Comitê aderiu 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Quanto aos instrumentos a serem bloqueados pelo Congresso Nacional, não faz 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, agora, ponderar a 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). A manutenção do bloqueio orçamentário foi exatamente a posição adotada pelo COI no PLOA/2021, fundamentalmente diante do silêncio da Prefeitura quanto à subsistência formal do edital. A informação disponibilizada até então pela Prefeitura foi de que não se procedera a anulação ou a revogação do Edital (o que seria uma provisão perfeitamente exequível em termos jurídicos, vez que o certame não foi homologado). Mais que isso, a última manifestação de mérito dela recebida, ainda em 2018, tinha sido no sentido de defender o acerto da escolha do modal BRT, em que pesem todas as evidências técnicas e econômicas em contrário⁷⁸. Assim, não havia então como presumir uma desistência da municipalidade em levar adiante o empreendimento nessas condições. Além disso, não se tratava sequer de irregularidades restritas ao descumprimento de cláusulas legais: desde a origem, o empreendimento é inadequado, antieconômico e inconsistente com os padrões técnicos (assim o asseveraram tanto a CGU e o TCU, quanto o Ministério, com a concordância do COI, com a confirmação

⁷⁸ 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 4/COI/CMO, de 2021

em sede judicial). Não se tratou de retificar falhas procedimentais, mas de não dar prosseguimento a uma iniciativa concebida de forma inadequada às necessidades públicas.

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 Velho (RO), que permaneceu no Anexo VI até a revogação formal do edital e do contrato pelo governo estadual, e que fundamentou a indicação de bloqueio (pelo TCU e pela CMO) do contrato relativo ao Canal do Sertão Alagoano. Para estas situações, recorreu sempre 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 1.6 deste Relatório, os quais recomendam a não inclusão destes 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 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.

Ora, no caso concreto existe a vigência formal do edital (o qual é revogável unilateralmente, ao contrário de contratos ou convênios), pois não teve decisão formal de anulação ou rescisão (item I, “c”). Porém, para 2022, verifica-se manifestação pública da Prefeitura no sentido de considerar extinta a possibilidade de continuidade do convênio, com a intenção de completar a formalização do ato revogatório. Tal posicionamento permite cogitar da incidência do critério do item II, pela ausência de qualquer reconhecimento de compromissos futuros. É de reconhecer-se, ainda, que militam contra o risco de reativação do Edital tanto a sua constrição judicial em



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

primeira instância, quanto o fato de que desde a impugnação original pelo TCU não ocorreu nenhuma providência no sentido de continuidade do processo.

Os precedentes anteriores de instrumentos em vias de rescisão (Corredores Viários do Município de São Paulo, durante a apreciação dos projetos de lei orçamentária para 2019 e 2020) referiam-se a contratos já celebrados com terceiros, os quais exigem a realização de um procedimento administrativo, com ampla defesa assegurada ao contratado dada a presunção de que existem, em tese, direitos que podem ser afetados pela anulação ou revogação e, portanto, devem ser passíveis de defesa administrativa. Nesses antecedentes, o Comitê esperou a notícia do término desse processo e publicação da revogação para opinar pelo desbloqueio do contrato no Anexo VI da LOA respectiva.

No caso atual, é de reconhecer-se que o edital (ainda que viesse a ser adjudicado, do que não consta informação no material examinado pelo Comitê) não gera expectativa de direitos a quem quer que seja; portanto, nenhum agente público ou privado pode pleitear administrativa ou judicialmente providências dele decorrentes. Além disso, e principalmente, o descumprimento da ordem judicial de anulação da concorrência para reativar o procedimento licitatório ou dele advir consequências importaria, no mínimo, em crime de desobediência por parte dos administradores municipais; essa circunstância gravíssima somente seria revertida se o Tribunal Regional Federal da 1^a Região desconstituísse a sentença de primeiro grau que se encontra, há muito tempo, em reexame necessário.

Nestas circunstâncias, o balanço de riscos com que se defronta o Comitê em cada obra que examina, à luz dos critérios já sedimentados e explicitados em todos os seus relatórios, aponta para a desnecessidade da medida protetiva de inclusão no quadro de bloqueio. Todas as situações em que o bloqueio é proposto, neste relatório e nos anteriores, enfrentam uma possibilidade (ainda que reduzida) de prejuízos decorrentes do objeto bloqueado. Neste caso, essa possibilidade parece ser tão reduzida em termos fáticos que não suscita a necessidade de manutenção do instrumento em referência no Anexo VI da LOA/2022. Propõe então a sua não-inclusão no quadro de bloqueio.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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)

26.783.3006.10MK.0020/2021 – DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232

28.846.2217.0355.0001/2021 - 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.0020/2022 – DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232

28.846.2217.0355.0001/2022 - 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)

QUALQUER AÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE AUTORIZE A DESTINAÇÃO, DIRETA OU INDIRETAMENTE, DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS ÀS OBRAS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA

Objeto:

Acordo de Acionistas TLSA

Irregularidade:

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

Objeto:

Empreendimento

Irregularidade:

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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 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. (TLSA), que já detinha a concessão da antiga malha Nordeste da RFFSA. Ao mesmo tempo, foi pactuado financiamento majoritariamente de origem pública das obras⁷⁹, tendo sido parcialmente realizado o desembolso. O referido acórdão decorrera de representação do Ministério Público junto ao

⁷⁹ Conforme aponta o “Acordo de investimentos” da ferrovia, relatado pelo TCU, para o horizonte até 2016 o financiamento do projeto corresponderia às seguintes fontes (em milhões de Reais):

R\$ milhões

Recursos próprios do concessionário privado	749,6	9,94%
Recursos de origem pública	6792	90,06%
Recursos de incentivo fiscal (FINOR)	1.143,0	15,16%
Recursos de capital público (VALEC como acionista)	229,6	3,04%
Recursos públicos na forma de empréstimos (FDNE*, FNE, BNDES)	5419,4	71,86%
Total	7.541,6	100,00%

Fonte: Tabela a p. 4 do Relatório do Acórdão TCU 1.724/2016 – Plenário, com reorganização dos subtotais das fontes.

(*) 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 mantém 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 diretos 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).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

TCU que informou já haver, em 2016, importante descompasso entre as execuções física e financeira, além de vários vícios construtivos na execução do empreendimento. Além disso, segundo o constante da representação, o contrato original da malha, 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 pactuadas.

Com esses fundamentos o *Parquet* pugnava pela suspensão cautelar de quaisquer desembolsos de órgãos federais, a qualquer título, para o projeto, a fim de prevenir a continuidade de dano ao erário. Em resposta a essa demanda, o Ministro-Relator inicialmente determinou cautelarmente, em 17/5/2016, a suspensão de repasses de recursos federais⁸⁰ destinados à construção da Transnordestina. Ao comunicar a adoção da medida cautelar ao Plenário, o Relator acrescentou que a Valec informara, em audiência na Câmara dos Deputados, ter sido obrigada pelo Governo Federal a aportar ainda mais recursos, mesmo não dispondo deles para suas próprias obras e sem que houvesse um estudo de viabilidade da própria Valec quanto ao investimento. Posteriormente, o próprio Relator revogou a medida cautelar, alegando que números mais atualizados apresentados pelo BNDES contestavam a hipótese de descompasso da execução física e da financeira. Em contestação à 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 anuênciia da ANTT, sem exame técnico do órgão regulador, sem justificação alguma nem contrapartida ao interesse público. Esta precariedade dos projetos refletiu 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), sem que houvesse apresentação e homologação, por qualquer órgão governamental ou de controle, de fundamentos técnicos que justificassem a elevação do orçamento.

Quanto ao descompasso físico-financeiro, insistiu o MPTCU em sua ocorrência, uma vez que os orçamentos não eram confiáveis e os dados usados pelo Relator para descaracterizar a

⁸⁰ Repasses sob 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 4/COI/CMO, de 2021

sobreaplicação financeira não correspondiam à realidade do projeto⁸¹. Acrescentou volumosos relatos oficiais de baixa qualidade dos serviços concluídos e de precariedade ou ausência da fiscalização da ANTT⁸², além de dissecar as inconsistências jurídicas e econômicas no contrato de 2014 que modificava a concessão original da TLSA, criava a concessão específica da Transnordestina e prorrogava a vigência da exploração da malha existente até 2057, introduzindo alterações injustificadas no equilíbrio econômico-financeiro celebrado na licitação de 1997 – sempre tendo como pano de fundo o desconhecimento do valor real do investimento necessário para construção da ferrovia e a ausência de qualquer estudo de previsão de demanda de transporte na região. Tudo isso, cabe lembrar, formalizado quando as obras já estavam em andamento há vários anos, enquanto no mesmo período a concessionária acumulara comprovações de reiterado descumprimento das obrigações assumidas no contrato de concessão quanto ao volume de produção, à redução de acidentes e ao próprio desenvolvimento das obras do novo trecho. Naquela ocasião, o Relator não reformulou sua posição, ao que foi 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 de asseverar 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”, emergindo as seguintes constatações inusitadas: a primeira, que as obras estavam 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

⁸¹ 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.

⁸² 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 4/COI/CMO, de 2021

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 destino⁸³.

Segundo, a de que o papel da Valec no empreendimento vinha sendo, conforme admitira a própria concessionária privada, a de fornecedor de todos os recursos que eram, por qualquer motivo, atrasados ou negados pelos fundos de investimento – o que quer dizer que a participação pública no projeto era, na prática, bancada por recursos orçamentários (num montante que, em setembro de 2016, já totalizara R\$ 1,124 bilhão⁸⁴):

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 Investimentos**⁸⁵.

Em conclusão, apontou 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, constatou-se a inadequação e incompletude dos projetos apresentados pela concessionária à análise da ANTT, nos quais faltavam 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). Com efeito, as alegações da própria concessionária eram de que os projetos executivos

⁸³ Além disso, o Voto do relator aponta que “[a] parte da parte da ferrovia ainda por construir é justamente a que atravessa as regiões de maior concentração populacional, evitada de dificuldades relacionadas a processos de desapropriação, entre outras, o que tende a dificultar os trabalhos e/ou a aumentar os custos previstos.”

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

⁸⁵ 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

de engenharia (incluindo as necessárias sondagens) poderiam ser entregues quando muito em agosto de 2017⁸⁶. 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, nesta ocasião, faz eco às constatações técnicas, lembrando que há “vasto conjunto de indícios que indicam a ocorrência de vícios insanáveis que podem levar à declaração de nulidade dos atos e contratos que viabilizaram a construção da Transnordestina” – circunstância que justificava e exigia medidas acautelatórias. Por esta razão, restaurou – com o endosso do Plenário – a cautela original direcionada aos mesmos órgãos federais⁸⁷ no sentido de que:

[...] se abstêm de destinar recursos, a qualquer título, para as obras de construção da Ferrovia Transnordestina (Malha II) ou para a respectiva concessão, 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 trouxe 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 (confirmado o descompasso entre a execução física e financeira, bem como a ausência de projeto e de orçamento confiáveis de todo o empreendimento⁸⁸), revelou que o novo contrato de concessão de 2013-2014 previu, para a ANTT, uma série de papéis-chave na estrutura de governança do projeto – alguns dos quais não existiam em nenhuma outra concessão – que, na prática, não eram desempenhados (acompanhar trimestralmente o fluxo de

⁸⁶ Item 228 do Relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ *23. Embora mais de 70% dos recursos previstos no Acordo de Investimentos já tinhham sido investidos na ferrovia, apenas cerca de 50% do projeto (50% segundo a concessionária, 40% segundo a ANTT)havia sido efetivamente executado. O montante a ser aportado não seria, desse modo, suficiente para garantir a conclusão das obras. Mais recentemente, a concessionária divulgou 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. Pertinente ressaltar também que o orçamento da obra nesse valor tornaria menos significativo o descompasso entre a execução física e financeira das obras.*



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

caixa da concessão; arbitrar a definição da responsabilidade por eventuais atrasos na liberação de recursos⁸⁹; acompanhar os investimentos e o cronograma do projeto). Haja vista ter sido esta a assimetria fundamental de informações na relação entre os interessados no projeto, esta intervenção da ANTT foi o foco principal da fiscalização.

A descrição da estrutura de governança do projeto destacou que aquilo que originalmente seria de responsabilidade de um concessionário privado terminou por ter uma enorme participação dos entes públicos no financiamento (como acionista minoritário e emprestador em condições subsidiadas), assim como na gestão da concessão. Na prática, o setor público (Valec, BNDES e Fundos de investimento) não era controlador da concessionária (pois a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, empresa privada concessionária da malha original, possuía 92,6% das ações ordinárias), mas aportou 63,7% do seu capital (pois detinha a totalidade das ações preferenciais)⁹⁰. 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 obra⁹¹; a Valec atuou sempre como supridora de eventuais insuficiências de fundos

⁸⁹ Esta exigência colocou sobre o setor público como um todo grande parte do risco de financiamento da concessão, uma vez que o concessionário privado somente seria responsável pelas consequências da falta de recursos se demonstrada, pela agência reguladora, que foi o setor público o causador da insuficiência de financiamento.

⁹⁰ Tabela 3, pp. 14-15 do Relatório do Acordão 1408/2019 – Plenário. O Acordo de Acionistas tampouco estabeleceu condições equivalentes ao poder de controle (embora tenha conferido algumas prerrogativas de voto à Valec). O item III do Voto condutor do mesmo Acórdão chegou à 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 tornaram mais extremas (90 % de fontes públicas, 10 % de fontes privadas) quando a estimativa foi 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.*

⁹¹ 142. *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\$*



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

dos demais entes públicos sem sequer intuir-se dos motivos que levam a essas insuficiências, constatando somente *a posteriori* que os desembolsos que efetuou não seriam devidos⁹². Quanto ao papel do regulador ANTT, o exame do acompanhamento que realizou quanto ao fluxo de caixa da concessão suscitou outra constatação importante: a ANTT não fez qualquer acompanhamento do valor dos investimentos efetivamente feitos na concessão. A razão alegada foi que a equação do contrato não se deu baseada no valor investido, mas tão somente no aporte de capital dos acionistas e nos financiamentos obtidos⁹³. De um lado, isso implicou na omissão da agência reguladora em conhecer da infraestrutura que está sob sua regulação direta. De outro, revelou um desenho de concessão no mínimo inusitado. Ao contrário do que se esperaria, a taxa de retorno a ser assegurada ao investidor (mediante o prazo de concessão variável até alcançá-la) não foi calculada sobre o valor da obra real entregue, mas simplesmente do montante financeiro contabilizado do investimento, independentemente da eficiência da obra e da respectiva exploração – um modelo que lembrou o mecanismo das “garantias de juros” concedidas aos investidores ferroviários no Segundo Império⁹⁴. Ou seja, o concessionário não esteve sujeito a riscos de receitas e

7,5 bilhões. Nesse momento, contudo, o valor do projeto aprovado no âmbito do Finor ainda era de R\$ 5,4 bilhões. O valor de R\$ 7,5 bilhões, que até hoje é o orçamento vigente no BNB, Sudene, Valec e ANTT não chegou a ser aprovado pelo Finor. Não obstante, em abril de 2016, quando, ao que tudo indica, as obras já estavam bastante defasadas em relação ao cronograma contratual, o Finor aprovou o pleito da concessionária de adequação técnica do projeto, apresentado em 30/10/2014 (peça 53, p. 6), aumentando o orçamento para cerca de R\$ 9,2 bilhões (peça 53, p. 2).

⁹² *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. [...]

⁹³ *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: [...]*

⁹⁴ *No fim do Império, as sociedades anônimas com maior capital realizado, na corte, têm por objeto estradas de ferro, carros 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*



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

despesas operacionais: a rentabilidade do investimento financeiro foi garantida automaticamente pela prorrogação do prazo de concessão (portanto, da exploração do bem em caráter monopólico) até alcançar o retorno financeiro. 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 foi que o acompanhamento físico e técnico vinha sendo feito segundo o padrão exigível (embora a atividade atípica de “avaliar a responsabilidade pelos atrasos nas obras por falta de recursos” fosse feita de forma não institucionalizada e intempestiva⁹⁵, o que resultou inclusive na ausência de qualquer repactuação formal de prazos no contrato de concessão – a despeito da reconhecida impossibilidade de cumprimento do seu cronograma original). No âmbito de engenharia, porém, até agosto de 2017 os elementos trazidos pela concessionária para validação do projeto (que haviam sido reiteradas vezes exigidos pelo menos desde agosto de 2014) foram examinados e considerados inteiramente insuficientes pela ANTT, que apontou inúmeras

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).

⁹⁵ 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 4/COI/CMO, de 2021

pendências de projeto e orçamento⁹⁶ (agravadas pela constatação de que “a TLSA não demonstrou que possuía mobilização de recursos humanos e financeiros para sanar as inconsistências reiteradamente apontadas”⁹⁷). Em síntese, do ponto de vista da governança verificou-se que não existiam para o órgão regulador elementos capazes de sequer indicar 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% à época da auditoria), tampouco uma projeção da estrutura financeira capaz de viabilizar a conclusão e operação da obra (elemento este que, em uma concessão, a legislação e a técnica tornam um pressuposto da própria licitação, e que no caso da Ferrovia Transnordestina somente veio a ser evidenciado dez anos depois de iniciadas as obras e respectivos desembolsos, por força do questionamento do órgão de controle externo). Sintetizando a conclusão em termos das perspectivas do projeto, conclui o relatório:

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

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

⁹⁶ 239. 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).

⁹⁷ Item 243 do Relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

que existe chance substancial de que a obra não venha a ser concluída.
(grifos no original)

À conclusão da equipe técnica anuiu o Ministro-Relator, que acrescentou em seu Voto que a situação dos projetos de engenharia apresentados pela concessionária era tão 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 levantasse todos os desembolsos realizados pela concessionária nas obras e os eventuais desencaixes de recursos públicos e a responsabilidade pelos mesmos, bem como para o acompanhamento físico e financeiro do projeto em caso de deliberação por repactuar o cronograma contratual da ferrovia.

O Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário focalizou 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 20/9/2013⁹⁸. Esse acordo conferiu alguns poderes de voto à Valec na aprovação de políticas gerais da empresa, bem como em alienações, investimentos, participações, endividamento e contratos que superassem determinados valores financeiros – em contrapartida à obrigação de cobrir os aportes previstos no acordo de investimentos que não haviam sido providenciados pelos outros agentes públicos (Finor ou

⁹⁸ Antes do qual, porém, já ocorreria 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 4/COI/CMO, de 2021

FDNE⁹⁹), inclusive a correção monetária dos desembolsos desses agentes feitos em desacordo com o cronograma original. A auditoria apontou que não foram realizadas quaisquer análises técnicas, econômicas, financeiras ou de risco para a tomada de decisão de subscrever esse investimento¹⁰⁰. Esta prática violou diretamente a técnica gerencial e de gestão de projetos, assim como 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 no fato de serem facultados pelo mencionado Acordo – e sem qualquer providência de resarcimento de prejuízos à companhia. Tampouco a Valec exerceu os direitos, concedidos pelo Acordo de Acionistas, de exame e aprovação de nenhum contrato de construção, tendo realizado exames tecnicamente muito deficientes para aprovação de contratos com partes relacionadas¹⁰¹.

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

⁹⁹ 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 se tornaram exigíveis por encontrarem-se em atraso por parte dos fundos (item 158 do relatório).

¹⁰⁰ 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 voto. 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. Estes 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 – modificação redacional que não foi sequer introduzida no texto final do ajuste assinado (itens 127-134 do Relatório ao Acórdão 1659/2007 – Plenário).

¹⁰¹ 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 4/COI/CMO, de 2021

custos, sendo inviável assumir tais encargos com o prazo trintenário de concessão naquela data pactuada. Este teria sido o fundamento para a celebração da nova concessão, autorizada pela Resolução ANTT nº 4.042/2013 e pactuada em janeiro de 2014 com uma nova pessoa jurídica concessionária (cuja gestão foi objeto dos já mencionados “Acordo de Investimentos” e “Acordo de Acionistas” celebrados em 20/9/2013 entre a concessionária anterior e os diferentes entes públicos).

Quanto à gestão das participações da Valec, tratada no Acórdão 1659/2017-TCU- 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. A bem da verdade, 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 tinha atribuição de fazer tais estudos nem a competência para avaliar o mérito, pois a Valec seria independente e teria a decisão exclusiva sobre a conveniência e oportunidade de liberar os recursos¹⁰². Em manifestação posterior, a Valec alegou que “a decisão de participar da TLSA não foi da empresa”, mas sim da Assembleia Geral, representante do acionista único União Federal, que teria negociado os acordos em âmbito externo à empresa¹⁰³, além de que teria sido autorizada orçamentariamente toda a despesa incorrida. Alegou, ademais, não ter examinado os contratos de construção por não terem sido comunicados formalmente à empresa e que estava tomando providências para proceder ao exercício das faculdades de contro-

¹⁰² O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Casa Civil da Presidência da República também responderam não ter competência sobre o assunto.

¹⁰³ Esta informação é refutada pelo TCU com base nos registros das Assembleias Gerais:

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

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

le previstas no Acordo de Acionistas. O Ministro-Relator concordou com todas as ponderações do relatório da auditoria, tendo o Acórdão estabelecido 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.

Posteriormente, a Valec veio até mesmo a reconhecer, na prática, a completa ausência de avaliação gerencial do investimento: por duas vezes (2018 e 2020) propôs-se a contratar consultorias privadas para realizar diagnósticos econômico-financeiros, de impacto socioeconômico, de riscos e de aspectos regulatórios e societários do empreendimento do qual participa, que teria inclusive a missão de estudar-lhe a própria viabilidade¹⁰⁴. Em outras palavras, os estudos que fundamentariam a decisão de investir somente foram iniciados mais de dez anos após a realização dos desembolsos.

Neste ponto do desgoverno em relação às participações, o problema não se limitava à Valec: embora a empresa tenha agido como supridora de fundos quando os demais agentes financeiros estatais recusavam a participação, mesmo estes – quando custearam o investimento – não agiram a contento: o Acórdão 3/2021 – Plenário veio a apontar irregularidades nas aplicações do FDNE: assunção de compromisso de pagamento de correção monetária e aceitação do Acordo de Investimentos sem os ajustes exigidos pela Diretoria Colegiada do órgão gestor (Sudene) com relação a garantias, prazo de financiamento, carência e momento para a conversão de debêntures, em afronta ao Decreto 6.952/2009 e às regras decisórias internas do FDNE.

Em audiência pública de 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 houvesse

¹⁰⁴ Na primeira tentativa (RDC 16/2018), o TCU considerou irregular o procedimento de contratação e determinou a sua anulação (medida cautelar ratificada pelo Acórdão 2.699/2020 – Plenário). Na segunda (Processo Administrativo 51402.100477/2020-54 de inexigibilidade de licitação), entendeu legítimo o objeto do contrato e admissíveis os procedimentos até então adotados para a celebração do contrato (Acórdão 69/2021 – Plenário).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

aportes de recursos privados e/ou entrada de novos sócios privados; dada a precariedade da situação financeira da concessionária, era previsível a necessidade de fazer ajustes na estrutura administrativa da empresa, renegociação de dívidas com fornecedores e instituições financeiras, além 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 a 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 encontrava-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, decorria de causas imputáveis à concessionária. Respondendo ao questionamento deste Comitê acerca de qual seria, dentre as diferentes frentes de obras em que a empresa estava direta ou indiretamente engajada (Ferrovia Norte-Sul, Ferrovia Oeste-Leste, Ferrovia Transnordestina), a aplicação mais eficiente dos recursos públicos, esclareceu que a empresa simplesmente aplicava 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 estava sendo buscado pela concessionária (uma vez que seus acionistas não tinham condições de fazer mais aportes), ou a devolução amigável da concessão.

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

Dante da realidade acima exposta, o COI 2017 considerou os fatos do empreendimento, reconhecidos pelos próprios agentes públicos envolvidos, como estarrecedores: após a aplicação



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

de pelo menos R\$ 5,7 bilhões de recursos públicos¹⁰⁵ e do início das obras desde 2006, a concessionária não conseguiu executar mais da metade das obras e não dispõe de projeto adequado nem de orçamento confiável para a conclusão do empreendimento. O acervo construído, por sua vez, apresentava inúmeros problemas sérios de qualidade. O valor que se esperava que os sócios (públicos e privados) aportassem para concluir as obras era desconhecido, pois o valor total oscilava 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, sequer acompanhada em termos gerenciais, físicos ou de engenharia ao longo de todo o período da participação federal no custeio do empreendimento (situação esta que apenas começava a ver seus primeiros esboços de correção por meio do cumprimento das medidas de governança estabelecidas pelo TCU – medidas prejudicadas pela reconhecida escassez de recursos incidente sobre toda a administração federal, incluindo a Valec). A participação majoritária do capital público no projeto não se refletiu em poder de controle, que era do sócio privado minoritário. O próprio desenho da concessão era economicamente questionável (pois remunerava não o valor da obra aportada pelo concessionário ou a eficiência da exploração, mas o montante financeiro constante dos livros contábeis da empresa concessionária).

Por todas essas razões, o Tribunal formalizara, nos Acórdãos 67/2017 e 2.532/2017-Plenário, determinação cautelar de suspensão da aplicação de todos os recursos federais (mesmo na forma de empréstimo) na Transnordestina. No entanto, os processos em que estas decisões foram proferidas discutiam questões muito mais graves relacionadas ao fundo do direito: a própria validade jurídica da concessão nos moldes 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 não ter competência para avaliar a conveniência e oportunidade dos aportes, em razão de a Valec ser empresa independente, e ao mesmo tempo a

¹⁰⁵ 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 4/COI/CMO, de 2021

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 não ter conhecimento sobre a realidade física da ferrovia, por não ter acesso aos projetos adequados; os fundos financeiros públicos destinando recursos em um projeto no qual não se sabia sequer o custo final, que dirá o retorno ou a sustentabilidade financeira. Em síntese, o pior cenário imaginável para a alocação de verbas federais.

Desta forma, considerou o COI 2017 evidente que o Congresso estava diante de atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado (na realidade, abrangia todo o bilionário capital aplicado pelos entes federais no empreendimento) que apresentavam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que podiam ensejar a nulidade de procedimento licitatório ou de contrato e, simultaneamente, configuravam 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.

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 próprios¹⁰⁶; mais importante, as soluções apontadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial mencionado pelos gestores eram, todas elas, contrárias à continuidade da operação nos moldes vigentes (duas envolviam o encerramento da concessão; a terceira a entrada de um novo sócio privado com capital e *expertise*), e que, portanto, não iriam envolver mais aportes federais. Quanto ao andamento da obra, a informação era que se encontravam semiparalisadas¹⁰⁷, não havendo perspectiva de retomada ou aumento do ritmo enquanto persistisse o impasse. Por mais absurda que pudesse parecer a continuidade de desembolsos nas condições em que se apresentavam, 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 custeava os recursos do FDNE,

¹⁰⁶ Com efeito, os programas de trabalho envolvidos não tinham por objeto programático a realização de obras, mas o investimento societário (ou financeiro) da União na empresa concessionária. Portanto, não havia nenhum raciocínio possível que conduzia à interpretação de que a lei orçamentária estaria proibindo essa empresa privada de realizar as obras que constituíam o seu objeto social.

¹⁰⁷ Item 30 do Relatório do Acórdão 67/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

funding de empréstimos à concessionária, reunia um considerável montante global de R\$ 442,781 milhões de reais, suscetíveis de alocação também nesse empreendimento.

Assim, deliberou o Comitê por 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-TCU-Plenário (itens 500 a 510 do relatório) apresentou um relato breve da situação do empreendimento. Quanto ao quadro geral do projeto, estimava que a obra ainda estivesse apenas cinquenta por cento completa, 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, 1408/2017¹⁰⁸ e 1659/2017 – TCU/Plenário¹⁰⁹. Em relação ao ano anterior, tinham sido prolatadas novas deliberações substantivas da Corte de Contas¹¹⁰. 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 abstêm de destinar recursos, a qualquer título, para as obras de construção da Ferrovia Transnordestina (Malha II) ou para a concessionária, até ulterior deliberação desta Corte de Contas.

No relatório do Acórdão em comento, o Tribunal reiterou 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

¹⁰⁸ Que foi objeto de recursos, negados pelos Acórdãos 1.775/2017 e 1.775/2018 – TCU/Plenário, o qual manteve a decisão original.

¹⁰⁹ Este último Acórdão teve recurso impetrado pela Valec, negado pelo Acórdão 2761/2018 - Plenário.

¹¹⁰ 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 4/COI/CMO, de 2021

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. Concluíram 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, incorporaram ao processo as manifestações recorrentes e taxativas da própria ANTT de que os elementos ofertados pela concessionária ao longo de todo o período continuavam 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 - fossem capazes de desconstituir as mencionadas avaliações. Destacou-se que a consolidação da percepção das irregularidades fez com que o novo Acórdão alterasse a condicionalidade para a eventual retirada da suspensão cautelar de aplicação de recursos: não mais seria necessária, somente, a apresentação de estudos e projetos aprovados pela ANTT (como no Acórdão 67/2017 – Plenário), mas uma autorização expressa do próprio Tribunal, que entendeu 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 embasou todas as aplicações de recursos federais); tal medida não foi acolhida pelo Relator por razões estritamente processuais, optando-se por abrir possibilidade de manifestação e contraditório das partes interessadas.

Já o Acórdão 2533/2017–TCU–Plenário tratou 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 serviço¹¹¹, postergação da realização de intervenções de manutenção e investimentos necessários na infraestrutura concedida) e da leniência com que a

¹¹¹ 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 somente nos estados do Ceará, do Piauí e do Maranhão.(Acórdão 2533/2017 – TCU/Plenário).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

ANTT vinha tratando tais casos, ao optar por celebrar sucessivos Termos de Ajustamento de Conduta (invariavelmente descumpridos e que não previam 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)¹¹². Estas irregularidades referiam-se, como regra, às operações da malha já existente (aquele construída pela União e entregue à concessionária em 1997), mas eram de extrema importância como indicativo do risco de contraparte, ou seja, como demonstração do risco que impunham os padrões de conduta da empresa concessionária e da agência reguladora em relação ao interesse público envolvido no contrato de concessão¹¹³.

A empresa concessionária informou, em seu Relatório da Administração que acompanha os demonstrativos financeiros informados à CVM ao final do primeiro semestre de 2021¹¹⁴, que em 16/09/2021 impetrou recurso contra o Acórdão 67/2017, solicitando a liberação dos recursos públicos ao projeto, dado que teriam sido exauridas as providências a seu cargo para aprovação do orçamento das obras do projeto e que seriam imprescindíveis os recursos previstos nos acordos originais para que seja finalizado o projeto.

O Acórdão 2461/2018–TCU–Plenário (item 311 do relatório) aduziu 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:

¹¹² Contribuiu para o insucesso desses acordos alternativos a postura leniente da Agência reguladora em não prever, em norma regulamentadora, medidas mais constitutivas 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).

¹¹³ Os Acórdãos 1299/2018 – Plenário e 4/2021 – Plenário cuidam dos Termos de Ajustamento de Conduta celebrados com as demais concessionárias ferroviárias (excluindo explicitamente a Transnordestina), razão pela qual não são abordados nesta avaliação.

¹¹⁴ IITR - Informações Trimestrais - 30/06/2021 - TRANSNORDESTINA LOGISTICA SA. pp. 17 – Relatório da Administração 2021 – 1S2021, Disponível em https://www.csn.com.br/wp-content/uploads/sites/452/2021/08/TLSA-Relatorio-CVM_30.06.21.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

[..] 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 prosseguiam sem solução até as vésperas da deliberação do Comitê em 2018 (PLOA 2019): em 7/11/2018, segundo notícias de imprensa¹¹⁵ e manifestação em audiência pública na Câmara dos Deputados¹¹⁶, 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 a conclusão do empreendimento não ocorreria antes de 2027. Sem embargo, permanecia explícita a posição da ANTT de que os elementos entregues eram apenas projetos executivos de parte dos trechos, que não atendiam às exigências regulatórias e do próprio TCU, e que não eram capazes de obstar o andamento do processo de caducidade da concessão. Este encaminhamento, no entanto, divergia das conclusões do já citado Grupo de Trabalho Interministerial criado para encontrar soluções para o projeto, o qual asseverou que considerava possível a retomada de aportes financeiros públicos para o projeto, desde que previamente comprovadas uma série de condições de grande calado: a apresentação de um parceiro privado pela concessionária que comprovasse a capacidade e intenção de aportar R\$ 4,505 bilhões (valor estimado pela própria concessionária); a continuidade dos aportes da Valec

¹¹⁵ “Transnordestina fica para 2027 e ainda vai exigir R\$ 6,7 bilhões”. . Daniel Rittner. Valor Econômico, 07/11/2018. https://www.valor.com.br/imprimir/noticia_impresso/5971743

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

¹¹⁶ “Um caminho para a Ferrovia Transnordestina - MPDG e TLSA - Road Show - Outubro, 2018. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrovia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/jorge-luiz-de-mello-diretor-presidente-da-transnordestina-logistica-s.a>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

em 2018, 2019 e 2020 em montante próximo a R\$ 1,14 bilhão no total¹¹⁷; a “solução” de um financiamento de R\$ 463 milhões do BNDES à concessionária (que a mesma considerava condição essencial para o seu próprio aporte de capital); fossem validados pela ANTT o orçamento e cronograma pelo menos das parcelas de obra previstas até 2025; e a validação das propostas pelo TCU¹¹⁸.

Informações do TCU na interlocução com o Comitê

Em 22/11/2018, durante audiência pública promovida pelo Comitê, o representante do TCU historiou os diferentes pontos levantados nas fiscalizações – os quais, 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 vigentes; 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 destas ocorrências gravíssimas, o Tribunal determinou cautelarmente a suspensão de toda e qualquer aplicação de recursos públicos a qualquer título na ferrovia. Em resposta a questionamento formulado pelo Comitê, indicou que o funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial foi muito positivo para fazer com que os diferentes agentes federais ao menos conversassem entre si, superando a absoluta descoordenação vigente antes; do ponto de vista do resultado, porém, reconheceu que a solução apresentada no relatório do mencionado Grupo ainda possuía características de um desenho geral, uma expectativa, dependendo da confirmação de inúmeras premissas para que pudesse ser considerado viável.

Ao longo de 2019, foi publicada uma nova decisão, de caráter exclusivamente processual, sobre a obra (o Acórdão de relação 234/2019–TCU–Plenário, que deferiu ingresso nos autos e vista à Valec e prorrogou até o dia 15/02/2019 o prazo fixado pelo Acórdão 1659/2017–TCU–

¹¹⁷ <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrovia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/otto-burlier-diretor-da-secretaria-de-desenvolvimento-da-infraestrutura-mpdg>

¹¹⁸ Relatório final do grupo de trabalho "Elaboração de proposta aos Ministros de Estado que contemple soluções para a Ferrovia Transnordestina". Brasília, 20.10.2017. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrovia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/otto-burlier-relatorio-final-gt-tlsa-mpdg>.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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. Essa decisão foi confirmada definitivamente pelo Acórdão 2878/2019 – TCU – Plenário, que determinou a anulação do certame, fundamentalmente porque a contratação de consultoria para “análise, avaliação e gestão da participação societária minoritária da Valec” na ferrovia “seria uma fonte de despesas desnecessária e antieconômica, diante da incerteza que paira sobre a retomada das obras”, pois diante da restrição orçamentária não havia previsão de novos investimentos públicos nesse objeto (além de outras impropriedades procedimentais na condução do processo de contratação). No entanto, uma outra contratação foi efetuada, com o aval do TCU, para estudos avaliativos, como se verificará adiante.

Na audiência pública do COI 2019 (em 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 do entendimento 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. Até aquele momento, no entanto, não havia sido prolatada decisão formalizando a posição definitiva do Tribunal na matéria.

Em reunião de audiência pública realizada em 17/03/2021, o representante do TCU sintetizou as irregularidades apontadas pelo Tribunal no empreendimento e ainda não sanadas: entrega do trecho sem licitação à concessionária atual; precariedade, informalidade e imprecisão dos projetos da obra, aliados à imprecisão do orçamento da obra (estimativa oficial inicial de R\$ 4,2 bilhões amplamente superada, aproximando-se dos R\$ 11 bilhões naquele momento); início da construção antes mesmo da aprovação dos projetos do empreendimento; descompasso entre a execução física e a execução financeira da obra (a execução financeira encontrava-se mais avançada que a execução física); indicativos da baixa qualidade dos serviços executados (baixa qualidade dos trilhos e trincas na plataforma de aterro, por exemplo); desfiguração da equação econômico-financeira estabelecida por ocasião da celebração do contrato original de concessão, com a prorrogação indevida da vigência da concessão (sem estudos que justificassem o interesse



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

público na prorrogação e que comprovassem a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato).

Na audiência promovida pelo COI em 23/11/2021, o representante do TCU, manifestando concordância com a descrição dos fatos feita na mesma ocasião pelo Ministério da Infraestrutura, apontou que a decisão definitiva sobre a regularidade do modelo da concessão original por parte da Corte tomará em conta a definição do poder concedente sobre a caducidade, pelo que a deliberação aguarda também a posição do Ministério sobre a persistência ou não da concessão. De igual modo, os projetos entregues pela concessionária e aprovados pela ANTT não foram examinados pelo TCU dado que, se a caducidade vier a ser declarada, essa análise perde o objeto. Em síntese, de forma similar ao apontado pelo Ministério, as decisões do Tribunal também estão em aguardo da decisão de caducidade ou não da concessão.

Em relação à medida cautelar do Tribunal ainda vigente, reembrou que o fundamento para a sua remoção não é a simples entrega de projetos, mas a decisão de mérito sobre o conjunto dos elementos envolvidos no processo, os quais transcendem em muito a simples ausência de projetos de engenharia para a obra. Relatou, ainda, que existe uma demanda da Sudene ao Tribunal no sentido de ter liberada a aplicação de recursos do FDNE no projeto, demanda esta que se encontra em fase de diligência, não tendo sido ainda deliberada.

Quanto aos apontamentos do projeto Geocontrole, informou que o Tribunal não aprofundou o estudo por duas razões: uma, por não ser sua jurisdição direta o controle da execução de concessões por empresas privadas; duas, porque o padrão de comparação para avaliação das imagens satelitais era o projeto antigo, que foi superado pelos novos elementos entregues pela concessionária. Portanto, as informações preliminares descritas em trechos anteriores desta seção não foram desenvolvidas em grau relevante para a consideração do relatório.

Informações da Câmara dos Deputados

O empreendimento foi também acompanhado sistematicamente pelo Legislativo. Uma Comissão Externa da Câmara dos Deputados funcionou em 2018, aprovando relatório final em 12/12/2018. No mencionado documento¹¹⁹, foram corroborados os relatos aqui apontados,

¹¹⁹ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2189157>.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

asseverando que a disponibilidade de recursos por parte da concessionária era “o principal entrave observado para a retomada do empreendimento”, especialmente porque as condições econômicas do país inviabilizavam qualquer novo aporte público ao projeto (tornando ainda pouco provável a entrada de capital estrangeiro de risco). Saudou-se o trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial no sentido de coordenação entre os atores e foram endossadas as suas conclusões, bem como uma mudança de postura da concessionária no sentido de acatar as 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 2019¹²⁰. 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.

Informações do gestor:

Em 2018, manifestando-se por meio do Ofício nº 514/2018/PG/ANTT¹²¹, de 8/11/2018, a ANTT contestou a atuação da CMO em razão de o empreendimento não constar da relação de recomendações de paralisação do TCU anexa ao Acórdão 2461/2018–TCU–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. Reivindicou, por isso, ser a própria ANTT responsável por qualquer providência cabível no âmbito do contrato de concessão.

Também em 2018, na audiência promovida pelo COI em 22/11/2018, o representante do então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil relembrou as etapas iniciais da concessão das malhas ferroviárias do Nordeste no final da década de 90, quando a viabilidade

¹²⁰ Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/documentos/publicacoes/plano-anual-de-fiscalizacao-e-controle-ano-2019>

¹²¹ 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 4/COI/CMO, de 2021

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 na forma como está atualmente (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 em 2004 não tinham qualquer fundamento, que eram estimativas não embasadas em projetos específicos para a obra; o primeiro salto desse valor (em 2007/2008) deveu-se ao atendimento de uma demanda do concessionário de atualização do valor, consistindo apenas na aplicação da inflação do período ao 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.

Então, o Ministério manifestou, de forma clara, que concordava com a posição do TCU de que a ausência do projeto de engenharia completo e aprovado impedia não só a continuidade da obra, mas a própria avaliação de sua viabilidade econômica; declarou 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 poderia ser cogitada quando se concluíssem todos os projetos (que devem caracterizar o traçado físico da ferrovia – portanto sua capacidade operacional e comercial – e o seu custo estimado) e quando o parceiro privado apontasse 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 deveria ser examinado pela ANTT do ponto de vista técnico. Antes de todas essas circunstâncias se concretizarem, reiterou a sua concordância com a impossibilidade de realizar aportes públicos. Até lá, a ANTT continuaria conduzindo os



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

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). Afirmou, ademais, ser possível vislumbrar viabilidade econômica na ideia geral da ferrovia (ainda que com participação pública, em tese), mas que o objetivo do Ministério era salvar o empreendimento, e não qualquer aspecto específico da concessão. Para isso, precisamente, enxergava como absolutamente imprescindível a finalização dos projetos, e, possivelmente, mudanças significativas do acordo de acionistas e do contrato de concessão (visto que têm prazos e estratégias operacionais inexequíveis), sujeitos ainda à comprovação pelo sócio privado da estrutura financeira concreta que permita financiar a continuidade do empreendimento (noticiando tratativas que então estavam sendo feitas pela empresa concessionária nesse sentido).

Em 7/11/2019, o representante da ANTT na audiência pública do COI 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 o que seria uma responsabilidade do poder concedente na concessão original, até então não cumprida. Lembrou que não ocorreram mais repasses públicos desde 2017 e informou que os projetos recebidos, até então, deram-se de forma parcelada, por segmentos da obra, e que a Agência aguardava a remessa do projeto completo para avaliá-lo.

Proseguiu a ANTT, afirmando que foi a concessionária quem deu causa ao atraso nas obras. Quanto à concessão como um todo, a Agência 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 havia concluído o 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 proferida¹²². Não constava das páginas da internet da Agência em que se publicam as informações sobre a

¹²² Em 10/3/2020, a Diretoria da ANTT deliberou por acolher recomendação constante do Relatório Final apresentado pela Comissão Processante de propor à União a declaração da caducidade do contrato de concessão da Transnordestina Logística S.A. (TLSA) e determinar que seja instaurado processo administrativo, no âmbito da Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas - SUFER, visando apurar o valor de eventual indenização cabível. Ata da reunião da Diretoria da ANTT disponível em https://portal.antt.gov.br/documents/498202/0/ATA+RD+848%C2%AA+SEI_50500.022001_2020_02.pdf/0ea3782d-cacf-4ae0-68ab-a853ee734d96?t=1595947554727, acesso em 8/11/2020.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

concessão regulada¹²³ qualquer referência à caducidade ou outra forma de interrupção das concessões em epígrafe.

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 busca de soluções definitivas, que tanto poderiam envolver uma solução de mercado com a entrada de novos investidores para conclusão dos trechos quanto a caducidade e relíctação da concessão. Não havia posicionamento definitivo do Ministério, como formulador da política, até aquele momento. Considerava positiva a constatação de uma retomada parcial do investimento privado na remobilização de alguns pontos da obra, mas entendia que ainda era muito cedo para apontar um resultado definitivo das conversações ora em andamento.

Em reunião de audiência pública realizada em 17/03/2021, historiando detalhadamente o empreendimento, o representante do Ministério da Infraestrutura apontou a Transnordestina como “o maior problema para resolver dentro do Ministério”. Alegou que a construção dos trechos da ferrovia seria “uma obrigação do governo” na concessão original de 1997, sendo a “cisão” da concessão uma tentativa de solucionar essa lacuna. Confirmou estar a recomendação de caducidade das concessões (da malha “nova” e da malha “antiga”) sob avaliação o Ministério, que estaria buscando soluções alternativas.

Já os representantes da ANTT trouxeram, na mesma ocasião, a informação de que a recomendação de caducidade das concessões trazia “uma estimativa preliminar de indenização em favor da concessionária” (estimativa que, em seguida, foi quantificada pelo representante do Ministério da Infraestrutura em R\$ 8 bilhões em favor do concessionário, deduzidas as obrigações descumpridas por este que ainda não haviam sido calculadas¹²⁴). Relataram o

¹²³ <https://portal.antt.gov.br/ferrovia-transnordestina-logistica-sa>; <https://portal.antt.gov.br/transnordestina-logistica-sa>

¹²⁴ “A decisão ainda não foi tomada porque ainda não temos essa resposta da consultoria contratada por meio da VALEC, a respeito da malha — se existe alguma solução, que não a caducidade. Essa solução pode gerar um custo muito elevado para a União. Existe a estimativa de 8 bilhões de investimento, que deve ser amortizado, que não foi amortizado pelo empreendedor, e ainda haveres que o empreendedor teria na Malha I. Então, ainda há um ajuste de contas que precisa ser calculado e uma solução que precisa ser estudada, para vermos se existe uma alternativa para esse fim. Enquanto essa solução não for estudada, não vamos tomar essa decisão. (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. 3ª Reunião de Audiência Pública Realizada em 17/03/2021. Notas Taquigráficas, p. 9. Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/copy3_of_Apresentacoes_das_Reunioes_de_Audiencia_Publica)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

andamento então de um trabalho de revisão interna dos projetos recebidos, com muita interação com a concessionária.

Por fim, notícias de imprensa davam conta de que o Ministério estudava proposta de um outro investidor para assumir o trecho pernambucano, levando a uma modificação na malha concedida. Persistia, entretanto, a perspectiva de uma possível caducidade da concessão 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 vamos mais tolerar o inadimplemento do contrato. Estou pronto para apertar o botão da caducidade”¹²⁵).

Manifestando-se em audiência pública de 23/11/2021 promovida pelo COI, o representante do Ministério da Infraestrutura informou que inexistem quaisquer novas propostas de modelagem e financiamento por parte do concessionário, o qual tem realizado aportes incrementais nas frentes de obra abertas (cerca de R\$ 370 milhões desde 2019). Portanto, o projeto econômico permanece no estágio atual de concepção. Não houve aportes públicos desde o início da cautelar, e o Ministério não tem expectativa de realizar qualquer aporte em cenários futuros, exceto a possível participação do DNIT na gestão de desapropriações; todavia, o financiamento por parte dos Fundos de Desenvolvimento é passível de ser considerado em novos modelos de continuidade do empreendimento.

O representante da ANTT apontou, na mesma audiência, que a Deliberação 238/2021 da Agência aprovou o valor de R\$ 8,9 bilhões para o orçamento regulatório (custo da obra), a preços de 2019, incluindo os dois trechos envolvidos na concessão (Suape/Salgueiro e Salgueiro/Pecém) com o traçado atualizado¹²⁶. Informou ainda que existe uma estimativa inicial dos valores envolvidos no encontro de contas para o caso de uma eventual caducidade da concessão, e essa estimativa foi enviada ao Ministério, mas não poderia divulga-la por estar o processo ainda em andamento.

Na oportunidade, o Deputado João Carlos Bacelar manifestou-se – sobre o projeto – no sentido de que não existia dinheiro do orçamento da União envolvido, sendo indevida a intervenção do Comitê.

¹²⁵ 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.ghtml>.

¹²⁶ Adicionando que este valor pode sofrer um pequeno aumento nominal em função de pleito posterior da concessionária no sentido de que sejam trazidos os preços para data-base em 2021.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Informações adicionais de 2020 e 2021

Algumas decisões novas foram publicadas pelo TCU, nos processos que tratam da Ferrovia Transnordestina, trazendo fatos novos que, não obstante, não alteram os elementos fáticos e jurídicos centrais acima resenhados¹²⁷.

O Acórdão 3/2021 – TCU – Plenário, relativo a uma fiscalização sobre os mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste e Fundo de Investimento do Nordeste, geridos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional) sobrestou o julgamento de mérito até o deslinde pelo Tribunal da questão da legalidade da concessão da ferrovia. No entanto, registrou ocorrências irregulares na gestão da aplicação dos recursos do FDNE no empreendimento: aceitação, no Acordo de Investimentos para construção da Ferrovia Transnordestina, de compromisso de pagamento de correção monetária por parte do FDNE, o que contraria normas legais (Decreto 6.952/2009) e Decisão da Diretoria Colegiada do órgão gestor (Sudene); e descumprimento de Decisão da Diretoria Colegiada no mesmo Acordo de Investimentos, pois não foram acatados os ajustes exigidos pela referida diretoria com relação a garantias, prazo de financiamento, carência e momento para a conversão de debêntures.

Pelos Acórdãos nº 69/2021 e 488/2021 – TCU – Plenário, constata-se que a Valec buscou a contratação direta de consultoria para “avaliação de viabilidade do empreendimento Nova Transnordestina (Malha 2), relacionada à participação societária minoritária da Valec”. Após discussão do cabimento e da forma da contratação, o Acórdão concluiu pela adequação do respectivo objeto à necessidade da Valec diante das circunstâncias de sua participação no empreendimento e pela ausência de irregularidades procedimentais, não impondo óbices à realização desses trabalhos.

O Acórdão nº 751/2020 – TCU – Plenário determinou a apuração da atuação de administradores (conselheiros) da concessionária indicados pelos entes estatais, em função de

¹²⁷ Além dos Acórdãos abaixo listados, outros mencionam casos ou ocorrências isoladas relativos à Ferrovia Transnordestina, não representando avaliação específica sobre o empreendimento: os Acórdãos nº 0 2.856/2011 e 2464/2020 - TCU – Plenário utilizaram achados pontuais nos canteiros de obras da Ferrovia para fundamentar avaliação de práticas de licenciamento ambiental do IBAMA;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

denúncia de pagamentos irregulares a uma das empreiteiras contratadas para a construção¹²⁸. Nessa matéria, o Acórdão nº 2670/2021 – TCU – Plenário afastou irregularidades nas condutas dos conselheiros, dado que o objeto da suposta irregularidade foi anterior às respectivas nomeações em função do Acordo de Acionistas (cuja assinatura mesma foi posterior aos pagamentos), além do que o tema não foi submetido à deliberação do conselho (e, mesmo que tivesse sido, os conselheiros indicados pelo setor público são minoritários e o contrato discutido não estava dentre aqueles sujeitos ao poder de veto previsto no Acordo de Acionistas). Cabe reiterar que esse Acórdão revisita em profundidade, confirmando-a integralmente, a constatação anteriormente apontada de que os entes estatais, embora tenham sido majoritários no aporte de capital, não detêm o controle do empreendimento (ainda que disponham de certas faculdades de veto em questões específicas):

Portanto, o chamado “bloco público”:

- a) não detém o controle preponderante sobre a TLSA, por não possuir ações com direito a voto que permitam controlá-la;
- b) não é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembleia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia

O Acórdão nº 1947/2020 – TCU – Plenário, que aborda a prorrogação antecipada de concessão de outra ferrovia, contém registo de manifestação oficial do Ministério da Infraestrutura em 2020 segundo a qual pretendia o Ministério utilizar-se do saldo remanescente de outorgas de outras ferrovias na forma de investimentos cruzados na Transnordestina, devido “à sua relevância para a região Nordeste e ao fato de o governo federal já ter aportado recursos públicos vultuosos, mas ainda necessitar de investimento de grande monta para a sua conclusão”. Esta “utilização de recursos da prorrogação antecipada dos contratos de concessão para adquirir materiais e insumos para a conclusão da ferrovia se mostraria alternativa viável, em face das restrições orçamentárias da União. Registrhou que essa aquisição observaria as determinações do TCU relacionadas à Transnordestina (Acórdão 67/2017 e 2.532/2017, ambos do Plenário)”.

¹²⁸



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Por fim, o Acórdão nº 1181/2020 – TCU – Plenário discute a responsabilidade dos dirigentes da ANTT por não terem providenciado a regulamentação do regime de apuração e controle de receitas e despesas da concessão, necessário à definição do final do prazo de concessão (variável que definiria, indiretamente, o montante da remuneração final da concessionária). No mérito, o Tribunal acatou as justificativas dos dirigentes, considerando erro escusável a alegação apresentada de que o fato de não ser ainda a ferrovia operacional, sem perspectivas concretas de entrar em funcionamento, tornaria desnecessária a introdução de metodologia específica de contabilização do resultado da concessão para além da simples contabilização dos aportes de capital dos acionistas. Na argumentação para essa conclusão, tanto o TCU quanto a ANTT reiteraram a constatação acima apontada de que a remuneração do concessionário é fixada por uma taxa de retorno nominal sobre os aportes por ele realizados (uma versão moderna da “garantia de juros”).

Passando agora a informações de outras fontes, há notícias publicadas pela mídia de algum tipo de retomada das obras¹²⁹. Mais objetivamente, os dados contábeis da empresa concessionária indicam uma elevação do saldo contábil dos valores da obra em andamento em R\$ 308,409 milhões entre 31/12/2019 e 30/06/2020, e de mais R\$ 439,691 milhões entre 30/06/2020 e 30/06/2021¹³⁰, o que sugere alguma pequena aplicação de recursos na obra de forma contínua¹³¹. Tais recursos têm origem na própria empresa¹³², e são de muito pequena

¹²⁹ <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/30/prevista-para-2010-transnordestina-encara-incerteza-apos-r-67-bi-gastos.htm>; <https://www.agenciainfra.com/blog/dono-da-transnordestina-diz-que-retomara-obra-de-r-67-bilhoes-com-recursos-proprios/>

¹³⁰ ITR - Informações Trimestrais - 30/06/2020 - Transnordestina Logistica SA. p. 3 - DFs Individuais / Balanço Patrimonial Ativo – Conta “Imobilizado em Andamento”, Disponível em <https://www.csn.com.br/wp-content/uploads/sites/452/2020/11/TLSA-Relat%C3%B3rio-CVM-30.06.20.pdf>

ITR - Informações Trimestrais - 30/06/2021 - Transnordestina Logistica SA. p. 3 - DFs Individuais / Balanço Patrimonial Ativo – Conta “Imobilizado em Andamento”, Disponível em https://www.csn.com.br/wp-content/uploads/sites/452/2021/08/TLSA-Relatorio-CVM_30.06.21.pdf

¹³¹ Segundo as demonstrações financeiras da própria TLSA, pela empresa encontrar-se em fase pré-operacional, “grande parte dos desembolsos são levados a Investimento – Imobilizado em Andamento – inclusive aqueles referentes à engenharia e mão de obra própria”. (ITR - Informações Trimestrais - 30/06/2021 - Transnordestina Logistica SA. p. 4 – Relatório da Administração 2021 – 1S2021, Disponível em https://www.csn.com.br/wp-content/uploads/sites/452/2021/08/TLSA-Relatorio-CVM_30.06.21.pdf). Isso implica em que esses valores acumulados na rubrica incluem não só a obra em si, mas praticamente todas as despesas incorridas pela empresa no período. O mesmo Relatório de Administração, em sua p. 16, afirma que o montante investido ao longo de 2021 na obra propriamente foi de R\$ 303 milhões.

¹³² ITR - Informações Trimestrais - 30/06/2020 - Transnordestina Logistica SA. p. 3 DFs Individuais / Demonstração do Valor Adicionado – Contas Remuneração de Capitais Próprios / Lucros Retidos / Prejuízo do



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

monta em relação ao volume da obra. Não há qualquer restrição (tanto do TCU quanto do Congresso Nacional) para a aplicação dos recursos próprios da concessionária na obra; além disso, o volume aplicado (pelo seu montante limitado) não seria capaz de modificar qualquer dos parâmetros envolvidos na apreciação do empreendimento (incluindo, em alguma proporção, os necessários gastos de manutenção e conservação das obras em andamento, o que afigura-se certamente recomendável tanto do ponto de vista empresarial quanto do ponto de vista da política pública). Assim, não se vislumbra qualquer irregularidade nessa constatação, e tampouco isso tem qualquer reflexo modificativo na avaliação feita até agora pelo COI.

Ao longo de 2021, continuaram surgindo informações esparsas de vários supostos planos para continuar o empreendimento: em 21/07/2021, o Ministro da Infraestrutura declarava à imprensa que o governo decidira dar andamento a apenas um dos dois trechos (Eliseu Martins/PI a Pecém/CE), inexistindo demanda para o ramal pernambucano¹³³; um grupo empresarial privado divulgou ter formalizado junto ao Ministério a sua intenção de viabilizar o ramal até Suape “com investimento estimado de R\$ 5,7 bilhões”¹³⁴; o Estado de Pernambuco manifestou interesse em finalizar o ramal em seu território mediante nova concessão¹³⁵, e anunciou providências que pudessem facilitar esse objetivo (a atualização de laudos de desapropriação no curso projetado da ferrovia¹³⁶ e a tramitação de emenda à Constituição estadual para autorizar o Estado a explorar o transporte ferroviário em seu território¹³⁷).

Sob o ponto de vista estritamente financeiro, cabe observar ainda que, do saldo de imobilizado acumulado da empresa (R\$ 9.728,450 milhões em 30/06/2021), 4,05% (R\$ 394,043

Período Disponível em http://www.tlsa.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=2CE34C97-E10D-40B0-9EAF-2ACCE6F8A6B3

¹³³ Bittencourt, Rafael; Hirata, Taís, Rittner, Daniel. *Transnordestina deve ter apenas um trecho do interior do Piauí a Pecém*. Valor Econômico 21/07/2021

¹³⁴ Falcão, Marina. *Grupo Bemisa pode investir R\$ 5,7 bilhões na Transnordestina*. Valor Econômico, 03/09/2021. Bittencourt, Rafael; Rittner, Daniel. *Banqueiro Dantas faz planos de finalizar Transnordestina*. Valor Econômico, 06/09/2021. Não localizamos registros dessa proposta nas páginas do Ministério nem da empresa.

¹³⁵ Santana, Danielle. *Ramal Suape da Transnordestina passará por nova concessão*. Diário de Pernambuco, 17/08/2021. Disponível em <https://www.diariodepernambuco.com.br/ultimas/2021/08/ramal-suape-da-transnordestina-passara-por-nova-concessao.html>

¹³⁶ Santana, Danielle. *Pernambuco atualiza laudos para viabilizar Ramal Suape da Transnordestina*. Diário de Pernambuco, 07/08/2021. Disponível em <https://www.diariodepernambuco.com.br/ultimas/2021/08/pernambuco-atualiza-laudos-para-viabilizar-ramal-suape-da-transnordest.html>

¹³⁷ Aprígio, Marcelo. *PEC que viabiliza construção do Ramal Suape da Transnordestina é aprovada em primeiro turno na Alepe*. Jornal do Commercio, 27/08/2021. Disponível em <https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2021/08/13034486-pec-que-viabiliza-construcao-do-ramal-suape-da-transnordestina-e-aprovada-em-primeiro-turno-na-alepe.html>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

milhões na mesma data) corresponde a encargos financeiros decorrentes de empréstimos, financiamentos e mútuos celebrados com os sócios privados da própria empresa concessionária. Em contrapartida, do passivo total de R\$ 10.101,605 milhões, 17,87 % (R\$ 1.805,554 milhões) correspondiam a dívidas junto aos sócios privados¹³⁸.

O Conselho de Administração da empresa recebeu da diretoria a seguinte avaliação em 05/11/2020 sobre o andamento da obra:

- R\$ 6,6 bilhões já aplicados;
- 1.101 pessoas mobilizadas (161 empregados da Companhia e 940 terceirizados);
- 54% de avanço físico global.
- 56% de infraestrutura (aprox. 600 km de construção iniciada e não concluída);
- 52% das obras de arte especiais realizadas;
- 41% da superestrutura (aprox. 600 km de construção já realizada);
- 98% de imissão de posse¹³⁹

Na mesma ocasião, a diretoria informa a previsão de que até o final de novembro de 2020 seria concluída a aplicação na obra de R\$ 277 milhões do acionista privado, segundo pactuado com o governo federal, e que a empresa “aguarda decisão sobre a liberação dos recursos públicos” por parte do TCU. Quanto a perspectivas para o empreendimento, naquela ocasião, o diretor-presidente informava ser impossível a definição de um cenário orçamentário definitivo para 2021, dado que

“as pendências relativas ao orçamento regulatório por parte da ANTT, a repactuação da dívida junto à SUDENE/BNB acerca do financiamento FDNE, decorrente do cenário da pandemia, bem como a conclusão das negociações atualmente em curso junto ao Governo Federal, fazem com que a Diretoria, se atenha nesse momento à preparação de orçamento preliminar, a ser elaborado considerando um cenário orçamentário mínimo.”

Reunião posterior do Conselho de Administração em 10/12/2020 registra que foi postergado para setembro de 2021 o pagamento da parcela da dívida relativa a debêntures

¹³⁸ Desagregados em R\$ 721,181 milhões como “Adiantamento para futuro aumento de capital”, R\$ 1.083,002 milhões como “Contrato de mútuo” e R\$ 1,371 milhões como “Outras obrigações”. (ITR - Informações Trimestrais - 30/06/2021 - Transnordestina Logística SA. Nota Explicativa 14, alínea ‘a’, pp. 33-34. Disponível em https://www.csn.com.br/wp-content/uploads/sites/452/2021/08/TLSA-Relatorio-CVM_30.06.21.pdf).

¹³⁹ Transnordestina Logística S.A. **Ata de reunião do Conselho de Administração - Realizada em 05 de novembro de 2020.** Disponível em https://www.csn.com.br/wp-content/uploads/sites/452/2021/02/TLSA_At-RCA-05_novembro_2020_Via-JUCEC.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

subscritas pelo FDNE¹⁴⁰. Esse é o último registro disponível de reuniões de colegiados diretivos na página da empresa.

Quanto a informações sobre a obra, o Relatório da Administração que acompanha os demonstrativos financeiros informados à CVM ao final do primeiro semestre de 2021¹⁴¹ sumariza o ponto de vista da empresa concessionária:

- “O projeto encontra-se em processo de readequação orçamentária cujo orçamento proposto é da ordem de R\$ 13,2 bilhões.”
- “O montante acumulado de desembolso financeiro diretamente atribuído ao projeto Transnordestina é de R\$ 6,794 bilhões, sendo R\$ 97,544 milhões investidos no 1S21 [1º semestre de 2021].”
- “O avanço físico global atingiu a marca de 54% e já conta com 600 km de grade ferroviária efetivamente montada.”; dois canteiros estão mobilizados (em Simplício Mendes/PI e Lavras da Mangabeira/CE)
- Desagregando esse avanço, alega que os trechos Missão Velha/CE - Salgueiro/PE (96 km) e Salgueiro/PE – Trindade/PE (163 km) têm as obras de Infraestrutura, OAE e Superestrutura concluídas, ocorrendo apenas trabalhos de conservação; entre Eliseu Martins/PI e Trindade/PE (423 km), o avanço total seria de 70%; entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE (544 km), o avanço físico seria de 41% (306 km de obras “iniciadas”); de Missão Velha/CE a Pecém/CE (527 km), nos primeiros 200 km iniciaram-se obras de infraestrutura com total de 17% de avanço físico.
- O orçamento da empresa em 2021 aprovado pelo Conselho de Administração em dezembro de 2020 foi de R\$ 565 milhões (R\$ 230 milhões destinados aos investimentos do projeto, dos quais R\$ 120 milhões destinados às execuções de obra), tendo sido aportados pelo acionista privado no primeiro semestre deste ano R\$ 156.583 (com R\$ 115 milhões de investimentos no projeto).

¹⁴⁰ Transnordestina Logística S.A. **Ata de reunião do Conselho de Administração - Realizada em 10 de dezembro de 2020.** Disponível em https://www.csn.com.br/wp-content/uploads/sites/452/2021/02/TLSA_Ata-RCA-10.12.20_JUCEC.pdf

¹⁴¹ IITR - Informações Trimestrais - 30/06/2021 - TRANSNORDESTINA LOGISTICA SA. pp. 10 et seqs – Relatório da Administração 2021 – 1S2021, Disponível em https://www.csn.com.br/wp-content/uploads/sites/452/2021/08/TLSA-Relatorio-CVM_30.06.21.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Em resposta a pedido de informações deste Comitê (Ofício 08/2021, de 18/2/2021), o Ministério da Infraestrutura encaminhou, em 1º/3/2021, o Ofício Nº 244/2021/ASPAR/GM. Neste expediente, integrado pela Nota Técnica Nº 7/2021/CGPF/DTFER/SNTT, de 25/2/2021, foi colocado, em síntese, que: a concessionária TLSA entregou, em 19/12/2019, os projetos das obras da Ferrovia Transnordestina à ANTT, a qual identificou, seguidas vezes, a necessidade de correções (ainda pendente, portanto, a aprovação dos projetos pela autarquia federal); o Congresso Nacional procedera ao bloqueio da ação orçamentária 10MK na LOA 2020, destinada às desapropriações, efetivadas pelo DNIT, para a construção da Ferrovia Transnordestina, impedindo o pagamento de diversas ações em curso, esclarecendo-se, ademais, que os recursos provenientes da ação em epígrafe se destinavam ao pagamento de litígios referentes a desapropriações já realizadas (e não à realização de novos procedimentos desapropriatórios), aventando que sequer as medidas cautelares do TCU impediram as desapropriações destinadas à construção da Ferrovia Transnordestina, não havendo sentido o Congresso Nacional fazê-lo; a Valec celebrou contrato cujo objeto é a “prestação de serviços técnicos especializados em consultoria para avaliação de viabilidade do empreendimento Nova Transnordestina (malha II), relacionada à participação societária minoritária da VALEC na concessionária TLSA, tendo como escopo o mapeamento de soluções estruturais, por meio da avaliação de vantajosidade financeira e socioeconômica, embasadas por análise de riscos”; por derradeiro, que as informações específicas e pormenorizadas, requeridas pelo COI 2020, referentes ao tratamento dispensado pelo Ministério da Infraestrutura quanto à deliberação da Diretoria da ANTT, de 10/3/2020 – na qual a diretoria colegiada da autarquia se posicionou pela declaração da caducidade do contrato de concessão da Transnordestina Logística S.A. (TLSA) – informou que o assunto se encontra sob análise do Ministério, de forma que os documentos até então produzidos são de caráter preparatório e de acesso restrito, conforme art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Por seu turno, a ANTT, no bojo do Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e do DESPACHO/GPFER, de 23/2/2021, aduziu que: a malha II da Ferrovia Transnordestina não figura na relação das obras e serviços com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP), integrando, apenas, na relação de empreendimentos que possuem medidas cautelares vigentes expedidas pelo TCU, sublinhando que os Acórdaos 1.408/2017, 2.532/2017 e



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

67/2017, todos do Plenário do TCU, “não apontaram indícios de irregularidades graves na referida ferrovia e apenas o último deles faz uma recomendação (medida cautelar) quanto aos aportes públicos na referida obra da concessão”; as decisões do TCU e do Congresso Nacional no sentido de bloquear a execução física, orçamentária e financeira do empreendimento podem configurar, em atenção ao previsto no art. 24, V e VI, da Lei 10.233/2001, alteração unilateral do contrato e ensejar o desequilíbrio econômico-financeiro da avença, ocasionando prejuízo a concessionário; eventuais aportes da União ao empreendimento em voga, realizados por meio de empresas estatais, fundos ou agentes financeiros, decorrem das responsabilidades assumidas pelas entidades federais e eventual descumprimento da alocação de recursos tem repercussão direta no contrato, conforme a Cláusula Quarta do Contrato de Concessão assinado com a ANTT em 22/01/2014, complementando que a gestão contratual sob comento deve ocorrer no foro apropriado (ANTT); por fim, pugna-se por não se aplicar o art. 139 da Lei nº 14.116/2020 às obras da Ferrovia Transnordestina (malha II), uma vez que o Acórdão nº 2833/2020-TCU-Plenário não as relaciona dentre as que padecem de irregularidades graves, e, ainda que as relacionasse, tais irregularidades devem ser tratadas no âmbito da gestão do contrato de concessão, observada a Lei Geral das Concessões.

Em 13 de julho de 2021, a Diretoria da ANTT aprovou a validação do novo projeto para a ferrovia e do respectivo orçamento do empreendimento, que passou a totalizar R\$ 8.953.215.762,39¹⁴². Com efeito, a Deliberação 238/2021 da Agência (D.O.U., 14/07/2021 - Seção 1) validou as alterações de traçado propostas para o projeto e o “orçamento do empreendimento da Ferrovia” em R\$ 8.953.215.762,39 a preços de janeiro de 2019.

Proposta do COI:

De maneira similar ao PLOA 2021, o PLOA 2022 não traz uma dotação para aportes da Valec no projeto, mas persiste a janela orçamentária de R\$ 1 milhão no DNIT para “Desapropriação de Área para Construção da Ferrovia Transnordestina – EF-232” (Ação

¹⁴² ANTT. Ata da reunião de Diretoria nº 909 (7511586) SEI 50500.067011/2021-40. Item 2.2.3. Processo nº 50500.428304/2019-93. pg. 2. Disponível em https://portal.antt.gov.br/documents/498202/0/Ata+909%C2%AA+SEI_50500.067011_2021_40.pdf/a94d2aba-b459-dfb-a-c68e-27d3f71b4d62?t=1628190297470



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

10MK)¹⁴³, bem como a previsão global de cerca de R\$ 776.157.883,00 para o financiamento de projetos por parte do FDNE (“Financiamento de Projetos do Setor Produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE (Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007) – Nacional”), Ação 0355, da qual poderiam ser utilizados recursos para aplicação no projeto da Transnordestina.

A posição do Comitê para a LOA/2020 foi a de recomendar o bloqueio, enfaticamente. Inicialmente, registrou uma saudável revisão da posição da ANTT e do Ministério supervisor já antes daquele exercício, vez que se manifestaram no sentido da inviabilidade da continuidade dos aportes públicos sem que se refizesse completamente a modelagem do empreendimento e sem que se tivesse a certeza do que é exatamente a ferrovia que se pretendia construir (mediante projeto executivo aprovado pela Agência). Isso implicava, também, na necessidade de afastar as dúvidas sobre a legalidade de origem do próprio contrato de concessão, o que estava em andamento no TCU. Muitas questões, suscitadas em 2018 e 2019, então persistiam. Quais eram as perspectivas que o concessionário propunha, como agente decisório da atividade empresarial da concessão, para a continuidade do projeto? Qual era, afinal, a obra que o concessionário se dispunha a produzir, refletida no seu projeto de engenharia adequado? Qual era a viabilidade econômica do empreendimento proposta aos sócios públicos (ou, melhor dito, da recuperação do imenso prejuízo incorrido pelo Erário)? Todas essas posições, imprescindíveis à defesa do interesse público, permaneciam absolutamente inalteradas por mais de três anos, desde que o Congresso apontou o problema e levantou uma barreira ao desembolso de novos recursos públicos nessa condição precária.

Do ponto de vista técnico-construtivo, persistia a ausência de projeto executivo integral da obra (nem sequer havia sido apresentado à ANTT em sua totalidade, quanto mais aprovado por ela).

Do ponto de vista regulatório, em 10/3/2020, a diretoria da ANTT acolheu encaminhamento da área técnica da agência, propondo à União a declaração de caducidade do contrato de concessão da Transnordestina Logística S.A..

¹⁴³ Esta ação, conquanto não tenha constado dos quadros de bloqueio anteriores à LOA 2020, deve ser considerada para inserção, pois não se admite 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 4/COI/CMO, de 2021

Quanto a projeções para o futuro, havia cenários hipotéticos, apresentados pelo grupo de trabalho interministerial, acerca do macrofinanciamento do projeto que dependiam de premissas ainda não realizadas (aportes bilionários de novos sócios ainda inexistentes; empréstimos do BNDES à concessionária para que ela efetuasse os aportes de sua responsabilidade; desembolsos de cerca de um bilhão de reais novamente esperados do orçamento fiscal da Valec) e que muito se distanciavam de uma modelagem factível ou consistente. Todas essas lacunas continuavam inalteradas; ouviram-se informações de meras tratativas de solução de mercado (desde logo, bem vindas) e, no máximo, de uma retomada bastante limitada das obras por parte da concessionária com seus próprios recursos (o que era permitível e, em princípio, bem vindo também).

A deliberação do Legislativo no momento de elaboração orçamentária, em qualquer caso, 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 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 se equivocar nesse balanço de riscos: para que se chegasse mesmo a cogitar de uma suposta indenização à concessionária por reequilíbrio, 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 externo¹⁴⁴. Mesmo que tal apuração fosse concluída, a continuidade do empreendimento dependeria de um equacionamento financeiro e de engenharia que os agentes envolvidos foram incapazes de apresentar no mais mínimo grau de consistência.

Nesse cenário, do mesmo modo que nos anos anteriores, permanecia inconcebível se falar em aporte de novos recursos públicos, seja a que título for. Os fatores presentes no bloqueio em anos anteriores continuavam inalterados: histórico deplorável de execução (tendo gasto mais de

¹⁴⁴ Registra-se procedimento que merecerá análise minuciosa deste Comitê nos próximos anos: na deliberação da diretoria da ANTT, de 10/3/2020, que encaminhou à União proposta de declaração de caducidade do contrato de concessão da Transnordestina Logística S.A., determinou-se, também, a instauração de processo administrativo, no âmbito da agência (Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas), **a fim de apurar o valor de eventual indenização cabível à concessionária**.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

R\$ 5,7 bilhões de recursos públicos¹⁴⁵ desde 2006, a concessionária não conseguiu executar mais de metade das obras, não dispunha 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 conjunto¹⁴⁶. 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 e 2020. Repetindo a síntese dos relatórios do Comitê de 2017 e 2018: o pior cenário possível para aplicação de recursos federais.

Persistiam, sem qualquer modificação, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado (na realidade, todo o capital aplicado pelos entes federais no empreendimento) que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que podem ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato e, simultaneamente, configuram graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal – em suma, todos os requisitos ante os quais o art. 137, § 1º, inc. IV, alíneas ‘a’ e ‘b’ da LDO 2021 permitiam e exigiam o bloqueio da execução dos recursos

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ 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 4/COI/CMO, de 2021

orçamentários. Pelo lado dos hipotéticos riscos da paralisação, continuam inexistindo: nada impede que a concessionária avance qualquer obra com recursos próprios (conforme observado a partir de 2019, ainda que de maneira tímida); 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); divulgavam-se pela imprensa, ainda, possibilidades de assunção de parte da obra por um novo concessionário, em um novo contrato.

É digno de registro que não mais foram observadas, felizmente, manifestações dos órgãos responsáveis contra a paralisação de desembolsos; no entanto, subsiste autorização orçamentária genérica para o FDNE participar de empréstimos à concessionária e específica para o DNIT atuar na desapropriação – o que estabelece a possibilidade teórica de eventuais desembolsos no projeto.

Neste sentido, desde 2019 o Ministério vinha expressando posição, não contraditada pela ANTT, a qual representa, no entendimento do COI, o perfeito entendimento 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 de Contas da União e o COI vêm apontando (desde exercícios anteriores), e a posição do Ministério reforça tais convicções. O cumprimento destas condicionalidades, como bem aponta o órgão federal, é precondição para o êxito de qualquer retomada do projeto. Assim, a suspensão dos pagamentos públicos, até que tenham sido atendidas as premissas supracitadas, 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 para que, eventualmente, possam aplicar recursos públicos federais novamente na obra.

O Comitê reconheceu as iniciativas da Comissão Externa e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, enfatizando que suas diligências oportunizaram a apresentação de novas e melhores propostas de solução para o problema, as quais motivam ideias gerais de possíveis alternativas a serem exploradas, o que deve ser incentivado. Há que



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

reconhecer, naturalmente, que as alternativas propostas ainda estão em elevado grau de generalidade, sendo grandes linhas a serem perseguidas e transformadas em propostas concretas.

O COI em 2020 reafirmou o que expôs nos Relatórios de 2018 e 2019: a contribuição que pode a CMO oferecer no contexto examinado é 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 existentes sobre os sócios públicos (a cautelar do TCU e o bloqueio orçamentário) fossem 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. Com estes fundamentos, propôs-se a manutenção do empreendimento no Anexo VI da LOA/2021.

A posição do COI foi contestada pelos Destaques 01, 02, 03 e 04/2021¹⁴⁷ ao seu relatório. Não possuindo fundamentação em seu corpo, tais destaques foram objeto de debate na Comissão¹⁴⁸ na reunião de 24/03/2021. O Senador Ciro Nogueira alegou ser a obra a mais importante para o Nordeste e para o país, aduzindo que “no dia de ontem, o próprio Ministério da Infraestrutura encaminhou nota técnica que permite perfeitamente a esta Comissão aprovar este destaque supressivo e retirar essa obra do rol de obras com irregularidades”¹⁴⁹. O Deputado Júlio César alegou ser uma das obras estruturantes mais importantes para a região, sendo que um estudo “de geração de aproximadamente 20 mil empregos diretos e indiretos com a sua operacionalização e de geração de impacto no PIB brasileiro de mais de 7 bilhões de reais”¹⁵⁰; argumentou que “o controlador privado da concessionária” já teria entregue os projetos para aprovação e estaria “suportando” as negociações “para repactuação e concessão”. O Deputado Fábio Henrique reitera a importância da obra, afirma que sua paralisação pode gerar desemprego e alega que “[o] próprio relatório do Comitê reconhece que é possível que os riscos da

¹⁴⁷ Tendo como autores, respectivamente, Dep. Fábio Henrique, Sen. Ciro Nogueira, Dep. Zé Vitor e Dep. Júlio César. Originais disponíveis em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Destaque_1_ao_COI_2.pdf.

¹⁴⁸ https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2021/REX/04rex_nt.pdf

¹⁴⁹ Desde logo, registre-se não constar essa nota do processo legislativo do PLOA/2021 nem de qualquer repositório público disponível, nem ter sido a mesma lida em reunião da CMO ou encaminhada ao COI em momento algum.

¹⁵⁰ De igual modo, tampouco consta esse estudo do processo legislativo do PLOA/2021 nem de qualquer repositório público disponível, nem foi o mesmo lido em reunião da CMO ou encaminhado ao COI em momento algum.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

paralisação do projeto sejam superiores aos riscos de sua continuidade”, e que “[m]uitas vezes, uma obra como essa paralisada causa prejuízo muito grande aos cofres públicos, sendo que ela pode ter continuidade, porque isso não impede a correção de possíveis falhas nem a apresentação de projetos complementares”. O Deputado Domingos Neto sublinhou a importância da obra para o Nordeste, alegou que, em contato realizado no dia anterior, “o Ministro Tarcísio [...] ficou de enviar um ofício para esta Comissão, solicitando a retirada da obra desse relatório”¹⁵¹. Protestou contra a observação do coordenador do COI de que o TCU e o órgão executor tinham concordado com a inclusão da obra no anexo, dizendo que isso seria “decretar de vez o fim do COI”, porque

se o TCU e o Governo concordarem, isso nem precisaria vir para a Comissão de Orçamento. O papel do COI é exatamente entrar nesse processo e poder dizer que eles estão errados, dizer que a obra é prioritária para o Brasil e que vai fazer diferença na vida de muitos brasileiros. A Comissão de Orçamento tem essa prerrogativa.

A Deputada Margarete Coelho relatou a dificuldade no escoamento da produção de grãos do Piauí, que seria reduzida em muito com a conclusão da obra, além de outros benefícios para a economia da região; alega estar “adiantada, não paralisada”, a obra naquele Estado; por fim, sustenta que a suposta

[...] nota técnica encaminhada pelo Ministério da Infraestrutura deixa muito claro que não há impedimento para que o DNIT faça os pagamentos necessários. As ressalvas são feitas ao FINOR, ao FNE, ao FNDE e ao BNDES, porque as restrições são baseadas apenas nos novos repasses.

O Deputado Vermelho, após criticar genericamente paralisações de obras “por uma questão técnica, burocrática”, e defender a responsabilização do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União por usurpação e abuso de poder (alegando com isso que “as obras andarão” e que a reforma administrativa corrigirá “essas distorções”), afirma que a paralisação das obras precisa ser revista. O Deputado João Carlos Bacelar repete a afirmação de que haveria uma carta do Ministro da Infraestrutura aos parlamentares pedindo a retirada da Transnordestina do rol de obras com irregularidades, e que a posição do Ministro e do Presidente da Valec não deveria ser contestada por técnicos do TCU. Alega que se a CMO não adotar “posição de autoridade e

¹⁵¹ Mais uma vez, um ofício dessa natureza não consta do processo legislativo do PLOA/2021 nem de qualquer repositório público disponível, nem foi lido em reunião da CMO ou encaminhado ao COI em momento algum. Os ofícios encaminhados ao COI até essa data são os relatados ao longo deste relatório.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

autonomia” diante do TCU, ficará “desmoralizada na infraestrutura brasileira” e será responsabilizada “pelo Custo Brasil, pelo preço do frete, pela morte de centenas de pessoas em decorrência de rodovias inacabadas, pelo não desenvolvimento econômico e assim vai.” Conclama então os parlamentares a “levar adiante esse enfrentamento profundo com o TCU”.

Em contraposição, o Deputado Cláudio Cajado refuta a ideia do TCU como “algoz das obras”, apontando que existe embasamento técnico para as posições tanto dos executores das obras quanto do próprio Tribunal em relação às irregularidades, sendo legítimo o papel do COI para arbitrar, no mérito, eventuais discrepâncias quanto às paralisações. Reconhece a importância das obras questionadas e os prejuízos da paralisação para os custos da obra e os demandantes dos corredores de transporte. Afirmado não acreditar que os gestores do Executivo sejam irresponsáveis, declara crer na honestidade de seus propósitos ao solicitar a não-inclusão da obra no rol das bloqueadas, preferindo um entendimento entre o órgão controlador e os técnicos para corrigir os erros com as obras em andamento.

A Senadora Zenaide Maia, por sua vez, afirmou que a paralisação da Transnordestina geraria um custo altíssimo, e que não seria “a forma ideal de tratar uma obra de importância fundamental para o Nordeste como um todo, uma obra que gera emprego e renda”. O deputado Afonso Florence alega que “muitas vezes” ocorre descaracterização de indícios de irregularidades pelo Tribunal após anos de paralisação, o que implicaria em “presunção de culpa” para os gestores – segundo ele, “às vezes, não é nem indício, é suspeita remota. Para ser indício, deve haver uma consistência documental, deve haver evidências de irregularidades”.

Em resposta às manifestações dos parlamentares, o coordenador do COI votou pela rejeição do destaque e apresentou os seguintes argumentos sobre as principais questões pendentes que justificavam a manutenção da obra no quadro de bloqueio da LOA 2021:

1. Ausência de estudos que comprovem a viabilidade econômica do empreendimento.
2. Descontrole completo dos recursos públicos efetivamente aplicados na obra até o momento.
3. Não há, até o presente, projetos executivos aprovados pela ANTT, tampouco orçamento confiável quanto ao remanescente de obra.
4. Foram aplicados, até 2016, mais de 6 bilhões de reais de origem pública (entre aportes diretos, empréstimos provenientes de bancos públicos e incentivos fiscais), em contraposição a cerca de 750 milhões de reais de recursos privados da concessionária. Em que pese a proeminência de recursos públicos aplicados no projeto, o controle acionário permanece sob a iniciativa privada. Aqui eu abro um parêntese: recursos públicos, 6 bilhões; recursos privados, 750 milhões; e quem controla a situação é o privado. O Governo Federal paga, mas quem decide é o sócio privado. As diferentes organizações públicas participantes do financiamento e regulação — VALEC, BNDES,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

BNB, ANTT — não têm nenhuma coordenação entre si. Em suma, realiza-se um investimento privado, custeado majoritariamente por recursos públicos, em um empreendimento que não tem projeto aprovado e não tem comprovação de viabilidade.

5. Não houve, até o momento, qualquer solução crível de financiamento da obra, tanto pelo parceiro privado quanto pelo setor público.

6. Há recomendação formal da ANTT — isto é importante — pela caducidade da concessão das duas malhas da Ferrovia Transnordestina, inclusive esta que é objeto do bloqueio, em razão dos recorrentes descumprimentos contratuais da concessionária. Isso não é o TCU que está dizendo, é a ANTT.

7. Somente em 2020 — esta obra tem vários anos —, a VALEC contratou consultoria, a fim de avaliar a viabilidade da Ferrovia Transnordestina. Até essa data, o Governo Federal não havia feito qualquer avaliação desse tipo. Segundo o Ministério da Infraestrutura, os resultados da consultoria contratada pela VALEC subsidiarão a decisão a ser tomada quanto à caducidade do contrato de concessão da ferrovia. Permanece, portanto, em dúvida a viabilidade econômica do empreendimento, bem como se o atual concessionário prosseguirá nesta condição.

8. As obras, até o momento, foram realizadas — este é um fato curioso — do interior para o porto, em contraposição ao que se exige em empreendimentos ferroviários. Conclusão: em que pesem todos os bilhões de reais públicos aplicados em 10 anos, os trechos até então realizados não são passíveis de utilização. Já se gastou bilhões de reais em 10 anos e nada foi utilizado.

9. O TCU ainda analisa a legalidade do modelo da concessão da Ferrovia Transnordestina, que foi realizada — o mais grave — sem licitação. Além disso, o bloqueio da aplicação de todos os recursos federais — é importante os senhores ouvirem isto — é também objeto de medida cautelar do TCU (Acórdãos 67/2017 e 2.532/2017 — Plenário), que é ainda mais abrangente do que o próprio bloqueio do Congresso, na medida em que alcança também a concessão de empréstimos e a aquisição de participação acionária por parte de bancos estatais e subsidiárias como o BNDESPar. Ainda que o bloqueio da CMO seja levantado, continuaria existindo a vedação imposta pelo TCU.

10. Por fim, na audiência pública de 17 de março de 2021 do COI, que foi presidida por mim, estas foram as palavras do representante do Ministério da Infraestrutura: "A Transnordestina é hoje o maior problema para resolver no Ministério da Infraestrutura". E neste ponto tem absoluta razão: um projeto sem viabilidade econômica demonstrada, sem gestão de obra, pago com recursos públicos, porém comandando pelo sócio privado minoritário, sem estimativa do custo e prazo do remanescente de obra, com a própria concessão pendendo, por um fio, tanto de decisões do TCU quanto do Ministério. Não existe, portanto, qualquer proposta crível de solução dos problemas. Em um contexto de severa restrição orçamentária, mostra-se temerário liberar qualquer financiamento público a um empreendimento com irregularidades e incertezas da monte das que atingem a Ferrovia Transnordestina.

Sem prejuízo dos argumentos de mérito já apresentados no início de 2021 pelo então coordenador, e de toda a fundamentação contida neste relatório, é dever do COI promover também o debate com os contra-argumentos específicos apresentados pelos parlamentares que, naquela circunstância, prevaleceram na votação e impuseram a retirada da obra do quadro de bloqueio — quando menos porque esse debate serve também, e intensamente, para a deliberação do PLOA/2022.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Desde logo, a importância socioeconômica da obra é absolutamente consensual dentro do COI, sendo mera platITUDE alegar que “os recursos não podem ser bloqueados porque a obra é importante”. Toda a atuação do COI, neste caso e em todos, tem por premissa que a obra em questão é importante, e o bloqueio de recursos só deve acontecer nos casos em que os prejuízos decorrentes da continuidade dos desembolsos sejam maiores que os prejuízos decorrentes de paralisações e do atraso na conclusão da obra. E este era precisamente o caso na proposta para o PLOA/2021, como se demonstra de forma exaustiva neste relatório: a gestão do projeto pelos agentes públicos e pela concessionária redundou em impasse, uma explosão de custos, e paralisação da obra, muito antes de qualquer intervenção do sistema de controle. Não existia projeto sequer da obra física, não existia orçamento, não existia noção da viabilidade econômica do empreendimento: nessas circunstâncias, como já se afirmou repetidamente aqui, continuar a despejar dinheiro público na obra é afastá-la ainda mais da conclusão – um efeito tanto mais grave quanto mais importante é a obra. Desta forma, entende o COI que as alegações genéricas de que a obra é importante apenas reforçam a necessidade de impedir que continue a receber recursos malgastados como até agora, com o fim de que existam tais recursos quando o projeto estiver em condições para deles fazer bom uso – o que não ocorre até o momento. Não se tem qualquer elemento fático para poder afirmar que, no caso concreto, a obra poderia prosseguir com a correção concomitante de falhas ou complemento de projetos: é possível que “muitas vezes” isso possa ocorrer, mas neste caso todos os elementos de fato (que não foram objetivamente abordados em momento algum no debate) apontam para que essa continuidade não é possível sem a solução das graves irregularidades que fundamentaram a proposta de bloqueio. Tampouco não se trata de “meras suspeitas” como “muitas vezes” ocorreria: aqui, ao contrário, há uma vasta consistência documental, há vastas evidências de irregularidades, descritas e esmiuçadas ao longo das dezenas de páginas anteriores deste relatório (evidências estas, repita-se, não são abordadas diretamente por quaisquer dos argumentos contrários à proposta do Comitê). Generalizações vazias e abstratas de que “muitas obras paradas geram prejuízo”, ou “as obras param por problemas meramente burocráticos”, ou “muitas vezes podem continuar sem prejuízo da correção” ou “muitas vezes as irregularidades são afastadas muito tempo depois”, não se aplicam ao caso concreto, e não existe nenhum argumento de fato ou de direito, nas alegações em favor do destaque, que aborde o caso concreto.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Quanto a uma suposta nota técnica do Ministério responsável entregue a parlamentares como “fundamento” do voto pela liberação, reitera o Comitê que naquele momento (e, de fato, até a data do presente relatório) não o recebeu, nem localizou onde pudesse estar publicado, nem nenhum dos legisladores que a mencionaram o exibiu na reunião em que o destaque foi debatido ou em qualquer outro momento. Não pode o Comitê considerar um documento que não foi produzido ao longo do processo legislativo (e nem posteriormente) – máxime quando o seu alegado conteúdo contraria todas as manifestações oficiais da autoridade supostamente subscritora, minuciosamente descritas neste relatório.

Em relação à alegação de que o sócio privado teria, naquele momento, entregue os projetos e estaria “suportando” as negociações, não é verídica em relação à entrega naquele momento (o rol de projetos entregues estava incompleto e somente pôde ser considerado entregue de forma adequada, bem como formalmente aprovado pela ANTT, a partir de julho de 2021); quando o sócio privado aporta capital e negocia as condições de concessão, é o seu papel de acionista, e acionista controlador, responsável pela execução do projeto.

Igualmente inverídica é a afirmação de que “o próprio Comitê reconhece que os riscos de paralisação podem ser superiores aos de continuidade”: não é exibida nenhuma manifestação do Comitê em que conste tal afirmação (e não se lhe encontrará, pois jamais este colegiado afirmou coisa semelhante, em momento algum).

A alegação de que a concordância entre TCU e órgão executor significaria “o fim do COI” não tem fundamento: a atuação do COI é independente de um e de outro, e a convergência de opiniões apenas reforça a avaliação independente do Comitê. Menos fundamento ainda tem a afirmação de que “o papel do COI é exatamente entrar nesse processo e poder dizer que eles estão errados”: o papel do COI é, cumprindo as obrigações determinadas pela Resolução 1/2006-CN e pela lei de diretrizes orçamentárias, avaliar se é do interesse público autorizar a continuidade de obras que apresentem indícios de irregularidades tão graves que o bloqueio da execução orçamentária previna prejuízos mais gravosos do que os decorrentes da paralisação da obra. O COI, em seu papel de proposito, e o Congresso em seu papel deliberativo, não estão limitados a nenhuma exigência quer de liberar a obra sob quaisquer condições, quer de bloqueá-la sob quaisquer outras condições – a única bússola das decisões sobre obras irregulares é o interesse público, que é avaliado pelo COI e pela CMO em cada caso concreto, sem qualquer



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

“papel” predeterminado. “Autoridade e autonomia” da CMO, a evitar a “desmoralização” institucional, não devem ser exercidos “diante do TCU”, mas diante de todas as instituições envolvidas - quer o TCU, quer os órgãos gestores, sempre e unicamente tendo em vista o interesse público objetivamente demonstrado em cada caso concreto. Não há qualquer razão legítima para que o COI ou a CMO protagonizem “enfrentamentos profundos” com quem quer que seja, nem que assumam posições apriorísticas de que as manifestações dos órgãos gestores são superiores (ou inferiores) em credibilidade ou fundamento técnico do que as do TCU: a instância decisória da CMO (e o COI como seu comitê de assessoramento) tem a obrigação de escutar todos os lados, todos os argumentos, e avalia-los pelo seu conteúdo e fundamento fático, técnico e jurídico. Somente assim defenderá a infraestrutura do país e cumprirá sua missão institucional.

Ainda cabe destacar, para não deixar de considerar atentamente todas as observações feitas pelos senhores parlamentares, que não procede a informação levada ao Deputado João Carlos Bacelar e por ele debatida na audiência de 23/11/2021, de que não haveria dinheiro do orçamento da União na ferrovia. Ao contrário, este relatório demonstra exaustivamente que, do acordo de acionistas celebrado em 2014 para o projeto, dos R\$ 7,5 bilhões pactuados, R\$ 229 milhões seriam aportados diretamente pelo orçamento da Valec (empresa integrante do orçamento fiscal), e outros R\$ 5,4 bilhões seriam custeados por várias fontes públicas (entre elas, o FDNE, fundo integrante do orçamento fiscal)¹⁵². No desenvolvimento posterior do projeto, os desembolsos da Valec com dinheiro do Orçamento Geral da União cresceram até totalizar, em 2016, R\$ 1,1 bilhão¹⁵³. Além disso, e como expressamente mencionado pelo representante do Ministério naquela ocasião, o DNIT utiliza verbas do orçamento fiscal para executar desapropriações necessárias ao projeto. Por conseguinte, o que se está a cuidar é da utilização massiva de recursos orçamentários diretos (até porque, se assim não fosse, a eficácia de qualquer bloqueio na LOA seria nula), justificando e exigindo a atenção da CMO a cada exercício.

¹⁵² Relatório do Acórdão TCU 1.724/2016 – Plenário, Tabela a p. 4.

¹⁵³ Relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário, item 84. Tabela 4.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Resta então enxergar o que de novo aconteceu no empreendimento, para aferir a continuidade dos elementos que fundamentaram a recomendação de bloqueio por tantos anos.

Do ponto de vista técnico-construtivo, aparentemente a ANTT já aprovou formalmente (há apenas cinco meses) os projetos pendentes apresentados pela concessionária. Isso representa o primeiro passo para que se avalie corretamente a consistência de qualquer projeto baseado na ferrovia. A partir daí, pode-se avaliar também a regularidade da execução da obra até o momento, para verificar se a condução do projeto (nas mãos do acionista controlador) ocorreu segundo padrões de custo e eficiência admissíveis, ou se haveria base para exigir encontro de contas por eventuais danos na condução das obras. . Desta aprovação, constata-se que a equação do projeto concebido originalmente com R\$ 5,4 bilhões, posteriormente formalizado em acordo de acionistas como R\$ 7,5 bilhões, agora tem novo valor, completamente distinto, do investimento de capital. Mesmo considerando as diferenças entre as datas-base dos valores e no próprio escopo do orçamento¹⁵⁴, fica evidente que a viabilidade de continuar o projeto em moldes de concessão privada depende da revisão completa do empreendimento do ponto de vista do equilíbrio econômico-financeiro, já que o principal fator de seu fluxo de caixa (o investimento na construção da infraestrutura explorada) foi significativamente alterado.

Da perspectiva regulatória, persiste a grave pendência sobre a declaração de validade jurídica do próprio instrumento de concessão original (por ter sido celebrado sem licitação), que ainda não foi – infelizmente – solucionada pelo TCU. Além disso, mesmo que se venha a considerar lícita a concessão, segue inalterada a incerteza sobre a permanência da concessão, tendo em vista o pronunciamento da ANTT no sentido de que a execução do contrato pela concessionária enseja a declaração de caducidade, a qual ainda pende de decisão pelo Ministério da Infraestrutura como concedente. Esta decisão, como ouvimos, está condicionando tanto as perspectivas do Ministério em relação a qualquer opção envolvendo o projeto, quanto o próprio TCU na avaliação final da regularidade da concessão original. Ainda sob o ponto de vista da concepção do projeto, as informações oriundas do Ministério concedente são contraditórias e não indicam qualquer diretriz estratégica: nosso relatório relata em detalhes que, enquanto os representantes do órgão trazem diretamente ao COI a posição (correta, sob todos os aspectos) de

¹⁵⁴ O “orçamento regulatório” da ANTT é uma medida do custo da despesa de capital, inferior ao custo total de investimento na concessão (que incorpora despesas financeiras, custos de operação, etc.).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

que não existem caminhos traçados até que se decida a questão da caducidade, o Ministério leva abertamente ao debate de imprensa um sem-número de possibilidades alternativas para o futuro da ferrovia (continuidade em apenas um dos ramais, delegação do empreendimento a governos estaduais, etc.). Desta forma, a liberação dos recursos orçamentários, de ocorrer, dar-se-ia sem nenhum marco coerente de política pública para o projeto.

Da perspectiva financeira e corporativa, não existe avaliação de viabilidade do projeto nem das condições que o tornariam sustentável economicamente (até porque o orçamento da obra foi significativamente elevado em relação às projeções iniciais). Não existe tampouco a definição de fontes de financiamento privadas que viessem a participar de qualquer extensão do investimento além do que foi realizado, fazendo com que toda a expectativa apresentada de continuidade das obras recaia sobre o Erário. Como apontamos logo acima, mesmo que tivesse havido avaliação prévia da viabilidade econômico-financeira do projeto e da participação de cada uma das partes, teria de sofrer agora uma revisão significativa dado que o principal componente do investimento (o custo da obra) foi profundamente alterado com o novo orçamento aprovado pela ANTT. No âmbito da gestão, persiste o desenho de um empreendimento com maioria de investimento público mas controle privado, e uma ausência completa de mecanismos de gestão e governança que articulem e deem consistência às atuações dos diferentes aportadores públicos de recursos (Valec, FDNE, FNE, BNDES).

Por fim, a continuidade incremental de algumas frentes de obra com aportes do acionista privado não afasta qualquer destas considerações. Por um lado, parte desses aportes tem por origem mútuos entre a concessionária e o próprio acionista, o que gera a necessidade da ferrovia ressarcir-lo no futuro. Por outro, qualquer investimento feito na obra gera também a expectativa de cômputo no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão (seja em uma alteração futura, seja num encontro de contas de caducidade). Mais importante, a continuidade pontual de frentes de obra não assegura, de forma alguma, a viabilidade da conclusão do projeto. Nesse sentido, não haveria lógica sequer em apoiar essas frentes com ações de desapropriação, dado que a continuidade do empreendimento sofre todas as incertezas acima.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Em síntese, a entrega do projeto de engenharia pela concessionária e sua aprovação pela ANTT é uma etapa absolutamente necessária para a superação de qualquer medida de sustação de desembolsos, e deve ser saudada pelo Comitê. Não é, porém, suficiente para dissipar a imensa nuvem de incerteza que paira sobre o projeto. Lançar mais dinheiro público nesse contexto significa apenas dissipar mais recursos sem saber onde se vai chegar. Alegar que “a obra é importante e não pode parar de receber recursos” é, no mínimo, uma falácia: exatamente por ser importante, a obra necessita primeiro de condições mínimas de gestão e planejamento, sem as quais a aplicação às cegas de recursos públicos representa mero desperdício do dinheiro que seria necessário para executar projetos viáveis (inclusive e especialmente a própria Transnordestina, quando resolvidas as incontáveis irregularidades aqui apontadas).

Por conseguinte, prossegue o entendimento do Comitê, em absoluta concordância com as reiteradas posições de mérito do Tribunal de Contas da União e com as louváveis orientações assumidas pelo Ministério da Infraestrutura e pela ANTT, de 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 4/COI/CMO, de 2021

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)

26.783.3006.10MK.0020/2021 – DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232

28.846.2217.0355.0001/2021 - 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)

QUALQUER AÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE AUTORIZE A DESTINAÇÃO, DIRETA OU INDIRETAMENTE, DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS ÀS OBRAS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Canal do Sertão – Alagoas

53101 – Ministério da Integração Nacional

53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

Programa de Trabalho:

18.544.2084.10CT.0027/2017 - 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.0027/2019 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

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

18.544.2221.10CT.0027/2021 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

Objeto:

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

Irregularidade:

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

Informação do TCU:

O caso do Canal do Sertão Alagoano 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

R\$ 48.331.865,89 decorrente de preços excessivos frente ao mercado; os efeitos da determinação de repactuação do referido acórdão ficaram suspensos em razão da apresentação de recursos com efeito suspensivo pelas empresas contratadas, embora o despacho de seu acolhimento tenha determinado em caráter cautelar, à Seinfra/AL, que se abstinha de efetuar pagamentos dos serviços no Contrato 58/2010 com preços unitários superiores aos apurados pelo TCU até que o Tribunal delibere sobre o mérito dos recursos (circunstância que não ensejou 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 confirmaram a indicação de paralisação, informando que nenhuma modificação na situação do contrato foi verificada naquele exercício e que ainda não havia ordem de serviço para o início das obras. Acrescentaram no mérito, ademais, 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 pronunciamento do Relator desde 10/12/2018). Como medida corretiva para a situação, apontou 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 apresentou, nos demais trechos, problemas severos de regularidade, os quais também são relatados no Acórdão 2060/2017–Plenário. No Trecho 4, (Contrato 19/2010), o Acórdão 2.957/2015-Plenário denunciou sobrepreço, estando vigente medida cautelar do TCU¹⁵⁵ 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 trouxe 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 parali-

¹⁵⁵ Contra a qual foi apresentado agravo, que teve provimento negado (Acórdão 1807/2016-TCU-Plenário, de 13/7/2016).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

sação 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 apontou que as garantias originalmente oferecidas não foram renovadas pelas construtoras (alegando desinteresse do mercado securitário), resultando em que “a Administração está exposta a elevado risco de ineficácia das decisões de mérito que o Tribunal vier a adotar em relação ao sobrepreço/superfaturamento” [...]. De fato, o Relator colocou 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, no bojo do Acórdão 2060/2017-TCU-Plenário foi expedida determinação ao próprio Tribunal 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, alegou 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

O relatório de fiscalização de 2018 (TC n. 023.642/2018-1, Fiscalização n. 286/2018) informou que o contrato do Trecho 5 permanecia sem ordem de serviço para o início das obras e sem termo de compromisso que desse suporte orçamentário à sua realização com recursos federais. Houve notícia de apontamento da fiscalização (no TC 003.632/2015-6) de que as revisões de projeto acarretaram supressões e acréscimos de serviço que extrapolaram os limites legais de alteração contratual, com considerável possibilidade de novas alterações de serviços e/ou quantitativos após o início das obras, propondo-se no âmbito técnico o não-repasso de recursos federais até a celebração de nova licitação. Mais grave, a conclusão no mesmo processo foi no sentido de que 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) foi 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 propôs a confirmação da IGP, tendo em vista não terem sido completamente adotadas as providências saneadoras indicadas no item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário.

Ainda em 2018, o Acórdão 2461/2018–Plenário apontou (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 alcançava 6,12 anos (Tabelas 21 e 22 do Relatório).

Em 2019, constou do relatório de fiscalização (TC n. 007.621/2019-1, Fiscalização n. 56/2019) que, embora a administração estivesse tomando as providências com vistas ao atendi-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

mento do item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, não poderia ser considerada cumprida a determinação saneadora referente ao Contrato 58/2010-CPL/AL: não ocorreria a formalização da repactuação do ajuste, tampouco foram celebrados quaisquer instrumentos relativos ao financiamento federal das obras do trecho 5. Persistiu, ainda, a ressalva já formulada na fiscalização do processo TC 003.632/2015-6, no qual se alertou 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 manutenção inalterada da situação fática no exercício de 2019, o relatório recomendou a manutenção da recomendação de paralisação (IG-P).

Na audiência promovida em 7/11/2019, 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, colocando 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-TCU-Plenário 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.

Em 2020, a fim de atualizar as informações acerca do cumprimento, pela Seinfra/AL, das providências com vistas a regularizar o sobrepreço de R\$ 48.331.865,89 (data-base junho de 2010) no Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano, segundo o determinado no item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, foi realizada a fiscalização 44/2020 (TC n. 011.470/2020-8, cujo relatório técnico foi incorporado às razões de decidir do voto condutor do Acórdão 2697/2020-TCU-Plenário. Neste contexto, foi observado que: não houve repactuação do Contrato 58/2010, permanecendo, assim, o sobrepreço identificado; prossegue não firmado o Termo de Compromisso entre a União (Ministério do Desenvolvimento Regional) e o Estado de Alagoas para a transferência de recursos federais a serem aplicados na obra em questão; e, por orientação da Procuradoria Geral do Estado de Alagoas, foi extinto o Contrato 117/2005, cujo objeto era a



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

execução do projeto executivo da obra em comento, lançando-se novo procedimento licitatório para a contratação da empresa que elaborará o referido projeto.

Com relação ao TC 003.632/2015-6 – no qual foram constatados os riscos de que os quantitativos e os serviços da planilha orçamentária contratada para o Trecho 5 não estão adequados às reais necessidades de execução das obras, implicando a necessidade de significativas alterações dos serviços ali constantes com consequente extração dos limites de alteração contratual, estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, e de que os preços reajustados para esse contrato não estão coerentes com os preços de mercado – em que a principal conclusão foi a de que o projeto básico utilizado para a licitação do Trecho 5 do Canal do Sertão encontra-se sem os elementos mínimos necessários e suficientes para a total avaliação da construção, o que enseja a nulidade da licitação e dos atos subsequentes (dentre eles, o Contrato 58/2010-CPL/AL), ainda não foi objeto de exame e deliberação pelo Tribunal.

Na audiência promovida pelo COI em 10/03/2021, o representante do TCU confirmou os dados acima relatados, inclusive a ausência de uma decisão definitiva da Corte sobre a eventual nulidade do Contrato original e de suas alterações. Quanto à Operação Caríbdis, confirmou que o Tribunal tem conhecimento e acompanha o seu desenrolar, embora até o momento não tenha havido qualquer desdobramento sobre a apreciação da contratação ou da obra no Trecho 5, que aqui se discute.

Posteriormente, o Acórdão nº 1527/2021 – TCU – Plenário confirmou em 30/06/2021 a recomendação de paralisação, uma vez que o contrato ainda não fora repactuado nem rescindido (embora informasse que, naquele momento, estava sendo providenciada a rescisão unilateral do contrato). Acrescenta-se que o Acórdão nº 1527/2021 – TCU – Plenário já havia previamente determinado ao Ministério do Desenvolvimento Regional que se abstivesse de celebrar com o governo do estado de Alagoas instrumento de repasse de recursos federais destinados ao Contrato 58/2010-CPL/AL, até que fosse realizada nova licitação para o trecho em questão.

Por fim, o Acórdão 2156/2021 – TCU – Plenário informa à CMO que foi retirada a recomendação de paralisação (reclassificada como Falhas/Impropriedades) em função da rescisão unilateral do contrato impugnado, com a publicação do termo de rescisão. Pelo mesmo motivo, o contrato não constou do quadro de recomendações de paralisação para o PLOA/2022.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Informação do gestor:

Em 2017, o Ministério da Integração Nacional relatou (mediante ofício e em audiência pública) que os repasses federais encontravam-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 Secretaria Estadual defendeu 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). Defendeu, ademais, 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. Em razão destas modificações, bem como do aprofundamento dos estudos de solo e sondagens, das experiências adquiridas na execução dos outros trechos e das questões debatidas com o próprio TCU, argumentou que as alterações do arranjo físico da obra teriam preservado a concepção e a diretriz geral do projeto básico, ou seja, o objeto, seu traçado e as características gerais da obra. Do ponto de vista jurídico, invocou 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 Pública¹⁵⁶.

¹⁵⁶ 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 4/COI/CMO, de 2021

O representante estadual alegou, ainda, 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; e 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 informou que o projeto básico foi refeito e atualizado; respondendo ao questionamento sobre a eventual anulação da licitação original, aduziu que o projeto original era viável, sendo que as alterações nele efetuadas apenas decorreram 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-TCU-Plenário, afirmou que as ações encontravam-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, não pretende firmar 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 tinha grandes probabilidades de ser mais vantajosa para o Estado e apontou que não possuía novas informações sobre a “Operação Caríbdis”.

No processo orçamentário para 2021, respondendo à solicitação de informações pelo Comitê, o MDR encaminhou o Ofício n. 71/2021/GM-MDR de 01/03/2021, o Ministério do Desenvolvimento Regional reitera não manter qualquer iniciativa de apoio financeiro ao empreendimento, tendo tal apoio sido solicitado pelo Estado de Alagoas em outubro de 2020, mas denegado' pelo MDR, tanto por ausência de recursos orçamentários quanto pela necessidade de conclusão das obras do trecho e da “licitação de obras de sistemas derivados até este trecho”. Em cópia da resposta encaminhada ao governo estadual (Ofício n. 4/2021/SNSH-MDR de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

01/03/2021, de 04/01/2021), verifica-se ainda que o Ministério alerta-o da obrigatoriedade de qualquer pleito seguir os “ditames da PI 424/2016, especialmente quanto à sustentabilidade do empreendimento”, com ênfase especial no entendimento de “não ser possível o aproveitamento da licitação já realizada e a contratação via RDCI”¹⁵⁷.

Em audiência promovida pelo COI em 10/03/2021, o Secretário Executivo do MDR confirmou a ausência de previsão orçamentária para o empreendimento na LOA para 2021 e nas prioridades da LDO, bem como a intenção de somente formalizar qualquer convênio após a solução dos problemas apontados pelo TCU e a conclusão do Trecho. Quanto a esta última marca, informou que o Trecho 4 estava, naquela data, com 99% da execução concluída, esperando-se a conclusão da obra até o próximo mês.

Proposta do COI:

Dada a rescisão unilateral do contrato sob restrição, e a inexistência de qualquer instrumento federal de repasse que contemple o objeto da obra, é mister reconhecer a completa perda de objeto de qualquer intervenção posterior por parte da CMO. Por conseguinte, o Comitê deixa de propor a sua inserção no Anexo VI, bem como qualquer outra providência adicional.

¹⁵⁷ Estas duas últimas ponderações respondem de forma direta a duas perguntas efetivamente formuladas pelo Governo Estadual (Ofício nº E:308/2020/SEINFRA, de 22/10/2020), a saber “3. mesmo diante dos apontamentos feitos pelo TCU e defasagem do projeto básico original, há a possibilidade de celebração de Convênio com a repactuação dos preços e quantitativos ora contratados?” e “em não havendo a possibilidade, poderia este Governo do Estado de Alagoas lançar procedimento de contratação na forma de Regime Diferenciado de Contratação Integrada - RDCI, onde o contratado se lançaria na busca da melhor solução técnica e construtiva para o alcance do objetivo almejado?”



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Sistema Adutor do Ramal do Piancó na Paraíba

53204 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

Programa de Trabalho:

18.544.2221.15DX.0020/2020 – Construção do Sistema Adutor Ramal do Piancó na Região Nordeste

Objeto:

Concorrência-Cest/PB 1/2020 - Execução dos Serviços de Construção da 1ª Etapa do Sistema Adutor do Ramal Piancó.

Irregularidade:

Projeto básico deficiente e incompleto

Projeto básico sem aprovação pela autoridade competente

Ausência de EIA/RIMA e de Licença Ambiental Prévia para as obras

Não obtenção do Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (CertoH) para o empreendimento

Informação do TCU:

O Ramal do Piancó é uma obra hídrica (adutora) destinada a captar água no Trecho II do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Distrito de Umburanas, em Mauriti/CE. A vazão captada seguirá pelo Rio Piancó até o Açude Condado, no Estado da Paraíba, de onde a água seguirá até o Sistema de barragens Coremas-Mãe D'Água situado no município de Coremas. O custo total do empreendimento, referente à 1ª Etapa, foi estimado por R\$ 181,7 milhões. O edital de licitação para contratação dos serviços de implantação das obras (Concorrência-Cest/PB 1/2020) foi suspenso devido à pandemia causada pelo Covid-19, contudo foi reaberto em 21/8/2020. A contratação dos serviços de supervisão das obras (Concorrência-Cest/PB 2/2020) foi declarada nula, com determinação ao Dnocs para que adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular o ato convocatório, pelo Acórdão 2108/2020-TCU-Plenário, em 12/8/20. Já o fornecimento dos materiais e equipamentos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

da adutora foi contratado a partir do Pregão Eletrônico-Cest/PB 2/2019 (aquisição de tubos, conexões e válvulas em ferro fundido), cujo contrato já está em andamento num total de R\$ 94.686.957,45.

A dotação orçamentária para a obra alcançava R\$ 12.328.966,00 quando da fiscalização em 2020. Não constava do PLOA/2021 valor para a mesma obra, mas na tramitação da LOA daquele ano foram inseridos R\$ 23.136.059,00; no momento atual, existem R\$ 39.482.031,64 em restos a pagar inscritos para a obra. Não consta do PLOA/200, tampouco, valor novo para essa finalidade.

O relatório da fiscalização realizada em 2020, com seus elementos integralmente confirmados pelo Acórdão 2955/2020 – TCU – Plenário, de 04/11/2020, aponta uma série de problemas no objeto submetido à licitação para a implantação das obras. Em primeiro lugar, o projeto básico que descreve e formaliza o objeto a ser contratado padece de uma série de vícios e obscuridades:

a) alteração injustificada na concepção da adutora, que passou de tubulação aérea para enterrada, contrariando parecer do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), que assegura ser essa opção economicamente inviável em qualquer traçado que se utilize (os serviços decorrentes dessa mudança representam 43 % do valor total do novo orçamento licitado da obra, e a disponibilidade de materiais para aterro é bastante problemática na região, encarecendo o custo e a dificuldade técnica da obra); destaca-se a inexistência de qualquer motivação técnica para essa escolha nos documentos do projeto e da licitação;

b) discrepância relacionada ao tipo de adutora em documentos do edital – texto do edital, memorial descritivo, plantas e especificações do projeto (em certos pontos especifica-se que alguns trechos serão “por recalque”; em outros pontos, os mesmos trechos são apontados como “por gravidade” – o que acarreta uma diferença substancial na caracterização da obra);

c) inexistência de materiais e serviços elétricos e de automação no orçamento da concorrência, quando esses serviços fazem parte da obra a entregar – o que implica em que tais serviços tenham de ser inseridos em aditivos contratuais que ampliariam o escopo do contrato em relação ao projeto básico, e que o valor do edital (e da proposta) não reflete os custos totais do empreendimento a ser construído pelo contratado;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

d) ausência de estudos geotécnicos e laudos de sondagem para a obra em questão (o que compromete gravemente a precisão técnica e econômica dos serviços de escavação e aterro que representam a maior parte do contrato);

e) ausência de projeto de desapropriações e de levantamento de interferências (o que, novamente, implica em que tais serviços tenham de ser inseridos em aditivos contratuais que ampliariam o escopo do contrato em relação ao projeto básico, e que o valor do edital (e da proposta) não reflete os custos totais do empreendimento a ser construído pelo contratado; mais grave ainda, as dificuldades com desapropriação são uma das mais frequentes causas de atraso, paralisação e elevação de custos dos projetos em obras públicas no país; e

f) ausência de relatório técnico elaborado por profissional habilitado para justificar a diferença entre as composições de custo unitário utilizadas no projeto e as composições que são obrigatórias à administração pública como referência de preço (arts. 5º e 8º, parágrafo único, do Decreto 7.983/2013) – ou seja, os preços orçados como base para licitação não seguem os padrões técnicos definidos pelo próprio Executivo, sem qualquer justificativa; e

g) item do orçamento especificado como fabricante exclusivo (um dos itens relevantes – bomba de adução, responsável por 11,2 % do total orçado) foi definido a partir de uma especificação de marca, o que é proibido pelo art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993 e representa restrição injustificável à competitividade da licitação.

Passando a outro indício, observou-se que o projeto básico submetido à licitação não foi objeto de aprovação formal do seu conteúdo pelo DNOCS (o qual apenas emitiu “Termo de Recebimento Provisório” para o serviço feito pela contratada que o elaborou. Não se trata de uma lacuna meramente formal (embora seja também uma conduta taxativamente vedada pela Lei de Licitações e conduza, de per si, à nulidade jurídica do certame): na prática, nenhum agente público debruçou-se sobre o projeto para verificar a segurança quanto ao conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra, o que é um parâmetro indispensável para a administração pública realizar a despesa, e também para os licitantes ofertarem propostas com segurança jurídica. Essa incerteza quanto à precisão do projeto reflete-se desde já na especificação de maior grau de risco (portanto, maior custo) nas propostas que viessem a ser apresentadas.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Outro indício de gravidade é a ausência da emissão de Licença Ambiental Prévia, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para as obras. Sem tais documentos (o EIA/RIMA inclusive como pressuposto da concessão da Licença Prévia), a Lei 8666/93 proíbe expressamente a abertura de qualquer licitação para obras. Do ponto de vista material, a dimensão ambiental é um dos elementos indissociáveis da caracterização da obra: a ausência dos estudos e licenciamento ambientais impede que se conheçam os riscos e eventuais mudanças no projeto e custos adicionais que seriam necessários para a efetiva implantação das obras – o que também transfere um enorme volume de incertezas para as propostas a serem apresentadas e para a condução futura do empreendimento.

O último ponto é a ausência de Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (CertoH) por parte da Agência Nacional de Águas (art. 2º do Decreto 4.024/2001), exigência necessária para que se verifique a sustentabilidade hídrica do empreendimento, ou seja, a viabilidade sob o ponto de vista da gestão dos recursos hídricos da região como um todo (o que é pressuposto indispensável da própria iniciativa de construir uma adutora com recursos públicos).

Em 2020, as respostas da oitiva prévia do DNOCS ao TCU são completamente incapazes de afastar, na visão do Tribunal, os riscos ao Erário e ao meio ambiente envolvidos nas irregularidades apontadas. Quanto aos questionamentos ao projeto, respondem:

a) no quesito da mudança da adutora (de aérea para enterrada) apenas que “foi verificada a existência de várias entradas de propriedade, e devido ao tubo apenas permitir uma pequena deflexão, e, por não querer adotar curvas horizontais nas tubulações, preferimos deixá-la toda enterrada.” - o que não traz nenhum argumento que sequer tente justificar o mérito da mudança frente ao interesse público, diante do aumento de custo e da própria inviabilidade econômica da adutora enterrada, previamente demonstrada tecnicamente pelo EVTEA;

b) na questão das desapropriações, confirma que pretende defini-las apenas quando da elaboração do Projeto Executivo, tendo o projeto básico considerado que toda a obra se realizaria nas faixas de domínio das rodovias estaduais e em áreas de servidões das propriedades – atitude que meramente confirma a deliberada aceitação de todos os riscos relativos à desapropriação como custos e prazos a serem adicionados – como fato consumado – ao desenvolvimento da obra.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

c) no que se refere às composições de preços, limitam-se a apontar em tese que existem outras organizações públicas que podem oferecer composições de preços de referência válidas para essa orçamentação, mas não indicam as razões específicas de cada afastamento das composições referenciais (SINAPI/SICRO) no projeto;

d) na matéria da aprovação do projeto, teria sido assinado o “Termo de Recebimento Definitivo” no contrato a ele relativo - o que não é o mesmo que a aprovação do projeto, desresponsabilizando-se assim o administrador de verificar e atestar se o projeto é adequado como caracterização de uma despesa conveniente e oportuna a ser feita pelo poder público¹⁵⁸.

e) quanto aos demais questionamentos sobre o projeto, todos teriam sido retificados na “Revisão nº 05 do Projeto Básico” – não sendo republicado o edital com tais modificações, como não o foi, isso significa que o documento formal sendo submetido à licitação, ao qual deverão referir-se às propostas e que servirá de base para os contratos, está errado, incompleto, incoerente (ou seja, as licitantes serão obrigadas a apresentar propostas para um objeto que é, desde já, diferente daquilo que deverá ser executado – uma receita certa para um contrato irregular e uma execução conturbada e litigiosa).

No que tange às licenças ambientais e EIA/RIMA, informam meramente que “tramita nessa Coordenadoria Estadual processo relativo ao tema, sendo envidados esforços a fim de obter todas as licenças ambientais relativas ao empreendimento”, e o requerimento do Certoh já foi protocolado junto à ANA. Trata-se da simples confirmação da irregularidade, visto que tais aprovações não são meros carimbos, mas precisam ser conduzidos previamente ao início da licitação, sob pena de que a própria viabilidade da obra seja posta em risco – além de serem exigências legais taxativas e incontornáveis.

Em decorrência de tais constatações, o Ministro-Relator no TCU adotou medida cautelar em 23/10/2020 determinando ao DNOCS a suspensão do andamento da Concorrência 1/2020 até que o Tribunal delibere definitivamente sobre o mérito da matéria e, caso algum contrato já tenha sido firmado, a abstenção de praticar qualquer ato com vistas à sua execução. A medida foi

¹⁵⁸ O Termo de Recebimento Definitivo do projeto significa apenas que a empresa contratada para elaborá-lo entregou tudo aquilo que dela se exigia em contrato. Não expressa, de forma alguma, que a obra a que se refere aquele projeto recebido é adequada para ser executada do ponto de vista da política pública e das circunstâncias concretas que envolvem a licitação.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

integralmente referendada pelo Plenário no Acórdão nº 2955/2020 – TCU – Plenário, e permanece vigente.

Tais informações foram integralmente corroboradas pelo representante do TCU na audiência pública de 10/03/2021. Logo em seguida (14/04/2021), o Acórdão 850/2021 – TCU – Plenário confirmou as irregularidades em questão e determinou ao Dnocs que providenciasse a anulação das ocorrências.

Informação do gestor:

Em audiência pública promovida pelo Comitê em 10/03/2021, o chefe da Divisão de Obras da Administração Central do DNOCS informou, com brevidade, que a autarquia pretende abrir nova licitação na modalidade contratação integrada, acolhendo as observações feitas pelo TCU. O coordenador do Comitê, naquela ocasião, solicitou ao DNOCS que informasse as providências efetivas dadas para concretização de tal posição.

Pelo Ofício n. 721/2021/GM-MDR, de 12/11/2021, o Ministério do Desenvolvimento Regional comunica a anulação da licitação (DOU 26/4/2021, publicação enviada em anexo), e a assunção da responsabilidade do projeto pela Diretoria de Infraestrutura Hídrica do DNOCS (não mais a unidade regional da Paraíba).

Proposta do COI:

Em 2021, o COI inseriu a concorrência no Anexo VI da LOA, apontando tratar-se de mais uma ocorrência em que a intervenção do controle cumpre plenamente a sua função, estancando prejuízos aos cofres públicos no momento mais precoce possível, antes de qualquer mobilização jurídica, física ou financeira, tornando a correção de rumos a menos onerosa possível. Após ressaltar a multiplicidade de irregularidades no Edital, e o próprio reconhecimento pelo DNOCS de que o mesmo seria inaceitável, conclui que, se um gerenciamento de empreendimento em tais condições fosse coonestado pelo sistema de controle, o que estaria sendo contratado de forma inevitável é o fracasso da obra (além de não haver custo de paralisação algum, dado que a medida cautelar do Tribunal prevenira, agilmente, a conclusão do processo licitatório, não ha-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

vendo então obra em andamento nem a configuração de direitos subjetivos de qualquer espécie a empresas privadas). Estas observações do Comitê encontraram, aparentemente, eco na administração do DNOCS em audiência pública, quando afirmou ter optado acertadamente pela desistência da concorrência nos termos em que estava colocada, para lançar ao mercado uma licitação técnica e ambientalmente adequada. Tal medida, no entanto, não havia sido providenciada até o momento da deliberação, pelo que a inclusão no quadro de bloqueio mostrou-se inevitável.

Agora, tem-se a comprovação cabal da solução do problema: como bem aponta o Ministério supervisor, o DOU de 29/04/2021 (Seção 3, página 30) traz a publicação de anulação da concorrência.

Neste ano, o COI tem confirmada a anulação da concorrência, perdendo inteiramente o objeto qualquer medida preventiva, eis que não subsiste a concorrência em questão.

Também em 2020 o COI debateu a eventual inclusão no quadro do contrato de fornecimento de equipamentos (tubos e conexões), em função do comprometimento do cronograma de gestão do empreendimento em função da paralisação da concorrência CEST/PB 01/2020. Já naquela oportunidade concluiu pela inconveniência e desnecessidade do bloqueio, mantendo o ajuste fora do Anexo VI. Por tal motivo, não se cogita aqui retomar o assunto, dado que nenhum outro elemento trazido sugere a permanência de qualquer inconsistência, nem houvera qualquer irregularidade mencionada na formalização e execução do contrato em si.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2022



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

Dados para a emissão automática do relatório com o conteúdo do Anexo VI da LOA 2022

UF	RJ
Órgão/Entidade:	39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
Obra / Serviço	Obras de construção da BR-040/RJ
Programa de Trabalho	26.846.2126.0007.0030/2014
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	26.846.2126.0007.0030/2015
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	26.782.2087.15PB.0030/2017
Subtítulo	Participação da União na construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ – CONCER - Na Região Sudeste
Programa de Trabalho	26.782.2087.15PB.0030/2019
Subtítulo	Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste
Objeto	Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio
Descrição do Objeto	Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis
Valor	R\$ 291.244.036,80
Data-base	01/04/1995
Indício de irregularidade	Sobrepreço no orçamento da obra. Sobrepreço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL. Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

UF	RS
Órgão/Entidade:	39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
Obra / Serviço	Obras de ampliação da capacidade da BR-290/RS
Programa de Trabalho	26.846.2126.00P5.0043/2016
Subtítulo	Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) - No Estado do Rio Grande do Sul
Objeto	Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre/Concepá
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. Superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem; Superfaturamento no transporte de material para bota-fora.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

UF	NE
Orgão/Entidade:	39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
Orgão/Entidade:	39000 - Ministério da Infraestrutura
Orgão/Entidade:	39207 VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A
Orgão/Entidade:	39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Orgão/Entidade:	74918 - Recursos sob supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - Min Integração Nacional
Orgão/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	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	26.783.2087.00Q4.0020/2018
Subtítulo	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - TRANSNORDESTINA LOGISTICA
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
Programa de Trabalho	26.783.3006.10MK.0020/2021
Subtítulo	DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232
Programa de Trabalho	28.846.2217.0355.0001/2021
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	26.783.3006.10MK.0020/2022
Subtítulo	DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232
Programa de Trabalho	28.846.2217.0355.0001/2022
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	QUALQUER AÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE AUTORIZE A DESTINAÇÃO, DIRETA OU INDIRETAMENTE, DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS ÀS OBRAS DA FERROVIA



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

	TRANSNORDESTINA
Subtítulo	QUALQUER AÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE AUTORIZE A DESTINAÇÃO, DIRETA OU INDIRETAMENTE, DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS ÀS OBRAS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA
Objeto	Acordo de Acionistas Transnordestina Logística S.A.
Descrição do Objeto	Acordo de Acionistas pactuado entre a Valec, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndespar), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Transnordestina Logística S.A. (TLSA), em 20 de setembro de 2013
Valor	
Data-base	20/09/2013
Indício de irregularidade	Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017 – TCU/Plenário, 1408/2017 – TCU/Plenário, 67/2017– TCU/Plenário, 2532/2017 – TCU/Plenário e 2533/2017 – TCU - Plenário
Objeto	Empreendimento
Descrição do Objeto	Ferrovia Transnordestina (Malha II)
Valor	
Data-base	
Indício de irregularidade	Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017 – TCU/Plenário, 1408/2017 – TCU/Plenário, 67/2017– TCU/Plenário, 2532/2017 – TCU/Plenário e 2533/2017 – TCU - Plenário



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

**COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO AO RELATÓRIO Nº
4/COI/CMO, DE 2021**

Haja vista o grande número de obras paralisadas e inacabadas no país, notadamente os empreendimentos da área da educação, apresento complementação de voto ao Relatório Nº. 4, de 2021, do COI/CMO, a fim de expedir recomendação ao Relator-Geral do PLOA 2022 (PLN 19/2021) para a criação de subtítulo específico na ação orçamentária “20RP – Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica”, reservando-lhe o montante de R\$ 1.711.470.349,76, com o objetivo de finalizar as obras paralisadas e inacabadas, conforme informações trazidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a conclusão das obras.

Deputado Federal – DEM/BA



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

**COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO
AO RELATÓRIO Nº 4/COI/CMO, DE 2021**

Haja vista o grande número de obras paralisadas e inacabadas no país, notadamente os empreendimentos da área da educação, apresento complementação de voto ao Relatório Nº. 4, de 2021, do COI/CMO, a fim de expedir recomendação ao Relator-Geral do PLOA 2022 (PLN 19/2021) para a criação de subtítulo específico na ação orçamentária “20RP – Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica”, reservando-lhe o montante de R\$ 1.711.470.349,76, com o objetivo de finalizar as obras paralisadas e inacabadas, conforme informações trazidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a conclusão das obras.

Em atenção às sugestões proferidas no Plenário em sessão realizada em 14/12/2021, desta Comissão Mista, incorporam-se ao presente Voto os seguintes encaminhamentos:

- 1) Este Comitê continuará instalado e funcionando até o término do mandato dos membros da atual Comissão, com o objetivo de desenvolver medidas adicionais para solucionar o problema das obras paralisadas e inacabadas, podendo incorporar outros parlamentares, conforme disposições da Presidente da CMO;
- 2) O resultado final dos trabalhos a serem desenvolvidos por este Comitê, conforme declinado no encaminhamento anterior, será reunido em novo relatório a ser entregue à composição seguinte desta Comissão;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021

- 3) Este Comitê encaminhará ofício ao relator-geral do orçamento enfatizando que as recomendações constantes deste relatório, a ele dirigidas, tiveram absoluta premência reconhecida pelo Plenário da Comissão.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Paulo Azi".

Deputado Federal – DEM/BA



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

C O N C L U S Ã O

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na continuação da Décima Terceira Reunião Extraordinária, realizada em 14 de dezembro de 2021, **APROVOU** o Relatório nº 4/2021/CMO do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços como Indícios de Irregularidades Graves – COI e as Complementações de Voto nºs 1 e 2 ao Relatório do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços como Indícios de Irregularidades Graves – COI nº 4/2021/CMO, cujo coordenador é o Deputado Paulo Azi, com voto pela aprovação deste relatório, com proposta de atualização do Anexo VI do PLN 19/2021 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022), nos termos do Anexo 2 a este Relatório, na forma prevista no art. 24 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, com as seguintes propostas de providências adicionais à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional:

I) reiterar a solicitação ao Tribunal de Contas da União, já exposta em 2019 e 2020, para 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. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022) 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;

II) manifestar ao Tribunal de Contas da União que:

a) a consolidação de informações e recomendações sobre políticas e desafios setoriais de infraestrutura sugerida no Acórdão 2579/2021 - TCU - Plenário será, sempre, extremamente valiosa como subsídio ao Congresso Nacional como um todo, não havendo objeção a que se agregue ao relatório Fiscobras, caso em que se sugere seja o mesmo apresentado também às demais comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional, por serem estas as detentoras da competência regimental para o tratamento das questões temáticas levantadas;

b) não obstante, a continuidade da apresentação das informações individualizadas das obras e serviços abrangidos pelas autorizações da lei orçamentária anual, no grau de detalhamento hoje apresentado, mostra-se essencial para a própria viabilidade da atuação do Legislativo no controle do orçamento, tal como vem sendo desenvolvido nos termos das leis de diretrizes orçamentárias;

c) o desenvolvimento de trabalhos e recomendações que abordem as oportunidades de melhoria identificadas no item 9.1.4 do Acórdão 2579/2021 - TCU - Plenário será, igualmente, de grande valia para o Comitê em sua função de subsidiar o aperfeiçoamento da alocação orçamentária no âmbito do Congresso Nacional;

d) relativamente ao tratamento das garantias, considera crucial e urgente a elaboração pela Corte de instrumento regulamentar, nos moldes da minuta



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

proposta na instrução do processo TC 041.436/2012-1, com os aperfeiçoamentos que considerar necessários em função de novas circunstâncias fáticas e do advento da Lei 12.846/2013, para orientar os órgãos jurisdicionados e sua própria atuação fiscalizadora, no âmbito da caracterização e implementação adequada das "garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado" que habilitam à classificação de IGR (atualmente regulamentada pelo art. 137, § 1º, inc. V, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 - LDO/2022); e

e) conquanto não detenha competência para pronunciar-se sobre a regulamentação de outras garantias previstas na legislação do processo no Tribunal, não vê objeções a que o tratamento das mesmas seja também inserido no mesmo instrumento normativo a que se refere a alínea anterior, se assim entender adequado a Corte;

III) manifestar à Presidência da República e ao Ministério da Economia o seu irrestrito reconhecimento e apoio ao processo de implantação do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, nos termos do Decreto 1.0496, de 28/9/2020 e da Portaria SEGES/ME 25.405, de 23/12/2020, sem prejuízo das orientações contidas no Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, enfatizando nesta oportunidade a necessidade de que seja mantida, frente a qualquer circunstância ou pretexto em contrário, a atual exigência de prévio registro da obra no Cadastro para a emissão de qualquer empenho relativo a obras e serviços de engenharia, e a conveniência de que tal exigência seja ampliada, tão logo quanto fisicamente possível, também para a emissão de ordens bancárias em favor de qualquer obra ou serviço de engenharia.

IV) recomendar à CMO que, a partir da apreciação do projeto de lei orçamentária anual para 2023, conste da lei de diretrizes orçamentárias e do parecer preliminar respectivo a seguinte disposição (detalhada na seção 1.8 do relatório):

a) todas as emendas à despesa que destinem recursos a obras, inclusive por meio das transferências voluntárias, tenham sua admissibilidade condicionada à informação, pelo autor, da identificação, situação e percentual de execução, no mencionado Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, ou da ausência de cadastro;

b) todos os relatórios setoriais e gerais demonstrem que, em relação à totalidade dos recursos por eles distribuídos, e segundo a segregação por tipo e autoria da emenda consideradas necessárias pela CMO, foram alocados inicialmente os demandados para projetos em andamento cadastrados no Cipi e a manutenção dos bens existentes, na forma da lei de diretrizes orçamentárias; posteriormente, para outros projetos cadastrados no Cipi não incluídos nas categorias anteriores; e somente depois de esgotado o atendimento de todos os projetos nessas condições, foram destinados recursos a outras programações;

c) somente sejam permitidas exceções a essa regra de alocação para obras destinadas à resposta a desastres e a calamidades públicas reconhecidas na forma da legislação, desde que conste a respectiva identificação no Cipi e fiquem evidenciados no relatório os atos normativos e administrativos que formalizaram a condição de desastre ou calamidade da obra em questão;

d) a inobservância desses critérios constitua impedimento técnico insuperável à execução da programação que porventura vier a ser inserida na lei orçamentária sem a sua observância;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

V) recomendar ao Relator-Geral a seguinte emenda de texto ao PLOA/2022 (PLN 19/2021), destinada a prevenir a ocorrência de obras inacabadas nos municípios por insuficiência de orçamento quando existem recursos disponíveis para completa-las:

Acrescente-se ao art. 3º do PLN 19/2021 PLOA/2022) o § 4º e seguintes:

§ 4º As dotações dos orçamentos de que trata o caput, quando se destinem à realização de obras e serviços de engenharia por meio das transferências a que se refere o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente poderão ser empenhadas em favor de novos convênios, termos de compromisso ou instrumentos similares após a demonstração, por parte do executor, de que foram empenhados valores suficientes para atender a todos os saldos remanescentes de instrumentos vigentes que não apresentam quaisquer impedimentos de ordem técnica ou legal para a realização de novos empenhos.

§ 5º A demonstração de que trata o § 4º será organizada em periodicidade mensal por unidade orçamentária, no nível de agregação de categoria de programação, definido nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021.

§ 6º Excetuam-se da vedação prevista no § 4º, exclusivamente, os empenhos destinados a atender:

I - às transferências especiais, tal como criadas pelo art. 166-A, inc. 1, da Constituição Federal; e

II - ao financiamento direto de obras de resposta a desastres e calamidades públicas, na forma da legislação, devendo neste caso constar da demonstração a associação entre cada empenho e os atos normativos ou administrativos que formalizaram a situação de desastre ou calamidade atendida pela obra beneficiada.

VI) recomendar à CMO que faça chegar aos Relatores das próximas leis de diretrizes orçamentárias, bem como ao Poder Executivo para efeitos de inserção em projetos de sua iniciativa, a proposição de dispositivo nos termos do acima especificado, ampliado para abranger os recursos mais extensos que a LDO oferece à regulação da execução orçamentária, com particular a extensão do mesmo princípio à execução de restos a pagar;

VII) recomendar à CMO que faça chegar aos Relatores das próximas leis de diretrizes orçamentárias, bem como ao Poder Executivo para efeitos de inserção em projetos de sua iniciativa, a proposição de dispositivo nos termos abaixo:

"Art. A liberação financeira, nas respectivas contas vinculadas de convênio ou contrato de repasse, das transferências voluntárias referentes a obras e serviços de engenharia no valor de até R\$ 3 milhões será efetuada em pareceria única."

VIII) recomendar à CMO que considere a possibilidade de que o voto pendente de apreciação ao art. 83, § 3º, da LDO/2022 represente forma parcial de implementação, a curto prazo, da recomendação acima, sempre que se compreender sua aplicação restrita às transferências voluntárias, decorrentes ou não de emenda parlamentar;

IX) recomendar à CMO que faça chegar aos Relatores das próximas leis de diretrizes orçamentárias, bem como ao Poder Executivo para efeitos de inserção em projetos de sua iniciativa, a proposição de dispositivo nos termos abaixo:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

"Art. No exercício de ___, mediante proposta, devidamente formalizada e justificada pelo ente beneficiário, ficam os órgãos e entidades da Administração Federal autorizados a pactuar convênios, contratos de repasse, termos de compromisso ou instrumentos similares com os entes federados com o objetivo de finalizar obras e serviços de engenharia inacabados, que tenham sido objeto de ajustes anteriores na forma do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e cujo prazo de vigência do instrumento original tenha expirado sem a conclusão do objeto pactuado, nos termos e condições fixados neste artigo.

§ 1º A celebração dos ajustes de que trata o caput:

I - somente poderá ocorrer uma única vez no exercício;

II - deverá incluir nos seus termos a obrigação do ente federado publicar o edital de licitação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a formalização do ajuste, sob pena de perda da respectiva validade e denegação das transferências correspondentes;

III - somente poderá ocorrer à vista de prévia apresentação, pelo ente federado proponente, dos seguintes documentos,companhados das respectivas Anotações ou Registros de Responsabilidade Técnica na forma da legislação profissional de engenharia e arquitetura:

a) laudo técnico atestando o estado atual da obra inacabada;

b) planilha orçamentária com valores atualizados para sua conclusão, elaborada segundo as regras e critérios estabelecidos para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

IV - somente terá eficácia jurídica após o registro da obra pelo respectivo ente federal financiador no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, nos termos do Decreto nº 1.0496, de 28 de setembro de 2020 e da Portaria SEGES/ME nº 25.405, de 23 de dezembro de 2020;

V - nos casos em que o laudo técnico de que trata o inciso III, alínea "a" deste parágrafo, atestar percentual físico inferior a 20% (vinte por cento), dependerá de parecer favorável do órgão federal repassador quanto à viabilidade técnico-econômica da obra;

§ 2º Em nenhum caso este artigo será interpretado como:

a) dispensa da observância de qualquer dispositivo da legislação aplicável a licitações e contratos administrativos, nem de qualquer outra disposição da legislação orçamentária vigente, bem como da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e

b) dispensa ou modificação das condições de responsabilização nas esferas penal, civil e administrativa aplicáveis aos agentes públicos responsáveis pela contratação e acompanhamento originais das obras, ou aos terceiros então contratados.

§ 3º Os recursos orçamentários destinados às pactuações de que trata este artigo:

a) podem ser provenientes da proposta orçamentária do Executivo ou de qualquer das espécies de emenda parlamentar contempladas nesta Lei;

**CONGRESSO NACIONAL***Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*

b) serão alocados cm ação específica de cada órgão, admitido o seu desdobramento em mais de uma ação para identifica-los nos diferentes programas de trabalho de cada órgão, segundo a estrutura de sua programação orçamentária.

Não foram apresentadas emendas ao Relatório nº4/COI/CMO.

Compareceram os Senhores Senadores Rose de Freitas, Presidente, Izalci Lucas, Segundo Vice-Presidente, Ângelo Coronel, Alessandro Vieira, Carlos Fávaro, Elmano Férrer, Esperidião Amin, Jean Paul Prates, Oriovisto Guimarães, Simone Tebet, Soraya Thronicke, Vanderlan Cardoso e Wellington Fagundes; e os Senhores Deputados Carlos Zarattini, Primeiro Vice-Presidente, Luciano Ducci, Terceiro Vice-Presidente, Adriana Ventura, André Figueiredo, Arnaldo Jardim, Átila Lins, Bosco Costa, Caroline de Toni, Célio Silveira, Coronel Tadeu, Dagoberto Nogueira, Daniel Almeida, Danilo Forte, Domingos Neto, Domingos Sávio, Eduardo Costa, Flávia Morais, Gelson Azevedo, Gilberto Abramo, Glauber Braga, Gonzaga Patriota, Hercílio Diniz, Hildo Rocha, Hugo Leal, José Guimarães, Júnior Ferrari, Juscelino Filho, Max Beltrão, Ossebio Silva, Paulo Azi, Pedro Lupion, Pinheirinho, Robério Monteiro, Sanderson, Sérgio Souza, Soraya Manato, Uldurico Junior, Weliton Prado, Wilson Santiago e Zé Carlos.

Sala de Reuniões, em 14 de dezembro de 2021.


Senadora ROSE DE FREITAS
Presidente