

CONGRESSO NACIONAL

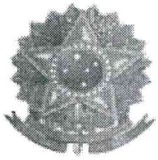
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

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

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

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2020**

**(Projeto de Lei do Congresso Nacional 22/2019)**



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

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

## SUMÁRIO

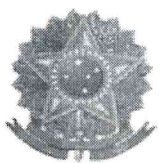
### **1 RELATÓRIO3**

1.1 Introdução3

### **2 VOTO3**

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

Canal do Sertão – Alagoas6



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

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

### **1 RELATÓRIO**

#### **1.1 Introdução**

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

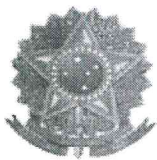
Este Adendo trata, portanto, apenas das informações adicionais do mencionado AVN 34/2019, por terem sido recebidas posteriormente à publicação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019.

### **2 VOTO**

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

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

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

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

Brasília/DF, de dezembro de 2019.

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

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

Deputado JOSIMAR MARANHÃOZINHO  
(PL/MA)

Deputado ZECA DIRCEU  
(PT/PR)

Deputado LEÔNIDAS CRISTINO  
(PDT/CE)

Deputado GONZAGA PATRIOTA  
(PSB/PE)

Deputado MARX BELTRÃO (PSD/AL)

Senador ANGELO CORONEL  
(PSD/BA)

Senador EDUARDO GOMES  
(MDB/TO)

Senadora SORAYA THRONICKE  
(PSL/MS)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

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

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

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

### **Canal do Sertão – Alagoas**

53101 – Ministério da Integração Nacional

53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

#### **Programa de Trabalho:**

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

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

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

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

#### **Objeto:**

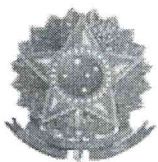
Contrato 58/2010-CPL/AL, Execução das obras e serviços de Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano, entre o km 123,4 e o km 150,00, correspondendo ao Trecho 5, Construtora Queiróz Galvão S.A.

#### **Irregularidade:**

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

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

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



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

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

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

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

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

### **Proposta do COI:**

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

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

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

Já em 2017, considerou o Comitê que o quadro fático mostrava-se significativamente alterado, pois o governo do Estado apresentava estudo completo de repactuação, com manifestação prévia de adesão da contratada. Inicialmente, registrou o relatório colegiado que a obra do Canal do Sertão foi objeto de operação da Polícia Federal (“Operação Caribdis”) que investiga os crimes de corrupção, fraude à licitação, peculato, lavagem de



## CONGRESSO NACIONAL

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

dinheiro e organização criminosa na contratação das obras. Segundo informação da própria agência policial<sup>1</sup>, as irregularidades teriam sido apuradas entre 2009 e 2014 nas obras do canal licitadas pelo Governo de Estado de Alagoas, através da Secretaria da Infraestrutura, e as investigações teriam utilizado colaborações premiadas de pessoas relacionadas à Construtora Norberto Odebrecht, e os indícios incluiriam relatórios do Tribunal de Contas da União constatando sobrepreço em contrato firmado entre o Governo de Alagoas e aquela construtora, bem como suposto acordo de divisão de lotes da obra com a Construtora OAS. Nesse conteúdo informativo e em todos os demais a que o Comitê então teve acesso<sup>2</sup>, não houve menção à participação da Construtora Queiroz Galvão nos atos investigados, nem de investigações abrangendo o trecho 5 ou o respectivo contrato. A investigação redundou em denúncia penal formulada em 07.12.2017 pelo Ministério Público Federal nos mesmos termos<sup>3</sup>, também sem mencionar o Trecho 5 nem a construtora para ele contratada (Queiroz Galvão). Destaque-se que o Comitê não localizou desde então nenhuma outra informação publicada sobre a mencionada investigação criminal, nem as partes envolvidas trouxeram menções adicionais.

Afirmou o comitê então que a providência saneadora exigida pelo Tribunal era repactuar o contrato impugnado para eliminar o sobrepreço. Para tanto, o Estado revisou todo o projeto e forneceu uma nova planilha orçamentária, submetida à análise do TCU em junho de 2016 e, desde então, objeto de intenso debate técnico com a Corte de Contas. Tal debate não trazia impugnações pela auditoria nem dos preços nem das soluções técnicas adotadas; ao contrário, decantou-se em um único questionamento, sobre a possibilidade de mudança de objeto em função da própria revisão, contrariando princípio da licitação e ensejando possível nulidade.

Sopesando então as informações recebidas, o Comitê reconheceu a legitimidade da questão suscitada pelo Tribunal, ou seja, a de que a caracterização qualitativa e quantitativa do fornecimento a ser prestado pelo contratado ter sido tão modificada que a condição da igualdade entre os licitantes (princípio constitucional basilar da contratação pública) estaria sendo violada, pois as condições em que formularam suas propostas seriam, em termos técnicos e econômicos, substancialmente diferentes daquelas sob as quais hoje o licitante vencedor tem acesso quando da aditativa do contrato. Reconhecia que tal podia ocorrer

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

<sup>2</sup> <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/teotonio-montou-organizacao-criminosa-e-infiltrou-comparsas-no-estado-diz-procuradora/>;  
[https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=32&v=m-LsWxo9xTA](https://www.youtube.com/watch?time_continue=32&v=m-LsWxo9xTA);  
<http://tribunahoje.com/noticias/politica/2017/11/30/delacao-da-lava-jato-originou-operacao-contra-ex-governador/>;  
<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/ex-governador-de-alagoas-era-bobao-na-planilha-da-odebrecht-diz-policia-federal.ghtml>;  
[http://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2017/11/pf-cumpre-mandados-de-busca-e-apreensao-em-imovel-de-ex-governador\\_44820.php](http://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2017/11/pf-cumpre-mandados-de-busca-e-apreensao-em-imovel-de-ex-governador_44820.php);  
<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/policia-federal-faz-operacao-contra-fraudes-nas-obras-do-canal-do-sertao.ghtml>;  
<http://www.valor.com.br/politica/5212875/ex-governador-de-alagoas-e-alvo-de-operacao-da-policia-federal>;

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





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

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

mesmo sem presumir um conluio entre o Estado e a contratada para essa finalidade, porque a revisão fora determinada – por razões mais do que justificáveis – pelo próprio TCU, sendo ademais compatíveis com a defasagem de dez anos entre o projeto original e a revisão.

Acrescentava que o caso podia enquadrar-se (à vista do exame expedito que era possível no processo decisório do Comitê e a partir de uma interpretação apenas literal) na exceção que o próprio TCU abriu, em sede de consulta vinculante, à regra geral de vedação às alterações contratuais dessa natureza, o Acórdão 1536/2016 – Plenário (item 9.1.3) para obras da natureza específica do Canal do Sertão, bem como na paradigmática Decisão TCU 215/1999 – Plenário exarada em caráter geral sobre alterações contratuais. Destacava que a mencionada Decisão 215/1999 deixa claro que a opção pela alteração contratual em lugar de relicitação não é uma faculdade arbitrária, mas uma excepcionalidade que pressupõe seja demonstrado que a alternativa de relicitação traz sacrifício insuportável ao interesse público (ou seja, a extrapolação de limites só é admissível quando as alternativas são comprovadamente catastróficas), mas que esse julgamento de conveniência nas circunstâncias concretas do Canal do Sertão tinha amparo exatamente nas especificações do Tribunal no citado Acórdão 1536/2016. Por tais razões, o Comitê considerou naquele ano que o caso concreto encaixava-se explicitamente num dos permissivos excepcionais abertos pelo próprio TCU para essa alteração, e que não havia qualquer elemento contrário à qualidade ou preço da execução nos contratos sendo executados ou nos projetos revistos para aditar o contrato não iniciado. Com isso, reconhecendo embora o ambiente de risco (obra com um histórico comprovado de irregularidades nos trechos anteriores, inclusive sob investigação de ordem criminal que trazia o receio de que, por desconhecimento, não esteja sendo considerada alguma ilegalidade que porventura tenha reflexos sobre a situação atual), enfatizou que todos os elementos de informação que chegaram ao Comitê sobre o caso concreto do trecho 5 e do contrato correspondente não apontam para irregularidade concreta, e que os critérios de decisão especificados na LDO não estavam sendo desatendidos. Com base em tudo isso, o Comitê entendeu que não persistiam elementos que levem a considerar imprescindível o bloqueio do instrumento em referência (Contrato 58/2010-CPL/AL) propondo que não mais permanecesse incluído no quadro de bloqueio quando da aprovação da LOA/2018.

Em outras palavras: entre a opção por bloquear os recursos e forçar uma relicitação da obra, o que seria o curso de ação mais adequado do ponto de vista de cumprimento dos ritos legais e não causaria comprovados danos reversos para o caso do Trecho 5, e acatar o julgamento de conveniência e oportunidade do gestor no sentido de alterar o contrato em proporções superiores ao limite legal (com o permissivo explícito do Acórdão 1536/2016 – Plenário que será lícito ao gestor exercer), entendia o Comitê naquele momento não estar diante da circunstância típica da intervenção de bloqueio, ou seja, uma frontal irregularidade cuja continuidade tem consequências de difícil reversibilidade.

Já em 2018, tendo havido pequena alteração na execução física em pouco se alterou (a do Trecho 4 ascendeu de 70 % em novembro de 2017<sup>4</sup> para 71 % em abril de 2018<sup>5</sup> e poderia alcançar, segundo informação na audiência de 21/11/2018, até 75% em fins de novembro de 2018), o Comitê pôde avaliar a situação sem a extrema pressão do tempo de decidir um caso com poucos dias entre o seu conhecimento e a deliberação final, permitindo uma perspectiva mais completa do caso.

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

<sup>5</sup> Relatório de fiscalização do TCU, p. 17, Apêndice D



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

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

E o fator fundamental da reavaliação promovida em 2019 foi também o fator tempo: o Trecho 5, como apontava o Ministério da Integração Nacional, somente poderá ser utilizado quando da conclusão do Trecho 4. Este se previa operacional pelo gestor em 15 meses a partir de novembro de 2017, estando a obra com 70 % de execução no Trecho; para 2018, com andamento calculado em 71 % um ano depois, restavam praticamente os mesmos 15 meses que para a sua conclusão, além do que a baixa alocação orçamentária não permitia assegurar sequer esse cronograma ampliado. Deixava de haver perigo reverso: a solução definitiva do caso do ponto de vista legal – a relicitação com o novo projeto – não trazia mais risco de atraso considerável que afete a disponibilidade final da obra (pois há uma janela de um ano e três meses, no mínimo e muito provavelmente bem maior, entre o possível início de um procedimento licitatório para o Trecho 5 e o prazo esperado para que a obra do Trecho 4 possa ser disponibilizada). De outra sorte, não mais se podia afirmar que a continuidade do contrato atual assegure uma mais expedita conclusão, pois o ano de 2018 transcorreu *in albis* no que se refere à execução da obra do Trecho 5 – não havendo nada que garanta que seria esse arranjo o que mais rápido possa concluir sua execução.

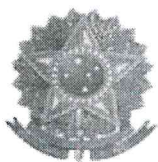
De outra parte, já então se mostrava muito clara a vantagem de uma relicitação: os preços repactuados o foram ou pelos valores unitários do contrato anterior (cuja economicidade somente se pressupõe diante do outro projeto correspondente, já comprovadamente inviável), ou pelos padrões de referência de preços da administração pública (SINAPI e SICRO): nenhum deles – ainda que seu uso no caso possa ser tido como não eivado de ilicitude – traz o efeito da concorrência no mercado atual<sup>6</sup>, sob as condições atuais, e tendo como parâmetro de cálculo o projeto que será efetivamente executado. De fato, ao se licitar com o projeto executivo concluído, reduz-se fortemente a incerteza para o licitante, o que de imediato reduz o risco que embute no respectivo BDI. Portanto, é inteiramente razoável a expectativa de descontos substanciais em relação ao orçamento estimado, reduzindo o valor a ser desembolsado pela Administração Pública, em função da submissão a uma nova concorrência.

Essa mudança de posição foi coerente com as decisões antes usadas como paradigma: o Acórdão 1536/2016 – Plenário autoriza a extrapolação de limites com a condição de que seja “observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública”: o interesse público primário (a conclusão da obra) não seria afetado pela relicitação, e o interesse público secundário (a obtenção do menor preço), bem como o princípio constitucional da economicidade, seriam plenamente atendidos somente com a submissão do objeto à concorrência de mercado por meio de uma nova licitação. De igual modo, todos os requisitos da Decisão 215/1999 – Plenário indicam claramente que uma nova concorrência seria a melhor alternativa<sup>7</sup>.

Por tais fatores, ficou então patente que a melhor solução para o caso possível é cumprir a lei, ou seja, submeter o novo projeto a uma nova licitação, sem buscar excepcionalidades que – à luz do quadro informacional completo - não mais encontram fundamento no interesse público. Assim, propôs o Comitê, em perfeita consonância com a posição expressa pelo TCU e pelo próprio Ministério da Integração, considerar indesejável ao interesse público a continuidade do Contrato em referência, em favor de uma nova

<sup>6</sup> Reconhecidamente mais competitivo, tanto pela redução do número de obras sendo executadas, quanto pelo retorno ao mercado – com práticas concorrenciais mais aderentes aos padrões internacionais - de várias empresas atingidas por operações anticorrupção no passado recente.

<sup>7</sup> As mesmas considerações aplicam-se aos critérios de avaliação fixados no art. 119 da LDO/2019.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

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

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

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

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