



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO



CD/22039.53113-00

RELATÓRIO Nº 2 /COI/CMO, DE 2022

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

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2023
(Projeto de Lei do Congresso Nacional 32/2022)**



* CD 220395311300 *
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

SUMÁRIO

1 RELATÓRIO.....	3
1.1 Introdução.....	3
1.2 Classificação dos Índícios de Irregularidades	4
1.3 Obras com IGR.....	6
1.4 Metodologia de trabalho do Comitê.....	11
1.5 Cadastro geral de obras	14
1.6 Obras paralisadas e inacabadas	17
2 VOTO	27
ANEXO ÚNICO	33
Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP	33
Obras de construção da BR-040/RJ	34
Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	45
Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.....	56



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





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 32/2022 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023).

As propostas fundamentam-se nas próprias informações constantes do anexo VI do PLN 32/2022, assim como naquelas encaminhadas ao Congresso Nacional, por meio do Acórdão nº 2695/2022 – TCU – Plenário, referente a Sessão Ordinária realizada em 7/12/2022, que vem acompanhado do relatório consolidador do 26º Fiscobras - FISCOBRAS 2022, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores por meio de Ofício nº 2305/2022/ASPAR/GM e Despachos nº 6953/2022/SE e nº 77/2022/COGAA/SPOA/SE, todos do ministério da infraestrutura.

Cabe destacar desde logo que o recebimento das informações do TCU – indispensáveis à apreciação do COI e da CMO - ocorreu tão somente em 08/12/2022, com um atraso de 42 dias em relação ao prazo legal fixado no art. 146, inc. II, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO 2023), deixando ao Congresso Nacional apenas 14 dias para deliberar sobre a matéria (quando a LDO define que esse período deve ser de 66 dias). Essa intempestividade acarretou obstáculos praticamente insuperáveis à correta deliberação legislativa, apenas mitigados com as providências adotadas pelo COI de antecipar os pedidos de informação aos órgãos responsáveis. Não consta, ademais, qualquer esclarecimento ou justificativa para o descumprimento do prazo legal por parte da Corte. Trata-se de ocorrência que prejudica gravemente o próprio funcionamento do processo orçamentário do Congresso Nacional, o que não pode deixar de ser apontado, em caráter de protesto, ao próprio Tribunal.

Em função disso, uma vez publicada a Lei Orçamentária de 2023, o bloqueio e o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira, na forma prevista na legislação em vigor, ocorrerão por meio de decreto legislativo da Comissão Mista (CMO), a ela competindo divulgar, em sítio eletrônico, a relação atualizada dos subtítulos que tenham sido objeto de sua manifestação.



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Outrossim, 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 Índícios 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;

Além de próprio relatório e do voto, integra este documento o Anexo Único, em que se faz o histórico dos indícios de irregularidades graves que suscitaram, no passado recente, o bloqueio da execução de obras e serviços aqui especificados.

Releva esclarecer que o presente trabalho traz informações resumidas sobre as obras e serviços analisados. Outros documentos, eventualmente contendo informações mais detalhadas, podem ser obtidos junto à CMO, tanto na própria Secretaria quanto em sua página na *internet*, consoante determina o art. 146, § 2º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO 2023).

1.2 Classificação dos Índícios de Irregularidades

O § 1º do art. 144 da Lei nº 14.436, de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO 2023) estabelece que os indícios de irregularidades graves 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 - indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IGP - ato ou fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado que apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possa ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configure 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 ao disposto no inciso IV, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *
ExEdit



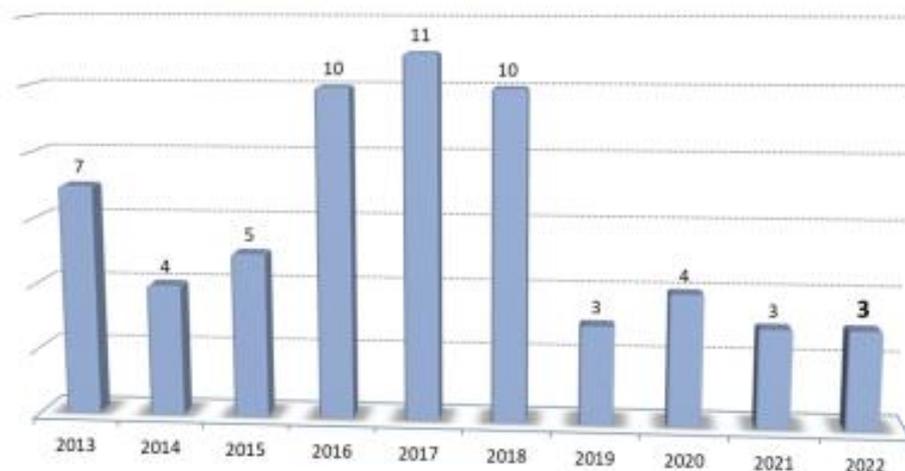


de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado; e **VI - indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade - IGC** - aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atenda ao disposto nos incisos IV ou V.

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.

Seguindo tendência dos anos anteriores, percebe-se significativa redução gradativa da quantidade de obras com indicação de IGP entre 2013 e 2022 (em que pese de 2016 a 2018 a frequência de IGP tenha subido de forma relevante). A diminuição das IGP's pode estar associada à contínua diminuição de investimentos em grandes obras públicas, foco da atuação do Fiscobras, vivenciada nos últimos anos em face da restrição fiscal do país em investir em grandes obras. A Figura 1 demonstra a evolução, ano a ano, da quantidade de obras enquadradas no grau máximo de gravidade de indícios de irregularidade:

Figura 1 - Quantidade de IGP's ano a ano.



Fonte: Acórdão TCU 2695/2022 -Plenário



CD/220399.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

De acordo com o Acórdão nº 2695/2022 -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 1
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 TCU 2695/2022 -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 ressarcimento; ou nas circunstâncias em que restam afastados os riscos de direcionamento de recursos públicos federais para a obra.

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Não há providências possíveis de intervenção nos casos de os contratos já terem sido totalmente executados (exatamente porque se contava com as garantias que, de fato, não existiam). Por isso, o eventual bloqueio físico, orçamentário e financeiro, nessas condições, não teria rigorosamente efeito algum, restando, apenas, prevenir essa disfunção do IGR. 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 necessário dos órgãos reguladores dos mercados bancário e securitário, com a finalidade de identificar, com o maior grau de precisão e especificação possível, quais os produtos, padrões, termos e condições específicas em que as modalidades de garantias previstas nos incisos II e III do § 1º do art.56 da Lei 8.666, de 21.06.93 (bem como outras neles não previstas que eventualmente considere adequadas) podem efetivamente ser consideradas aptas a atender à exigência de “prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado” estabelecida pelas leis de diretrizes orçamentárias para a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR;

A esse respeito, no Voto condutor do Acórdão nº 2060/2017-TCU-Plenário foi aposta 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.



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Os relatórios do COI, desde o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016¹, 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 quanto os aspectos técnicos e mercadológicos concretos da implantação desses recursos. A manifestação técnica exarada em outubro de 2012, em síntese, sustenta estar a matéria inserida dentro do poder regulamentar do Tribunal; serem instrumentos hábeis a cumprir as finalidades da garantia, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, o seguro-garantia², 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 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, em processo de fiscalização que deliberar sobre a irregularidade 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

¹ P. 28 do relatório, disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/Relatorio_22016COI_PLOA_2017.pdf.

² 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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 TCU³. 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, assim como 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 cautelar por garantias em determinadas circunstâncias previstas na mencionada Lei⁴. 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 tema⁵.

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 Fisobras.

No mérito, a leitura do Comitê é que o referido documento contempla de maneira bastante exaustiva e segura os cuidados necessários em tema tão delicado e que tantos riscos

³ 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.

⁴ *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 ressarcimento do dano ao erário.* (p. 650 da documentação recebida)

⁵ 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.



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 Federal⁶ e por reportagens de imprensa⁷ que 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.

Por tais razões, o Comitê inseriu em seu relatório 4/2021 a manifestação ao Tribunal no sentido de 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);e

⁶ 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/cpipandemia_arquivos_senado_leg_br/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcpipandemia%5Farquivos%5Fsenado%5Fleg%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rio%20Final%2FRelatorio%5FFinal%5Faprovado%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcpipandemia%5Farquivos%5Fsenado%5Fleg%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rio%20Final

⁷ Affonso, Julia; Shalders, André. Empresas de fiança criam mercado paralelo para garantir licitações. *O Estado de S. Paulo*, 01/11/2021, p. A7.



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit



- b) 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, se assim entender adequado a Corte.

Em casos concretos, somente ocorreu em anos imediatamente anteriores a indicação de IG-R na obra de construção da BR-235/BA. Tal classificação foi modificada para IG-C pelo Acórdão nº 137/2022 – TCU – Plenário (AVN 02/2022), não havendo mais situações específicas a tratar.

Por conseguinte, tendo já sido emitida a posição do COI sobre o assunto em tese, e inexistindo casos concretos de indicação, inexistem providências a adotar neste relatório.

1.4 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos da LDO 2023, 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 da perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços executados;
- f) as despesas inerentes à desmobilização e ao retorno posterior às atividades;
- g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;



CD/220399.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

- 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.

Em busca de informações precisas, foram emitidos ofícios, dirigidos a órgãos gestores, solicitando formalmente relacionar as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. As respostas recebidas foram protocoladas na Secretaria da CMO e estão disponíveis na página internet da Comissão⁸.

Nos termos do art. 145, §1º, da LDO 2023, 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. Tratando-se dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, a responsabilidade cabe aos titulares dos correspondentes órgãos, para as obras e os serviços por esses órgãos executados.

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 subtrechos, relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, podem e devem ocorrer ao longo do exercício financeiro, à medida que novos fatos cheguem ao conhecimento do Congresso Nacional.

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

⁸ Disponível no link: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/copy_of_Pedido_de_Informacoes_2021.html.



CD/220399.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê trabalha com o propósito de não incluir, no Anexo VI do PLOA 2023, empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira, em proporção tal que a paralisação da execução física, financeira e orçamentária se torne inócua, para prevenir danos ao Erário e à sociedade;
- b) em que os gestores demonstrem a esta Comissão a adoção de medidas por ela consideradas necessárias e suficientes ao saneamento ou ao esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU, tomando em conta, igualmente, os critérios específicos enunciados no próximo parágrafo; e
- c) em que o interesse público se revele mais bem atendido, segundo o julgamento do Congresso Nacional, com o prosseguimento da obra e não com a 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 na LDO/2023.

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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou

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

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

O Anexo Único deste relatório traz um histórico dos indícios de irregularidades das obras com recomendação de paralisação (IGP). A respeito do Anexo Único, convém ainda esclarecer que o Comitê procura sempre apresentar um histórico das irregularidades, desde que vieram ao seu conhecimento, evidenciando a evolução das ocorrências, para caracterizar a importância dos apontamentos ao longo do tempo. Ainda que tal opção implique um texto relativamente mais extenso, preserva sobretudo o dever de transparência e motivação que deve prevalecer em qualquer decisão legislativa.

1.5 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 há muito necessária - a criação do referido sistema de informação, sendo compreensível que existissem, naquele estágio



CD/220399.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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).



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 dados⁹.

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 aos demais entes da Federação, desobrigados que são de participar da iniciativa. 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 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 diferida 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).

⁹ Pode ser consultado em: <https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/aceso-externo>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Por tais motivos, em 2021 o Comitê manifestou 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.

O Acórdão consolidador do Fiscobras deste ano traz uma minudente descrição dos problemas de implantação do cadastro e das recomendações realizadas pelo Acórdão 2.555/2022-TCU-Plenário. Trata-se de trabalhos em andamento, em estágio inicial de maturação, para assegurar a efetiva aplicação das medidas de controle e cadastramento centralizado das obras públicas. Assim sendo, dado que as providências alvitradas pelo Comitê e pelo TCU estão sendo adotadas, entende o Comitê não ser adequado intervir neste momento, aguardando o desenvolvimento das correções e aperfeiçoamento ao longo do ano de 2022. Nada mais há a propor sobre o tema, portanto, neste Relatório.

1.6 Obras paralisadas e inacabadas

O Comitê mantém ao longo dos anos um acompanhamento continuado 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 objeto de um relatório específico em 2017¹⁰, em que se fez histórico do 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.

¹⁰ 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 2/COI/CMO, de 2022

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 Acórdão 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.

Diagnóstico recente realizado por este TCU (peça 412 do TC 021.731/2019-5) identificou 22,6 mil obras cadastradas nas bases do governo, sendo 8,6 mil paralisadas. Embora tenha havido uma diminuição no número bruto de obras em execução e paralisadas frente aos levantamentos realizados pelo TCU em 2018 e 2020 (Gráfico 1), o percentual de obras paralisadas em 2022, frente ao total de obras, é o maior já registrado (Gráfico 2).

Gráfico 1 - Total de obras versus a quantidade obras paralisadas nos sistemas governamentais em 2018, 2020 e 2022



Fonte: Fonte: peça 412 do TC 021.731/2019-5, p. 17





Gráfico 2 - Percentuais de obras em execução, em reformulação e paralisadas/inacabadas nos sistemas governamentais em 2018, 2020 e 2022



Fonte: peça 412 do TC 021.731/2019-5, p. 17

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 parques recursos disponíveis. Essas distorções concentram-se, evidentemente, na inobservância do óbvio e cristalino comando da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu art. 45, 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 2023 dedica uma extensa sequência de dispositivos à matéria:





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Art. 19. O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei deverão, em observância ao disposto no § 12 do art. 165 da Constituição, atender à proporção mínima de recursos estabelecida no Anexo de Metas Fiscais constante do 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 2023 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, 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

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. 89; 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 2022:

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, são responsáveis pelas informações que comprovem a observância ao disposto neste artigo.

§ 3º A exigência de que trata o inciso I do caput não se aplica na hipótese de inclusão de ações ou subtítulos necessários ao atendimento de despesas que constituam obrigações constitucionais ou legais da União, constantes nas Seções I e II do Anexo III.

É discutível se essas medidas estão sendo efetivamente concretizadas, na prática do processo orçamentário, em 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 corrigir-se ou retificar, nas deliberações sobre as autorizações orçamentárias na LOA/2023.

No entanto, e ainda no âmbito da alocação de recursos original da LOA, persiste a necessidade de sugerirem-se à CMO procedimentos internos (preferencialmente incorporados ao parecer preliminar) para, em futuros processos orçamentários, fazer obedecer a medida óbvia de





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

boa gestão, prevista no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa proposta contempla a recomendação à CMO, já constante do Relatório 4/2021 do COI, 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:
 - 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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *
eXEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

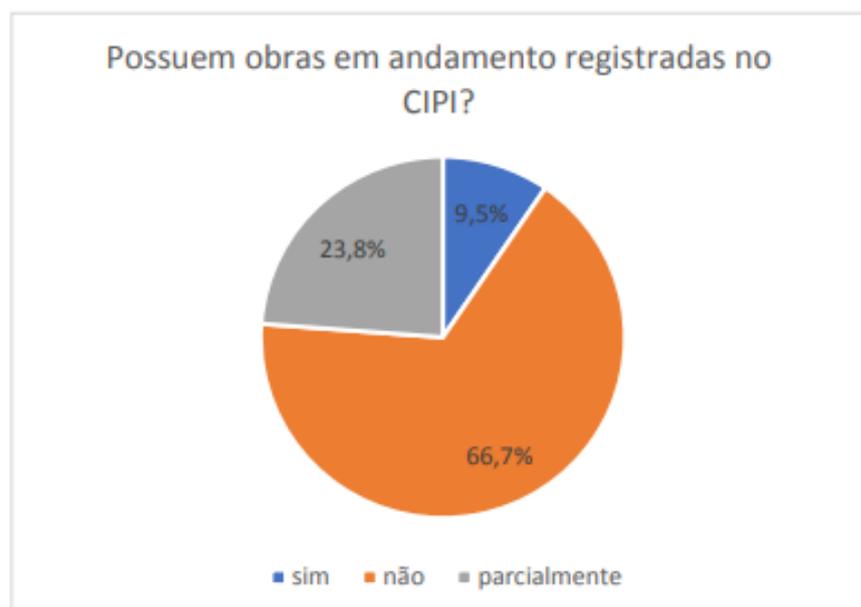
no relatório os atos normativos e administrativos que formalizaram a condição de desastre ou calamidade a que se refere a obra em questão;

- c) a aplicação dos itens anteriores considerar-se-á em função da totalidade da reserva de recursos disponível à alocação pela respectiva relatoria, independentemente da natureza da emenda ou de sua autoria, devendo os relatores efetuarem a redistribuição de recursos entre diferentes tipos de emenda ou autores enquanto existirem alocações em desacordo com as prioridades do caput, 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, ao utilizar a informação já disponível (no Cipi), para cumprir esse mandato legal de boa gestão dos recursos públicos.

O Gráfico 3 revela que apenas 9,5% dos segmentos possuem suas obras em andamento completamente registradas no CIPI. Dois terços dos segmentos avaliados ainda não começaram a registrar seus projetos em andamento no referido cadastro.

Gráfico 3 - registro de obras em andamento no CIPI



CD/22039-53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Fonte: Acórdão TCU 2695/2022 -Plenário

Existe ainda uma outra medida a ser adotada, para mitigar o problema das obras paralisadas e inacabadas, aplicável desde logo: 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.

Para título de ilustração, os Gráficos 4 e 5, apresentam a quantidade de obras paralisadas e em execução em cada secretaria finalística do Ministério do Desenvolvimento Regional e no FNDE, respectivamente.

Gráfico 4 - Quantidade de obras paralisadas e em execução do MDR, financiadas pelo OGU, por secretaria finalística

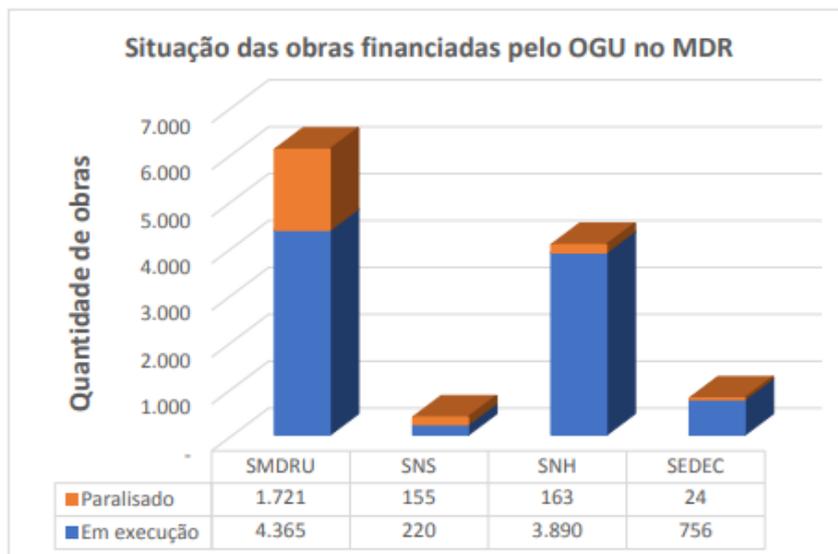


CD/22039.53113-00



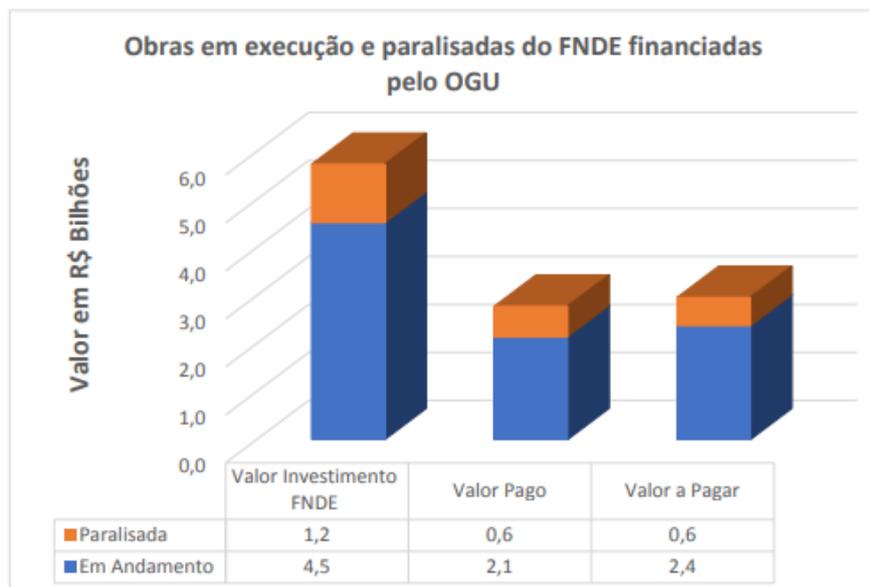
* CD 220395311300 *
eXEdit





Fonte: Painel MDR - Carteira de Investimentos, disponível em <http://paineis.mdr.gov.br/>. Consulta em 8/8/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 34).

Gráfico 5 - Quantidade de obras paralisadas e em execução do FNDE, financiadas pelo OGU



Fonte: Levantamento de obras em andamento e paralisadas, disponibilizado pelo FNDE. Data-base: 22/7/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 35).

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

estiverem empenhados todos os saldos em aberto 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/2023, uma vez que se trata de regra de execução orçamentária que limita ou condiciona a autorização que a lei concede para a execução de determinadas programações. Nesse sentido, não violaria 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. O que se propõe aqui é prever a condicionante da 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 acolhida a medida, qualquer menção adicional na LOA. No entanto, a solução do problema é urgente e justifica a inserção, já diretamente, na LOA 2023.

Assim, com os fundamentos expostos nesta seção, o Comitê propõe uma recomendação à CMO, para que faça chegar ao Relator das próximas leis de diretrizes orçamentárias a proposição de emenda nos termos a seguir especificada, ampliada para abranger os recursos mais extensos que a LDO oferece à regulação da execução orçamentária, bem como ao Relator-Geral caso considere conveniente incluir emenda de texto ao PLOA/2023 (PLN 32/2022), acrescentando-se ao art. 3º do PLN 32/2022 PLOA/2023) o seguintes parágrafos, nesta ordem:

§ 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 dos instrumentos já vigentes que tenham recebido empenhos anteriores, tenham cronograma de desembolso em aberto ainda não cumprido pelo repassador e que não apresentem qualquer outro impedimento de ordem técnica ou legal para o recebimento de novos empenhos.

§ 5º A demonstração de que trata o § 4º será organizada, com periodicidade mensal, por unidade orçamentária, no nível de agregação de categoria de programação, definido nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

§ 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, inciso 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.

Tais medidas internas foram contempladas no Relatório 4/2021, mas não tiveram efeito, pelo que se propõe reiterá-las nesta ocasião.

1.10 Outras informações relevantes cabe registrar, em caráter incidental, outras informações relativas a obras examinadas em períodos anteriores. Inicialmente, quando ao BRT de Palmas/TO, objeto de seção específica do Relatório COI/4/2021, a obra foi considerada saneada em função da intenção da Prefeitura Municipal de anular a concorrência objeto dos bloqueios anteriores, restando no entanto pendente a formalização dessa intenção. Por meio do Ofício 122/2022/GAB/PGM de 21/03/2022, o Município encaminhou à CMO a comprovação da publicação da anulação da concorrência em questão, resolvendo de forma definitiva a pendência.

Em relação ao empreendimento Ferrovia Transnordestina, que consta do Anexo VI da Loa/2022, o Acórdão 1708/2022 – TCU – Plenário traz uma série de modificações na posição do TCU sobre a matéria, revogando parte das medidas cautelares anteriores e introduzindo novas medidas, bastante mais permissivas, contemplando inclusive a possibilidade de novos aportes públicos para a retomada das obras. Estas modificações no quadro fático e na avaliação da Corte de Contas são preocupantes, diante da realidade minudentemente examinada em sucessivos relatórios do COI, mas não prescindem de um exame aprofundando do mérito respectivo à luz de informações dos gestores e de audiências públicas. Tal exame é, no entanto, tornado inviável pela intempestividade do recebimento das informações pelo TCU, já apontada no início deste relatório, uma vez que elimina na prática quaisquer possibilidades de tempo e agenda para o trabalho do COI e da CMO. Trata-se possivelmente do mais grave risco acarretado pelo atraso na entrega das informações pelo TCU, o qual impediu o trabalho de controle e fiscalização de um problema tão importante nas obras de infraestrutura. Estando portanto impossibilitado de desempenhar as suas funções neste caso específico, o Comitê não tem condições de propor um



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

debate ou um posicionamento sobre a obra, abstendo-se portanto de pronunciar-se sobre o mérito de reinclusão do empreendimento no Anexo VI para a LOA/2023.

- Passemos, portanto, ao voto.

2 VOTO

Fundamenta-se o voto nas informações prestadas pelo TCU, que, na condição de órgão auxiliar deste Poder Legislativo, encaminhou dados e informações, relativos a obras públicas e serviços correlatos, por intermédio dos seguintes documentos¹¹:

1. relatório consolidador do 26º Fiscobras, elaborado com o propósito de dar atendimento ao disposto no art. 139, inciso II, da Lei nº 14.194, de 2021 (a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022) e, também, de sistematizar informações de diversos trabalhos do TCU sobre obras públicas, no corrente ano. O relatório é um dos muitos subsídios de que se lança mão para elaborar a Lei Orçamentária de 2023, pois seu objeto geral são as obras públicas, no âmbito das quais se dá especial atenção àquelas eivadas por indícios de irregularidades graves, que podem ensejar a paralisação das próprias obras, a retenção de valores a pagar, no curso de sua execução, ou a citação ou audiência de responsáveis;
2. voto do Excelentíssimo Ministro do TCU Aroldo Cedraz, na condição de relator da matéria representada pelo relatório supramencionado (item 1), que trata do plano anual de fiscalizações de obras públicas, o Fiscobras 2022;
3. Acórdão nº 2695/2022 – TCU – Plenário, relativo ao processo TC 013.159/2022-4, ao qual estão apensos os processos 014.331/2022-5; 014.334/2022-4; 013.160/2022-2; 014.333/2022-8; 018.967/2022-1; 014.332/2022-1. O Acórdão é fundamentado pelo relatório e o voto de que tratam, respectivamente, os itens 1 e 2, acima.

¹¹ Os documentos podem ser obtidos neste endereço eletrônico: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2023/tramitacao/obras-com-indicios-de-irregularidades>.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Considerando as informações e os dados apresentados pelo TCU, lado às determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, **propomos o bloqueio** da execução física, orçamentária e financeira das seguintes obras e serviços, limitado o bloqueio, exclusivamente, a empreendimentos, contratos, convênios, editais e outros elementos característicos da obra, identificados na coluna “Objeto”, independentemente do programa de trabalho orçamentário a que estejam associados esses elementos, conforme especificado a seguir:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ	Contrato PG-138/95-00, obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis
	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS
39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	Contrato SR-05/00878/2014. Contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais, na Rodovia BR-116/BA, lote 05, exceto os serviços necessários à preservação dos segmentos já iniciados, a fim de garantir que não deteriore em razão dos efeitos das intempéries a que estão sujeitos – o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário –, até que a execução do empreendimento seja plenamente retomada (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua responsabilidade e de o TCU as avaliar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços.

As razões para inclusão dos elementos acima especificados encontram-se detalhadas no Anexo I, que traz o histórico dos indícios de irregularidades graves que deram ensejo, no passado recente, aos bloqueios. Adicionalmente, há outros dados e informações disponíveis nos documentos a que fizemos alusão, no início deste voto, os quais foram elaborados pelo TCU.

Além dessas três obras, não há outras obras ou serviços cujo bloqueio proponhamos, neste momento. Por isso mesmo, as atividades do COI, a esse respeito, devem contemplar a permanente fiscalização das ações públicas, tendo em vista tanto evitar prejuízos ao Erário



CD/22039-53113-00



CD220395311300





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

quanto assegurar que obras e serviços, estando em curso normal de execução, possam ser concluídos com graus adequados de eficácia e eficiência.

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste relatório, com proposta de manutenção do Anexo VI do PLN 32/2022 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023), nos termos em que foi originalmente encaminhado ao Congresso Nacional, e o submetemos à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista no art. 24 da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, com as seguintes propostas de providências adicionais:

I) recomendar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - CMO, em reiteração ao já constante no Relatório 4/2021 do COI, 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:

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;



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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;

- c) a aplicação dos itens anteriores considerar-se-á em função da totalidade da reserva de recursos disponível à alocação pela respectiva relatoria, independentemente da natureza da emenda ou de sua autoria, devendo os relatores efetuarem a redistribuição de recursos entre diferentes tipos de emenda ou autores enquanto existirem alocações em desacordo com as prioridades do caput, 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;

II - propor ao Relator-Geral a seguinte emenda de texto ao PLOA/2023 (PLN 32/2022):

Acrescente-se ao art. 3º do PLN 32/2022 PLOA/2023) os seguintes parágrafos, nesta ordem:

§ 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 dos instrumentos já vigentes que tenham recebido empenhos anteriores, tenham cronograma de desembolso em aberto ainda não cumprido pelo repassador e que não apresentem qualquer outro impedimento de ordem técnica ou legal para o recebimento de novos empenhos.

§ 5º A demonstração de que trata o § 4º será organizada, com periodicidade mensal, por unidade orçamentária, no nível de agregação de categoria de programação, definido nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

I – às transferências especiais, tal como criadas pelo art. 166-A, inciso 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.

III - recomendar 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;

IV – comunicar ao Tribunal de Contas da União que a grande intempestividade verificada na remessa das informações consolidadas das fiscalizações, em desrespeito ao art. 146, inc. II, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), prejudica gravemente o processo de deliberação orçamentária a cargo do Congresso Nacional e compromete a eficácia da ação de controle e o cumprimento das missões constitucionais do Poder Legislativo.

Brasília/DF, de dezembro de 2022

Deputado AJ ALBUQUERQUE
Coordenador do COI

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

Deputado ALEXIS FONTEYNE
(NOVO/SP)

Deputado CARLOS CHIODINI
(MDB/SC)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Deputado CLEBER VERDE
(REPUBLICANOS/MA)

Deputada ENIO VERRI
(PT/PR)

Deputado GENERAL PETERNELLI
(UNIÃO/SP)

Deputado ZÉ SILVA
(SOLIDARIEDADE/MG)

Senador RODRIGO CUNHA
(UNIÃO/AL)

Senador ZENAIDE MAIA
(PROS/RN)



CD/220399.53113-00



* CD 2203995311300 *
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022



CD/220399.53113-00

ANEXO ÚNICO

Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP

Resumo das informações prestadas pelo TCU e pelos gestores



* CD 2203995311300 *
exEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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:

Sobrepço no orçamento da obra.

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

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



CD/22039.53113-00



* CD 22039.53113.00 *
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





(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 mercado¹², além de itens com quantitativos majorados¹³ (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

¹² 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 (prolipileno 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.

¹³ 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).



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento¹⁴.

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.

¹⁴ 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.



CD/220399.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 CON CER 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)¹⁵.

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

¹⁵ <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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.

<descrever aqui a posição do relatório fiscobras 2022 sobre a obra – basicamente, que não mudou nada em relação À necessidade de paralisação>

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 relicitação 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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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.

<descrever aqui a manifestação do gestor – ANTT ou ministério>

Posição do COI:

Em termos fáticos, portanto, constata o COI que a situação permanece igual à vigente no exercício anterior: persiste o risco ao Erário, e nenhuma das providências necessárias à superação dos problemas pôde ser concluída, a despeito de grandes avanços da ANTT nesse sentido.

Adicionalmente, o art. 148, § 2º, da LDO/2023 dispõe que a decisão pela continuidade ou não bloqueio de obras e programações com recomendação do TCU pela paralisação depende da realização de audiência pública pela CMO, o que foi inviabilizado pelo intempestivo envio das informações pelo TCU, já mencionado no corpo do relatório. Assim, em acréscimo às



CD/220399.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

constatações fáticas acima elencadas, existe uma objeção processual à modificação unilateral da classificação formulada pelo TCU.

Por conseguinte, propõe-se posição convergente com o TCU e com as opções adotadas pelo COI nos exercícios anteriores, mantendo o bloqueio das programações indicadas.



CD/220399.53113-00



* CD 2203995311300 *
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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\$ 241.686.367,00¹⁶. A concessão,

¹⁶ 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



CD/22039.53113-00



CD220395311300
eXEdit



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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/RJ¹⁷, 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 caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro

pelos 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).

¹⁷ 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.



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 ISSQN¹⁸ e à não-cumulatividade do PIS/COFINS; inclusão de parcela remuneratória (“taxa de fomento à pesquisa”) que somente era devida na exploração por tarifas¹⁹; 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 vigentes²⁰; 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 operacional²¹); 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 manuais²²; há duplicidade na orçamentação do fornecimento de areia (computado tanto no serviço de aterro quanto no de dreno profundo); há orçamentação de serviço de ampliação provisória de pistas (microasfalto) em subtrecho em que não era necessário (e que, de fato, não

¹⁸ Reconhecida em duas ocasiões posteriores pela própria ANTT como indevida (fls. 15 do relatório de 2017).

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

²⁰ Situações que foram retificadas de ofício pela própria ANTT em concessão similar (BR-040) - (fls. 21 do relatório de 2017)

²¹ Apontamento que veio a ser aceito *a posteriori* pela ANTT, mas então já tinha sido pago.

²² A técnica recomendada, que foi seguida na execução, é o uso de extrusores.





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 aplicáveis²³); a contratação do remanejamento de interferências sem projeto executivo por meio de “verba” (injustificável porque as “interferências” previstas não são de terceiros, mas sim redes de fibras óticas construídas e operadas pela própria concessionária). Por fim, parte das obras contratadas (acesso ao Bairro São Geraldo e de implantação de acesso ao

²³ 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.



CD/22039.53113-00



*C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 básicas²⁴). 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 concessionária no âmbito do TCU. Todos os elementos colhidos no processo penal reforçaram,

²⁴ 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.



CD/220399.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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



CD/220399.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 Concepa 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 Concepa, 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.

<descrever aqui a posição do relatório fiscobras 2022 sobre a obra – basicamente, que não mudou nada em relação à necessidade de paralisação>

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.



CD/220399.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *
ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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 Especial²⁵, 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

²⁵ 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 2/COI/CMO, de 2022

da Agência)²⁶. Quanto à programação orçamentária para pagamento do suposto reequilíbrio econômico-financeiro, encontra-se zerada.

<descrever aqui a manifestação do gestor – ANTT ou ministério>



CD/220399.53113-00

²⁶ 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.



CD220395311300
ExEdit



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Posição do COI:

Em termos fáticos, portanto, constata o COI que a situação permanece igual à vigente no exercício anterior: persiste o risco ao Erário, e nenhuma das providências necessárias à superação dos problemas pôde ser concluída, a despeito de grandes avanços da ANTT nesse sentido.

Adicionalmente, o art. 148, § 2º, da LDO/2023 dispõe que a decisão pela continuidade ou não bloqueio de obras e programações com recomendação do TCU pela paralisação depende da realização de audiência pública pela CMO, o que foi inviabilizado pelo intempestivo envio das informações pelo TCU, já mencionado no corpo do relatório. Assim, em acréscimo às constatações fáticas acima elencadas, existe uma objeção processual à modificação unilateral da classificação formulada pelo TCU.

Por conseguinte, propõe-se posição convergente com o TCU e com as opções adotadas pelo COI nos exercícios anteriores, mantendo o bloqueio das programações indicadas.



CD/220399.53113-00



CD220395311300
ExEdit



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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.

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



CD/220399.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





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 5²⁷ (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 licitado²⁸, mesmo com a enorme latitude que se permite nos casos de “contratação integrada” de projeto básico, executivo e obra nos termos da lei do RDC (Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, art. 9º).

A primeira desconformidade referiu-se ao projeto geométrico: o projeto executivo contemplava uma obra com características técnicas e operacionais incompatíveis com a classe de obra²⁹ 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 central³⁰, 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, diminuía 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 pesados como grandes caminhões (consequências minuciosamente demonstradas no relatório de auditoria).

²⁷ Compondo um total de 53,18 km entre os municípios de Teofilândia e Santa Bárbara/BA (km 334,23 – km 387,41).

²⁸ 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.

²⁹ Classe I-A -Região Plana, segundo as especificações técnicas do DNIT.

³⁰ 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.





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 cara³¹ 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 defesa metálica) e da localização e comprimento das passarelas. No caso da defesa 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)³².

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 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

³¹ O que em si mesmo já seria um indício de irregularidade na licitação, uma vez que seriam possíveis, em tese, outros métodos mais baratos.

³² Cabe ressaltar que vários pareceres técnicos do DNIT criticaram essa solução, adotada supostamente para reduzir custos com desapropriações de imóveis lindeiros.



CD/22039.53113-00



CD220395311300
ExEdit





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 12.462/2011³³).

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 referência³⁴). Desta forma, antes mesmo

³³ 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).

³⁴ Nos termos Voto condutor do referido Acórdão:

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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



CD/220399.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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.



CD/220399.53113-00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 mandatário, 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 *decisium* (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 Índícios de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação – IGP consignadas no item 11 do despacho de 19/12/2018 (peça 71);

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



CD/22039-53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





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 lei³⁵, 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 execução³⁶. 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 paralisação das obras por mais de 120 dias”, informação da mais alta relevância para a apreciação da CMO.

³⁵ 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;

³⁶ 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 2/COI/CMO, de 2022

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 alvitadas, uma vez que o contrato impugnado mantinha-se formalmente vigente. Confirmou que inexistiu qualquer objeção formulada pela Corte à solução alvitada pelo DNIT de convocação do segundo colocado na licitação, sendo a recomendação de paralisação adstrita estritamente ao contrato atual.

<descrever aqui a posição do relatório fiscobras 2022 sobre a obra – basicamente, que não mudou nada em relação à necessidade de paralisação>

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 contra 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 restrições em 2019 permitiu que fossem realizados os trabalhos de preservação dessa obra em andamento.



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *

ExEdit





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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.

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”.

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;



CD/22039.53113-00





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

e as passarelas propostas pela empresa estariam localizadas em pontos diferentes dos do anteprojeto licitado em função da existência de desapropriações. Sugeri 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.

<descrever aqui a manifestação do gestor – ANTT ou ministério>

Posição do COI:

Em termos fáticos, portanto, constata o COI que a situação permanece igual à vigente no exercício anterior: persiste o risco ao Erário, e nenhuma das providências necessárias à superação dos problemas pôde ser concluída, a despeito de grandes avanços da ANTT nesse sentido.

Adicionalmente, o art. 148, § 2º, da LDO/2023 dispõe que a decisão pela continuidade ou não bloqueio de obras e programações com recomendação do TCU pela paralisação depende da realização de audiência pública pela CMO, o que foi inviabilizado pelo intempestivo envio das informações pelo TCU, já mencionado no corpo do relatório. Assim, em acréscimo às constatações fáticas acima elencadas, existe uma objeção processual à modificação unilateral da classificação formulada pelo TCU.

Por conseguinte, propõe-se posição convergente com o TCU e com as opções adotadas pelo COI nos exercícios anteriores, mantendo o bloqueio das programações indicadas.



CD/22039.53113-00



* C D 2 2 0 3 9 5 3 1 1 3 0 0 *





Relatório do Congresso Nacional

(Do Sr. AJ Albuquerque)

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 32/2022 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023).



CD/22039.53113-00

Assinaram eletronicamente o documento CD220395311300, nesta ordem:

- 1 Dep. AJ Albuquerque (PP/CE)
- 2 Dep. Enio Verri (PT/PR)
- 3 Dep. Zé Silva (SOLIDARI/MG)
- 4 Dep. Cleber Verde (REPUBLIC/MA)
- 5 Dep. Carlos Chiodini (MDB/SC)
- 6 Dep. General Peternelli (UNIÃO/SP)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização -
CMO



RELATÓRIO Nº 2 /COI/CMO, DE 2022

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

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2023
(Projeto de Lei do Congresso Nacional 32/2022)**



SUMÁRIO

1 RELATÓRIO	2
1.1 Introdução	2
1.2 Classificação dos Índícios de Irregularidades	4
1.3 Obras com IGR	6
1.4 Metodologia de trabalho do Comitê	11
1.5 Cadastro geral de obras	14
1.6 Obras paralisadas e inacabadas	17
2 VOTO	27
ANEXO ÚNICO	33
Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP	33
Obras de construção da BR-040/RJ	33
Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	44
Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	53

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Este Relatório contém as propostas do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves – COI, para atualização do “Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves”, integrante do Projeto de Lei do Congresso Nacional – PLN 32/2022 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

As propostas fundamentam-se nas próprias informações constantes do anexo VI do PLN 32/2022, assim como naquelas encaminhadas ao Congresso Nacional, por meio do Acórdão nº 2695/2022 – TCU – Plenário, referente a Sessão Ordinária realizada em 7/12/2022, que vem acompanhado do relatório consolidador do 26º Fiscobras - FISCOBRAS 2022, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores por meio de Ofício nº 2305/2022/ASPAR/GM e Despachos nº 6953/2022/SE e nº 77/2022/COGAA/SPOA/SE, todos do ministério da infraestrutura.

Cabe destacar desde logo que o recebimento das informações do TCU – indispensáveis à apreciação do COI e da CMO - ocorreu tão somente em 08/12/2022, com um atraso de 42 dias em relação ao prazo legal fixado no art. 146, inc. II, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO 2023), deixando ao Congresso Nacional apenas 14 dias para deliberar sobre a matéria (quando a LDO define que esse período deve ser de 66 dias). Essa intempestividade acarretou obstáculos praticamente insuperáveis à correta deliberação legislativa, apenas mitigados com as providências adotadas pelo COI de antecipar os pedidos de informação aos órgãos responsáveis. Não consta, ademais, qualquer esclarecimento ou justificativa para o descumprimento do prazo legal por parte da Corte. Trata-se de ocorrência que prejudica gravemente o próprio funcionamento do processo orçamentário do Congresso Nacional, o que não pode deixar de ser apontado, em caráter de protesto, ao próprio Tribunal.

Em função disso, uma vez publicada a Lei Orçamentária de 2023, o bloqueio e o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira, na forma prevista na legislação em vigor, ocorrerão por meio de decreto legislativo da Comissão Mista (CMO), a ela competindo divulgar, em sítio eletrônico, a relação atualizada dos subtítulos que tenham sido objeto de sua manifestação.

Outrossim, 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 Índícios 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;



SF/22858.71413-01



Além de próprio relatório e do voto, integra este documento o Anexo Único, em que se faz o histórico dos indícios de irregularidades graves que suscitaram, no passado recente, o bloqueio da execução de obras e serviços aqui especificados.

Releva esclarecer que o presente trabalho traz informações resumidas sobre as obras e serviços analisados. Outros documentos, eventualmente contendo informações mais detalhadas, podem ser obtidos junto à CMO, tanto na própria Secretaria quanto em sua página na *internet*, consoante determina o art. 146, § 2º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO 2023).

1.2 Classificação dos Indícios de Irregularidades

O § 1º do art. 144 da Lei nº 14.436, de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO 2023) estabelece que os indícios de irregularidades graves 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 - indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IGP - ato ou fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado que apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possa ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configure 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 ao disposto no inciso IV, 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 ao disposto nos incisos IV ou V.

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)”

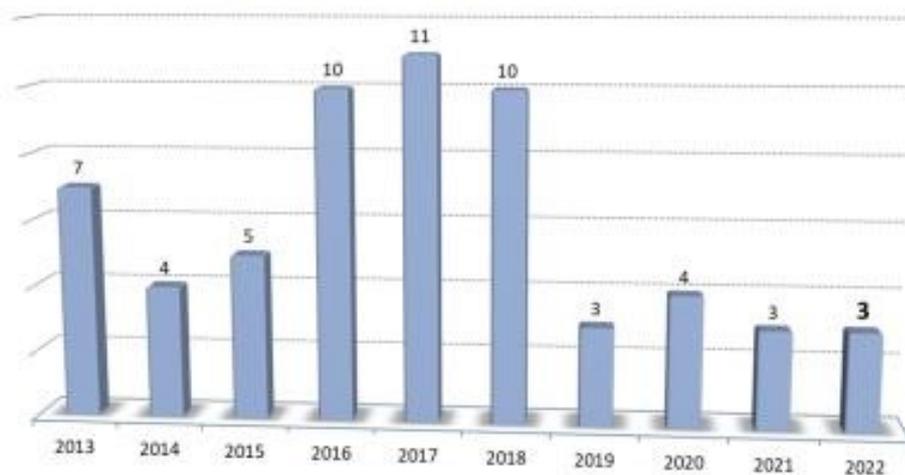




o indício de irregularidade caracterizado preliminarmente como IGP mas que ainda carece de atendimento ao requisito previsto no §9º do art. 137 da LDO 2022, qual seja, a classificação proferida por decisão monocrática ou colegiada do TCU, desde que assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e entidades aos quais se atribuíram os achados.

Seguindo tendência dos anos anteriores, percebe-se significativa redução gradativa da quantidade de obras com indicação de IGP entre 2013 e 2022 (em que pese de 2016 a 2018 a frequência de IGP tenha subido de forma relevante). A diminuição das IGP pode estar associada à contínua diminuição de investimentos em grandes obras públicas, foco da atuação do Fiscobras, vivenciada nos últimos anos em face da restrição fiscal do país em investir em grandes obras. A Figura 1 demonstra a evolução, ano a ano, da quantidade de obras enquadradas no grau máximo de gravidade de indícios de irregularidade:

Figura 1 - Quantidade de IGP ano a ano.



Fonte: Acórdão TCU 2695/2022 -Plenário

De acordo com o Acórdão nº 2695/2022 -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 1
EMPREENDIMENTOS CLASSIFICADOS COMO IGP EM 2021





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 TCU 2695/2022 -Plenário

SF/22858.71413-01

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 ressarcimento; ou nas circunstâncias em que restam afastados os riscos de direcionamento de recursos públicos federais para a obra.

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

Não há providências possíveis de intervenção nos casos de os contratos já terem sido totalmente executados (exatamente porque se contava com as garantias que, de fato, não



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

existiam). Por isso, o eventual bloqueio físico, orçamentário e financeiro, nessas condições, não teria rigorosamente efeito algum, restando, apenas, prevenir essa disfunção do IGR. 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 necessário dos órgãos reguladores dos mercados bancário e securitário, com a finalidade de identificar, com o maior grau de precisão e especificação possível, quais os produtos, padrões, termos e condições específicas em que as modalidades de garantias previstas nos incisos II e III do § 1º do art.56 da Lei 8.666, de 21.06.93 (bem como outras neles não previstas que eventualmente considere adequadas) podem efetivamente ser consideradas aptas a atender à exigência de “prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado” estabelecida pelas leis de diretrizes orçamentárias para a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR;

A esse respeito, no Voto condutor do Acórdão nº 2060/2017-TCU-Plenário foi aposta 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-TCUPlenário.

Os relatórios do COI, desde o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016¹, vêm solicitando os resultados do mencionado trabalho. Conquanto não tenha havido deliberação da Corte sobre a

¹ P. 28 do relatório, disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoesmistas/cmo/subcomissoes/Relatorio_22016COI_PLOA_2017.pdf.



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 quanto os aspectos técnicos e mercadológicos concretos da implantação desses recursos. A manifestação técnica exarada em outubro de 2012, em síntese, sustenta estar a matéria inserida dentro do poder regulamentar do Tribunal; serem instrumentos hábeis a cumprir as finalidades da garantia, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, o seguro-garantia², 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 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, em processo de fiscalização que deliberar sobre a irregularidade 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

² 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

8.443/92 c/c art. 276 do Regimento Interno do TCU³. 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, assim como 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 cautelar por garantias em determinadas circunstâncias previstas na mencionada Lei⁴. 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 tema⁵.

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 Fiscombras.

No mérito, a leitura do Comitê é que o referido documento contempla de maneira bastante exaustiva e segura os cuidados necessários em 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

³ 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.

⁴ *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 ressarcimento do dano ao erário.* (p. 650 da documentação recebida)

⁵ 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.



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 Federal⁶ e por reportagens de imprensa⁷ que 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.

Por tais razões, o Comitê inseriu em seu relatório 4/2021 a manifestação ao Tribunal no sentido de 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);e

⁶ 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/cpipandemia_arquivos_senado_leg_br/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcpipandemia%5Farquivos%5Fsenado%5Fleg%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rio%20Final%2FRelatorio%5FFinal%5Faprovado%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcpipandemia%5Farquivos%5Fsenado%5Fleg%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rio%20Final

⁷ Affonso, Julia; Shalders, André. Empresas de fiança criam mercado paralelo para garantir licitações. *O Estado de S. Paulo*, 01/11/2021, p. A7.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

- b) 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, se assim entender adequado a Corte.

Em casos concretos, somente ocorreu em anos imediatamente anteriores a indicação de IG-R na obra de construção da BR-235/BA. Tal classificação foi modificada para IG-C pelo Acórdão nº 137/2022 – TCU – Plenário (AVN 02/2022), não havendo mais situações específicas a tratar.

Por conseguinte, tendo já sido emitida a posição do COI sobre o assunto em tese, e inexistindo casos concretos de indicação, inexistem providências a adotar neste relatório.

1.4 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos da LDO 2023, 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 da perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços executados;
- f) as despesas inerentes à desmobilização e ao retorno posterior às atividades;
- g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

- h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, 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.

Em busca de informações precisas, foram emitidos ofícios, dirigidos a órgãos gestores, solicitando formalmente relacionar as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. As respostas recebidas foram protocoladas na Secretaria da CMO e estão disponíveis na página internet da Comissão⁸.

Nos termos do art. 145, §1º, da LDO 2023, 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. Tratandose dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, a responsabilidade cabe aos titulares dos correspondentes órgãos, para as obras e os serviços por esses órgãos executados.

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 subtrechos, relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, podem e devem ocorrer ao longo do exercício financeiro, à medida que novos fatos cheguem ao conhecimento do Congresso Nacional.

Assim, para que o mecanismo de paralisação preventivo mantenha sua eficácia, é imprescindível que esta Comissão, com o auxílio do TCU – que é o órgão técnico auxiliar do controle externo – atue tempestivamente no acompanhamento dos empreendimentos custeados com recursos públicos federais. Especial atenção deve ser direcionada à verificação do

⁸ Disponível no link: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoesmistas/cmo/subcomissoes/copy_of_Pedido_de_Informacoes_2021.html.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

cumprimento, por parte dos gestores, dos compromissos por eles assumidos, para sanar ou esclarecer os indícios apontados.

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê trabalha com o propósito de não incluir, no Anexo VI do PLOA 2023, empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira, em proporção tal que a paralisação da execução física, financeira e orçamentária se torne inócua, para prevenir danos ao Erário e à sociedade;
- b) em que os gestores demonstrem a esta Comissão a adoção de medidas por ela consideradas necessárias e suficientes ao saneamento ou ao esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU, tomando em conta, igualmente, os critérios específicos enunciados no próximo parágrafo; e
- c) em que o interesse público se revele mais bem atendido, segundo o julgamento do Congresso Nacional, com o prosseguimento da obra e não com a 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 na LDO/2023.

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:



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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.

O Anexo Único deste relatório traz um histórico dos indícios de irregularidades das obras com recomendação de paralisação (IGP). A respeito do Anexo Único, convém ainda esclarecer que o Comitê procura sempre apresentar um histórico das irregularidades, desde que vieram ao seu conhecimento, evidenciando a evolução das ocorrências, para caracterizar a importância dos apontamentos ao longo do tempo. Ainda que tal opção implique um texto relativamente mais extenso, preserva sobretudo o dever de transparência e motivação que deve prevalecer em qualquer decisão legislativa.



SF/22858.71413-01



1.5 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 há muito necessária - a criação do referido sistema de informação, sendo 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 2449/2017TCU-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 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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 dados⁹.

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 aos demais entes da Federação, desobrigados que são de participar da iniciativa. 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 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

⁹ Pode ser consultado em: <https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/aceso-externo>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 diferida 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, em 2021 o Comitê manifestou 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.

O Acórdão consolidador do Fiscobras deste ano traz uma minudente descrição dos problemas de implantação do cadastro e das recomendações realizadas pelo Acórdão 2.555/2022-TCU-Plenário. Trata-se de trabalhos em andamento, em estágio inicial de maturação, para assegurar a efetiva aplicação das medidas de controle e cadastramento centralizado das obras públicas. Assim sendo, dado que as providências alvitradas pelo Comitê e pelo TCU estão sendo adotadas, entende o Comitê não ser adequado intervir neste momento, aguardando o desenvolvimento das correções e aperfeiçoamento ao longo do ano de 2022. Nada mais há a propor sobre o tema, portanto, neste Relatório.

1.6 Obras paralisadas e inacabadas

O Comitê mantém ao longo dos anos um acompanhamento continuado 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 objeto de um relatório



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

específico em 2017¹⁰, em que se fez histórico do 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.

¹⁰ 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

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 Acórdão 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.

Diagnóstico recente realizado por este TCU (peça 412 do TC 021.731/2019-5) identificou 22,6 mil obras cadastradas nas bases do governo, sendo 8,6 mil paralisadas. Embora tenha havido uma diminuição no número bruto de obras em execução e paralisadas frente aos levantamentos realizados pelo TCU em 2018 e 2020 (Gráfico 1), o percentual de obras paralisadas em 2022, frente ao total de obras, é o maior já registrado (Gráfico 2).

Gráfico 1 - Total de obras versus a quantidade obras paralisadas nos sistemas governamentais em 2018, 2020 e 2022



SF/22858.71413-01

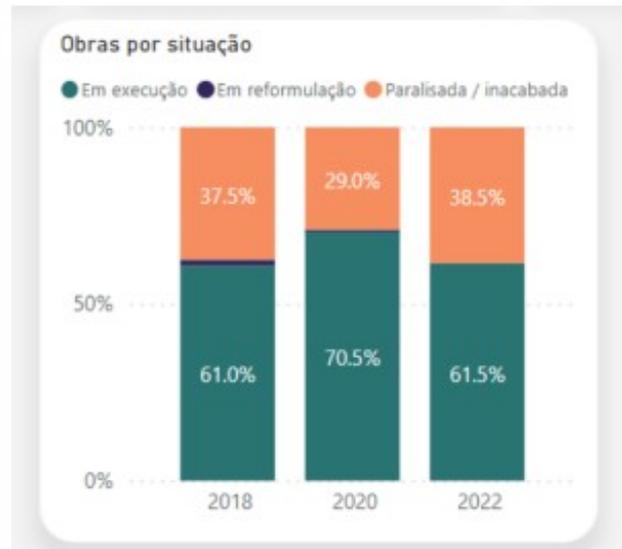


Fonte: Fonte: peça 412 do TC 021.731/2019-5, p. 17

Gráfico 2 - Percentuais de obras em execução, em reformulação e paralisadas/inacabadas nos sistemas governamentais em 2018, 2020 e 2022



SF/22858.71413-01



Fonte: peça 412 do TC 021.731/2019-5, p. 17

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 parques recursos disponíveis. Essas distorções concentram-se, evidentemente, na inobservância do óbvio e cristalino comando da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu art. 45, 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 2023 dedica uma extensa sequência de dispositivos à matéria:

Art. 19. O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei deverão, em observância ao disposto no § 12 do art. 165 da Constituição, atender à proporção mínima de recursos estabelecida no Anexo de Metas Fiscais constante do 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 2023 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, somente





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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

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. 89; 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 2022:

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, são responsáveis pelas informações que comprovem a observância ao disposto neste artigo.

§ 3º A exigência de que trata o inciso I do caput não se aplica na hipótese de inclusão de ações ou subtítulos necessários ao atendimento de despesas que constituam obrigações constitucionais ou legais da União, constantes nas Seções I e II do Anexo III.

É discutível se essas medidas estão sendo efetivamente concretizadas, na prática do processo orçamentário, em 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 corrigir-se ou retificar, nas deliberações sobre as autorizações orçamentárias na LOA/2023.

No entanto, e ainda no âmbito da alocação de recursos original da LOA, persiste a necessidade de sugerirem-se à CMO procedimentos internos (preferencialmente incorporados ao parecer preliminar) para, em futuros processos orçamentários, fazer obedecer a medida óbvia de boa gestão, prevista no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa proposta contempla a recomendação à CMO, já constante do Relatório 4/2021 do COI, 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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:

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;

c) a aplicação dos itens anteriores considerar-se-á em função da totalidade da reserva de recursos disponível à alocação pela respectiva relatoria, independentemente da natureza da emenda ou de sua autoria, devendo os relatores efetuarem a



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

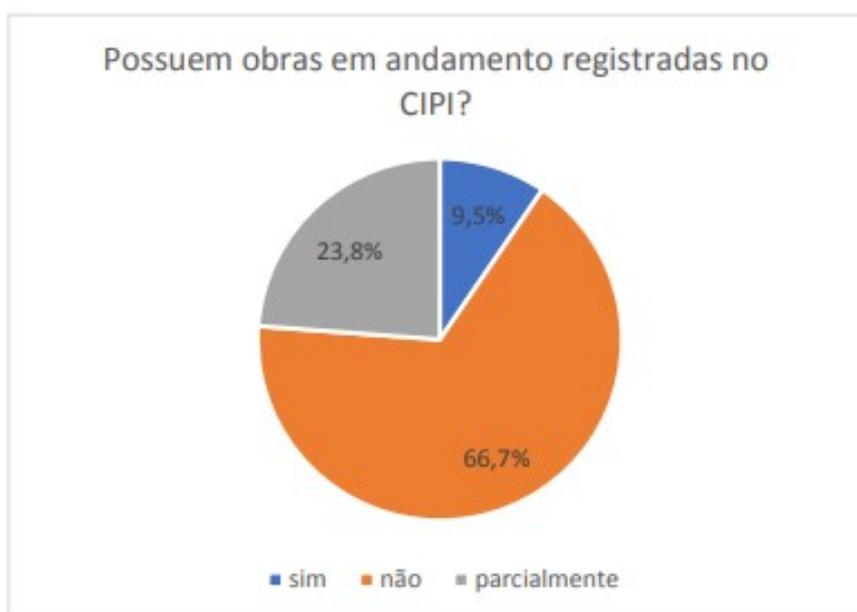
redistribuição de recursos entre diferentes tipos de emenda ou autores enquanto existirem alocações em desacordo com as prioridades do caput, até o seu atendimento pleno;

- 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, ao utilizar a informação já disponível (no Cipi), para cumprir esse mandato legal de boa gestão dos recursos públicos.

O Gráfico 3 revela que apenas 9,5% dos segmentos possuem suas obras em andamento completamente registradas no CIPI. Dois terços dos segmentos avaliados ainda não começaram a registrar seus projetos em andamento no referido cadastro.

Gráfico 3 - registro de obras em andamento no CIPI



Fonte: Acórdão TCU 2695/2022 -Plenário

Existe ainda uma outra medida a ser adotada, para mitigar o problema das obras paralisadas e inacabadas, aplicável desde logo: a gestão dos recursos já autorizados. O Comitê tem recebido de vários parlamentares e prefeitos a informação de que os empenhos relativos a

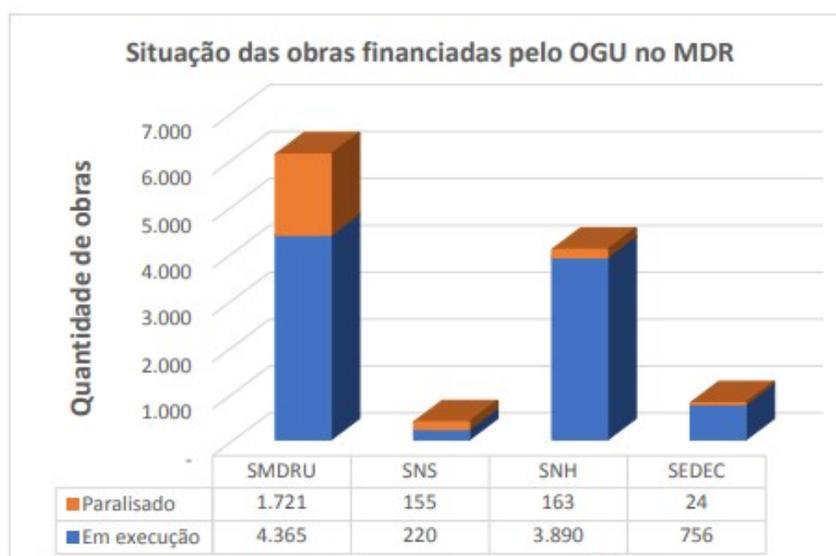




transferências voluntárias, destinadas a obras, têm sido feitos de forma parcelada, em frações do volume total pactuado. Não há qualquer objeção a esse parcelamento, em si, que observa tanto as possibilidades financeiras da União quanto a conveniência de exigirem-se prestações de contas parciais de etapas 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.

Para título de ilustração, os Gráficos 4 e 5, apresentam a quantidade de obras paralisadas e em execução em cada secretaria finalística do Ministério do Desenvolvimento Regional e no FNDE, respectivamente.

Gráfico 4 - Quantidade de obras paralisadas e em execução do MDR, financiadas pelo OGU, por secretaria finalística

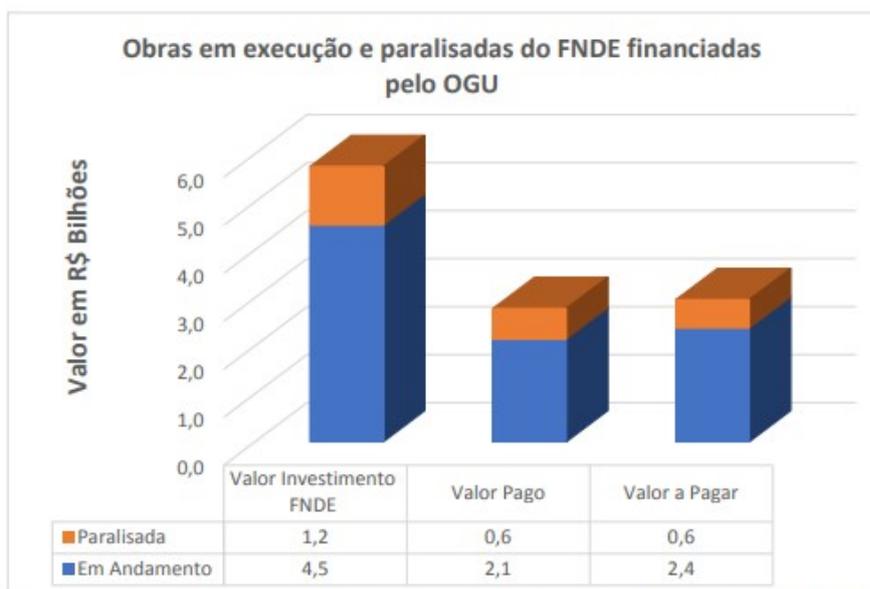


Fonte: Painel MDR - Carteira de Investimentos, disponível em <http://painéis.mdr.gov.br/>. Consulta em 8/8/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 34).

Gráfico 5 - Quantidade de obras paralisadas e em execução do FNDE, financiadas pelo OGU



SF/22858.71413-01



Fonte: Levantamento de obras em andamento e paralisadas, disponibilizado pelo FNDE. Data-base: 22/7/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 35).

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 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/2023, uma vez que se trata de regra de execução orçamentária que limita ou condiciona a autorização que a lei concede para a execução de determinadas programações. Nesse sentido, não violaria 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. O que se propõe aqui é prever a condicionante da 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 acolhida a medida,





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

qualquer menção adicional na LOA. No entanto, a solução do problema é urgente e justifica a inserção, já diretamente, na LOA 2023.

Assim, com os fundamentos expostos nesta seção, o Comitê propõe uma recomendação à CMO, para que faça chegar ao Relator das próximas leis de diretrizes orçamentárias a proposição de emenda nos termos a seguir especificada, ampliada para abranger os recursos mais extensos que a LDO oferece à regulação da execução orçamentária, bem como ao Relator-Geral caso considere conveniente incluir emenda de texto ao PLOA/2023 (PLN 32/2022), acrescentando-se ao art. 3º do PLN 32/2022 PLOA/2023) o seguintes parágrafos, nesta ordem:

§ 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 dos instrumentos já vigentes que tenham recebido empenhos anteriores, tenham cronograma de desembolso em aberto ainda não cumprido pelo repassador e que não apresentem qualquer outro impedimento de ordem técnica ou legal para o recebimento de novos empenhos.

§ 5º A demonstração de que trata o § 4º será organizada, com periodicidade mensal, por unidade orçamentária, no nível de agregação de categoria de programação, definido nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

§ 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, inciso 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.

Tais medidas internas foram contempladas no Relatório 4/2021, mas não tiveram efeito, pelo que se propõe reiterá-las nesta ocasião.

1.10 Outras informações relevantes cabe registrar, em caráter incidental, outras informações relativas a obras examinadas em períodos anteriores. Inicialmente, quando ao BRT de Palmas/TO, objeto de seção específica do Relatório COI/4/2021, a obra foi considerada saneada em função da intenção da Prefeitura Municipal de anular a concorrência objeto dos bloqueios anteriores, restando no entanto pendente a formalização dessa intenção. Por meio do





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Ofício 122/2022/GAB/PGM de 21/03/2022, o Município encaminhou à CMO a comprovação da publicação da anulação da concorrência em questão, resolvendo de forma definitiva a pendência.

Em relação ao empreendimento Ferrovia Transnordestina, que consta do Anexo VI da Loa/2022, o Acórdão 1708/2022 – TCU – Plenário traz uma série de modificações na posição do TCU sobre a matéria, revogando parte das medidas cautelares anteriores e introduzindo novas medidas, bastante mais permissivas, contemplando inclusive a possibilidade de novos aportes públicos para a retomada das obras. Estas modificações no quadro fático e na avaliação da Corte de Contas são preocupantes, diante da realidade minudentemente examinada em sucessivos relatórios do COI, mas não prescindem de um exame aprofundando do mérito respectivo à luz de informações dos gestores e de audiências públicas. Tal exame é, no entanto, tornado inviável pela intempestividade do recebimento das informações pelo TCU, já apontada no início deste relatório, uma vez que elimina na prática quaisquer possibilidades de tempo e agenda para o trabalho do COI e da CMO. Trata-se possivelmente do mais grave risco acarretado pelo atraso na entrega das informações pelo TCU, o qual impediu o trabalho de controle e fiscalização de um problema tão importante nas obras de infraestrutura. Estando portanto impossibilitado de desempenhar as suas funções neste caso específico, o Comitê não tem condições de propor um debate ou um posicionamento sobre a obra, abstendo-se portanto de pronunciar-se sobre o mérito de reinclusão do empreendimento no Anexo VI para a LOA/2023.

- Passemos, portanto, ao voto.



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

2 VOTO

Fundamenta-se o voto nas informações prestadas pelo TCU, que, na condição de órgão auxiliar deste Poder Legislativo, encaminhou dados e informações, relativos a obras públicas e serviços correlatos, por intermédio dos seguintes documentos¹⁰:

1. relatório consolidador do 26º Fiscobras, elaborado com o propósito de dar atendimento ao disposto no art. 139, inciso II, da Lei nº 14.194, de 2021 (a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022) e, também, de sistematizar informações de diversos trabalhos do TCU sobre obras públicas, no corrente ano. O relatório é um dos muitos subsídios de que se lança mão para elaborar a Lei Orçamentária de 2023, pois seu objeto geral são as obras públicas, no âmbito das quais se dá especial atenção àquelas eivadas por indícios de irregularidades graves, que podem ensejar a paralisação das próprias obras, a retenção de valores a pagar, no curso de sua execução, ou a citação ou audiência de responsáveis;
2. voto do Excelentíssimo Ministro do TCU Aroldo Cedraz, na condição de relator da matéria representada pelo relatório supramencionado (item 1), que trata do plano anual de fiscalizações de obras públicas, o Fiscobras 2022;
3. Acórdão nº 2695/2022 – TCU – Plenário, relativo ao processo TC 013.159/20224, ao qual estão apensos os processos 014.331/2022-5; 014.334/2022-4; 013.160/2022-2; 014.333/2022-8; 018.967/2022-1; 014.332/2022-1. O Acórdão é fundamentado pelo relatório e o voto de que tratam, respectivamente, os itens 1 e 2, acima.

Considerando as informações e os dados apresentados pelo TCU, lado às determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, **propomos o bloqueio** da execução física, orçamentária e financeira das seguintes obras e serviços, limitado o bloqueio, exclusivamente, a empreendimentos, contratos, convênios, editais e outros elementos característicos da obra, identificados na coluna “Objeto”, independentemente do programa de trabalho orçamentário a que estejam associados esses elementos, conforme especificado a seguir:

¹⁰ Os documentos podem ser obtidos neste endereço eletrônico: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-dahttps://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2023/tramitacao/obras-com-indicios-de-irregularidadesuniao/leis-orcamentarias/loa/2023/tramitacao/obras-com-indicios-de-irregularidades>.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ	Contrato PG-138/95-00, obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis
	Obras de ampliação de capacidade da BR290/RS	Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS
39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT	Adequação de Trecho Rodoviário na BR116/BA	Contrato SR-05/00878/2014. Contratação integrada de empresa para elaboração 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.

As razões para inclusão dos elementos acima especificados encontram-se detalhadas no Anexo I, que traz o histórico dos indícios de irregularidades graves que deram ensejo, no passado recente, aos bloqueios. Adicionalmente, há outros dados e informações disponíveis nos documentos a que fizemos alusão, no início deste voto, os quais foram elaborados pelo TCU.

Além dessas três obras, não há outras obras ou serviços cujo bloqueio proponhamos, neste momento. Por isso mesmo, as atividades do COI, a esse respeito, devem contemplar a permanente fiscalização das ações públicas, tendo em vista tanto evitar prejuízos ao Erário quanto assegurar que obras e serviços, estando em curso normal de execução, possam ser concluídos com graus adequados de eficácia e eficiência.

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste relatório, com proposta de manutenção do Anexo VI do PLN 32/2022 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023), nos





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

termos em que foi originalmente encaminhado ao Congresso Nacional, e o submetemos à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista no art. 24 da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, com as seguintes propostas de providências adicionais:

I) recomendar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - CMO, em reiteração ao já constante no Relatório 4/2021 do COI, 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:
 - 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;



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

- 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;
- c) a aplicação dos itens anteriores considerar-se-á em função da totalidade da reserva de recursos disponível à alocação pela respectiva relatoria, independentemente da natureza da emenda ou de sua autoria, devendo os relatores efetuarem a redistribuição de recursos entre diferentes tipos de emenda ou autores enquanto existirem alocações em desacordo com as prioridades do caput, 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;

II - propor ao Relator-Geral a seguinte emenda de texto ao PLOA/2023 (PLN 32/2022):

Acrescente-se ao art. 3º do PLN 32/2022 PLOA/2023) os seguintes parágrafos, nesta ordem:

§ 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 dos instrumentos já vigentes que tenham recebido empenhos anteriores, tenham cronograma de desembolso em aberto ainda não cumprido pelo repassador e que não apresentem qualquer outro impedimento de ordem técnica ou legal para o recebimento de novos empenhos.

§ 5º A demonstração de que trata o § 4º será organizada, com periodicidade mensal, por unidade orçamentária, no nível de agregação de categoria de programação, definido nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

I – às transferências especiais, tal como criadas pelo art. 166-A, inciso 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.

III - recomendar 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;

IV – comunicar ao Tribunal de Contas da União que a grande intempestividade verificada na remessa das informações consolidadas das fiscalizações, em desrespeito ao art. 146, inc. II, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), prejudica gravemente o processo de deliberação orçamentária a cargo do Congresso Nacional e compromete a eficácia da ação de controle e o cumprimento das missões constitucionais do Poder Legislativo.

Brasília/DF, de dezembro de 2022

Deputado AJ ALBUQUERQUE
Coordenador do COI

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

Deputado ALEXIS FONTEYNE
(NOVO/SP)

Deputado CARLOS CHIODINI
(MDB/SC)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Deputado CLEBER VERDE
(REPUBLICANOS/MA)

Deputada ENIO VERRI
(PT/PR)

Deputado GENERAL PETERNELLI (UNIÃO/SP)

Deputado ZÉ SILVA
(SOLIDARIEDADE/MG)

Senador RODRIGO CUNHA (UNIÃO/AL)

Senador ZENAIDE MAIA
(PROS/RN)



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022



SF/22858.71413-01

ANEXO ÚNICO

Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP

Resumo das informações prestadas pelo TCU e pelos gestores

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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

Objeto:

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

Irregularidades:

Sobrepço no orçamento da obra.

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

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), pelo qual a União contratou com a concessionária Concer um determinado trecho de obra, remunerando-a por meio de pagamentos diretos dos cofres públicos.

A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização apontava:

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.



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

confirmadas pelos Acórdãos nº 18/2017-TCU-Plenário e nº 1701/2017-TCU-Plenário). A discussão analítica dessas diferenças foi procedida com grande detalhe no relatório de 2016, quando o COI deliberou que eram mais que suficientes para ensejar o bloqueio da execução do contrato. Uma primeira parcela desse sobrepreço apontado, equivalente a R\$ 203,8 milhões (valores de maio/2012), decorre de parâmetros estritamente financeiros desse cálculo (alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL).

Mas o valor do investimento ao qual seriam aplicados os parâmetros financeiros também se encontrava superestimado no projeto inicialmente aceito pela ANTT para efeito de celebração do termo aditivo em questão. Nos custos diretos, foram identificados duplicidade de pagamentos, superestimativa injustificada do custo do transporte de aço, utilização de referência errada de preço (indicando outro serviço distinto de valor muito superior) e de produtividade incompatível com as especificações dos produtos, troca de valores unitários de serviços, e uso de serviços inadequados às condições técnicas da obra. Quanto ao BDI, foram identificadas a duplicidade de aplicação do BDI cheio para serviços cotados (os quais já incluem o BDI quando da cotação pelo fornecedor), e alíquotas indevidas de ISSQN. Por fim, o percentual a título de “risco” da composição de preços foi aplicado sobre o valor total da obra, não apenas sobre o custo direto.

Tais apurações de sobrepreço, ressalte-se, são apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não tem detalhamento das soluções técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade no orçamento. Estas deficiências foram inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra.

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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

paralisada (circunstância reiterada neste contrato de concessão). Constatam também apontamentos de omissão e deficiências na fiscalização das obras.

Em 2017 a verificação do TCU centrou-se no cumprimento pela ANTT das providências corretivas e da sua suficiência para elidir os riscos originais. Na questão do sobrepreço por razões financeiras (item 9.3.1 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), a ANTT 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 (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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 mercado¹¹, além de itens com quantitativos majorados¹² (totalizando indícios de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

Por todos esses motivos, o acórdão concluiu pela manutenção integral da recomendação de paralisação: o projeto apresentado não foi aprovado pela ANTT, foi submetido a um processo de análise extremamente frágil, e mesmo com os elementos parciais já 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

¹¹ 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 (prolpropileno 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.

¹² Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação geomecânica de trechos do túnel para fins de escavação).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento¹³.

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.

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.

¹³ Essa avaliação competitiva pode ser feita tanto pela inclusão da obra em uma licitação para a concessão quanto, se for imprescindível, pela licitação específica para uma obra realizada com aportes públicos.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Ao longo de 2021, a fiscalização do Tribunal (culminando no Acórdão 2450/2021Plenário) 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 CONKER 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)¹⁴.

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 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.

<descrever aqui a posição do relatório fiscobras 2022 sobre a obra – basicamente, que não mudou nada em relação à necessidade de paralisação>

¹⁴ <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/html/61878>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 relicitação 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/SUOD/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 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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

- 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.

<descrever aqui a manifestação do gestor – ANTT ou ministério>

Posição do COI:

Em termos fáticos, portanto, constata o COI que a situação permanece igual à vigente no exercício anterior: persiste o risco ao Erário, e nenhuma das providências necessárias à superação dos problemas pôde ser concluída, a despeito de grandes avanços da ANTT nesse sentido.

Adicionalmente, o art. 148, § 2º, da LDO/2023 dispõe que a decisão pela continuidade ou não bloqueio de obras e programações com recomendação do TCU pela paralisação depende da realização de audiência pública pela CMO, o que foi inviabilizado pelo intempestivo envio das informações pelo TCU, já mencionado no corpo do relatório. Assim, em acréscimo às constatações fáticas acima elencadas, existe uma objeção processual à modificação unilateral da classificação formulada pelo TCU.

Por conseguinte, propõe-se posição convergente com o TCU e com as opções adotadas pelo COI nos exercícios anteriores, mantendo o bloqueio das programações indicadas.



SF/22858.71413-01



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\$ 241.686.367,00¹⁶. A concessão,

¹⁶ 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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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/RJ¹⁷, 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 caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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).

¹⁷ 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.

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 ISSQN¹⁵ e à não-cumulatividade do PIS/COFINS; inclusão de parcela remuneratória (“taxa de fomento à pesquisa”) que somente era devida na exploração por tarifas¹⁶; 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 vigentes²⁰; 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 operacional¹⁷); 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

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

¹⁶ Igualmente reconhecida como indevida pela ANTT em outra ocasião (fls. 19 do relatório de 2018). ²⁰ Situações que foram retificadas de ofício pela própria ANTT em concessão similar (BR-040) - (fls. 21 do relatório de 2017)

¹⁷ Apontamento que veio a ser aceito *a posteriori* pela ANTT, mas então já tinha sido pago. ²²

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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

moldado no local por betoneiras manuais²²; há duplicidade na orçamentação do fornecimento de areia (computado tanto no serviço de aterro quanto no de dreno profundo); há orçamentação de serviço de ampliação provisória de pistas (microasfalto) em subtrecho em que não era necessário (e que, de fato, não foi feito, conforme diário de obras); há superfaturamento do asfalto aplicado (CBUQ e CAP), pela utilização no cálculo de densidade do material acima do padrão do SICRO (e bastante acima do padrão encontrado pelos ensaios de laboratório no material lançado); a área de pavimentação urbana (blocos de concreto com colchão de areia) foi orçada no projeto em quantidade muito superior à área real dimensionada fisicamente no próprio projeto e fisicamente medida; o dimensionamento dos custos administrativos foi feito a partir da premissa de que toda a estrutura administrativa seria criada do zero (quando o aumento dos custos para cada ampliação de volume de obras é apenas marginal ou incremental); a “taxa de risco” do BDI foi calculada também sobre os custos indiretos, contrariando regras da própria ANTT; há orçamentação e faturamento de serviços de “supervisão, gerenciamento e controle tecnológico”, que não foram prestados (não houve qualquer contratação ou registro físico de serviço dessa natureza); por fim, parcela dos projetos executivos foi paga sem ter sido aprovada pela ANTT (com o agravante de que uma das obras - “melhoria do acesso a Canoas-Humaitá” - foi iniciada e concluída sem que a ANTT tivesse aprovado o projeto). Como o 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 aplicáveis¹⁸); a contratação do remanejamento de interferências

¹⁸ Duas parcelas da obra delas (acesso ao Bairro São Geraldo e da melhoria do acesso Canoas e Bairro Humaitá) não tiveram aprovado o projeto e mesmo assim foram parcialmente executadas, entregues e pagas, embora não tenham sido concluídas por fatores externos (desapropriações, interferência de linha férrea e licenças ambientais) que seriam necessariamente abordados e tratados em um projeto executivo adequado.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

sem projeto executivo por meio de “verba” (injustificável porque as “interferências” previstas não são de terceiros, mas sim redes de fibras óticas construídas e operadas pela própria concessionária). Por fim, parte das obras contratadas (acesso ao Bairro São Geraldo e de implantação de acesso ao Bairro Humaitá) encontra-se fora da faixa de domínio da rodovia e, portanto, não poderia sob qualquer hipótese ser considerada como integrante da concessão. Adicionalmente, a inserção das obras no contrato de concessão para serem remuneradas com recursos orçamentários não foi precedida de inclusão no Plano Plurianual então vigente, o que contraria o §1º do art. 167 da Constituição Federal e os arts. 15 e 16, inc. II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, cabe apontar que informações essenciais à avaliação da regularidade do empreendimento (a exemplo de diário de obras, relatórios de apropriação dos serviços, notas fiscais emitidas, relação das empresas executoras e subcontratadas, memória de cálculo dos valores de tributos, registros de controle tecnológico, dados topográficos e resposta a questionários formulados pela auditoria) foram sonegadas à auditoria. 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 básicas¹⁹). 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.

¹⁹ O relatório de 2017 informa a fls. 51 que, após muitas recusas de prestação de informações, a ANTT lavrou auto de infração contra a empresa por esse motivo.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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 acrescentados novos indícios de irregularidades que puderam ser deduzidos das provas colhidas pela “Operação Cancela Livre”, os quais antes não tinham sido detectados pelos procedimentos de auditoria. Primeiro, o superfaturamento na execução do serviço de instalação de telas de passagem (R\$ 1.176.069,74, ref. outubro/15), no qual o custo da quantidade de tela efetivamente instalada na rodovia equivaleu a um quinto do valor orçado e pago pela ANTT (com evidências de fraude na cotação de preços de mercado apresentada à Agência para justificar o valor do serviço e na própria contabilização dos custos alegados pela concessionária). Em seguida, o superfaturamento na execução do serviço de transporte de material para bota-fora (R\$ 11.195.499,47 - ref. março/19) foi comprovado a partir da constatação de fraude nos registros planialtimétricos eletrônicos da primitiva de projeto que



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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 oitava 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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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 Concepa 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 1753/2020TCU-Plenário), em que os Embargos de Declaração, apresentados pela Concepa, 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.

<descrever aqui a posição do relatório fiscobras 2022 sobre a obra – basicamente, que não mudou nada em relação À necessidade de paralisação>

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

(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 Especial²⁰, 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 da Agência)²¹. Quanto à programação orçamentária para pagamento do suposto reequilíbrio econômico-financeiro, encontra-se zerada.

<descrever aqui a manifestação do gestor – ANTT ou ministério>



SF/22858.71413-01

²⁰ TC 010.370/2016-1, com dano ao erário está precificado em R\$ 104.706.621,54 (data-base fevereiro/2021)

²¹ 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 2/COI/CMO, de 2022

Posição do COI:

Em termos fáticos, portanto, constata o COI que a situação permanece igual à vigente no exercício anterior: persiste o risco ao Erário, e nenhuma das providências necessárias à superação dos problemas pôde ser concluída, a despeito de grandes avanços da ANTT nesse sentido.

Adicionalmente, o art. 148, § 2º, da LDO/2023 dispõe que a decisão pela continuidade ou não bloqueio de obras e programações com recomendação do TCU pela paralisação depende da realização de audiência pública pela CMO, o que foi inviabilizado pelo intempestivo envio das informações pelo TCU, já mencionado no corpo do relatório. Assim, em acréscimo às constatações fáticas acima elencadas, existe uma objeção processual à modificação unilateral da classificação formulada pelo TCU.

Por conseguinte, propõe-se posição convergente com o TCU e com as opções adotadas pelo COI nos exercícios anteriores, mantendo o bloqueio das programações indicadas.

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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Objeto:

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

Irregularidades:

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

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

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

Ausência de orçamento detalhado no projeto executivo.

Informação do TCU:

A fiscalização de 2018 (TC 015.621/2018-9, Fiscalização n. 181/2018) informou que a maior parte dos seis lotes da BR-116/BA encontrava-se, à época, em fase de elaboração e aprovação de projetos, com pouca ou nenhuma obra iniciada, à exceção do Lote 5²² (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 licitado²³, mesmo com a enorme latitude que se permite

²² Compondo um total de 53,18 km entre os municípios de Teofilândia e Santa Bárbara/BA (km 334,23 – km 387,41).

²³ 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.



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 obra²⁴ 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 central²⁵, 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, diminuía 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 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 cara²⁶ 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 defesa

²⁴ Classe I-A -Região Plana, segundo as especificações técnicas do DNIT.

²⁵ 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.

²⁶ O que em si mesmo já seria um indicio de irregularidade na licitação, uma vez que seriam possíveis, em tese, outros métodos mais baratos.



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

metálica) e da localização e comprimento das passarelas. No caso da defesa 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)²⁷.

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 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

²⁷ Cabe ressaltar que vários pareceres técnicos do DNIT criticaram essa solução, adotada supostamente para reduzir custos com desapropriações de imóveis lindeiros.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 12.462/2011²⁸).

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 referência²⁹). Desta forma, antes mesmo da contratação, o DNIT já havia sido alertado das inconsistências do projeto e da orçamentação (mesmo com as características mais superficiais permitidas a esses elementos 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

²⁸ 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).

²⁹ Nos termos Voto condutor do referido Acórdão:

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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 mandatário, 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:



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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-PlanexConvap, 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;

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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 multicidado 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 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 lei³⁵, 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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

execução³⁶. 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 paralisação das obras por mais de 120 dias”, informação de mais alta relevância para a apreciação da CMO.

³⁵ 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;

³⁶ 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.”*

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 alvitadas, uma vez que o contrato impugnado mantinha-se formalmente vigente. Confirmou que inexistia qualquer objeção formulada pela Corte à solução alvitada pelo DNIT de convocação do segundo colocado na licitação, sendo a recomendação de paralisação adstrita estritamente ao contrato atual.

<descrever aqui a posição do relatório fiscobras 2022 sobre a obra – basicamente, que não mudou nada em relação à necessidade de paralisação>



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 contra 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 restrições 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 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



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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.

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”.

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.



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

<descrever aqui a manifestação do gestor – ANTT ou ministério>

Posição do COI:

Em termos fáticos, portanto, constata o COI que a situação permanece igual à vigente no exercício anterior: persiste o risco ao Erário, e nenhuma das providências necessárias à superação dos problemas pôde ser concluída, a despeito de grandes avanços da ANTT nesse sentido.

Adicionalmente, o art. 148, § 2º, da LDO/2023 dispõe que a decisão pela continuidade ou não bloqueio de obras e programações com recomendação do TCU pela paralisação depende da realização de audiência pública pela CMO, o que foi inviabilizado pelo intempestivo envio das informações pelo TCU, já mencionado no corpo do relatório. Assim, em acréscimo às constatações fáticas acima elencadas, existe uma objeção processual à modificação unilateral da classificação formulada pelo TCU.

Por conseguinte, propõe-se posição convergente com o TCU e com as opções adotadas pelo COI nos exercícios anteriores, mantendo o bloqueio das programações indicadas.



SF/22858.71413-01



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO



SF/22582.04708-27

RELATÓRIO Nº 2 /COI/CMO, DE 2022

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

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2023

(Projeto de Lei do Congresso Nacional 32/2022)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

SUMÁRIO

1 RELATÓRIO	3
1.1 Introdução	3
1.2 Classificação dos Índícios de Irregularidades	4
1.3 Obras com IGR	6
1.4 Metodologia de trabalho do Comitê.....	11
1.5 Cadastro geral de obras	14
1.6 Obras paralisadas e inacabadas	17
2 VOTO.....	26
ANEXO ÚNICO.....	32
Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP	32
Obras de construção da BR-040/RJ	33
Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	43
Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	54



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 32/2022 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023).

As propostas fundamentam-se nas próprias informações constantes do anexo VI do PLN 32/2022, assim como naquelas encaminhadas ao Congresso Nacional, por meio do Acórdão nº 2695/2022 – TCU – Plenário, referente a Sessão Ordinária realizada em 7/12/2022, que vem acompanhado do relatório consolidador do 26º Fiscobras - FISCOBRAS 2022, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores por meio de Ofício nº 2305/2022/ASPAR/GM e Despachos nº 6953/2022/SE e nº 77/2022/COGAA/SPOA/SE, todos do ministério da infraestrutura.

Cabe destacar desde logo que o recebimento das informações do TCU – indispensáveis à apreciação do COI e da CMO - ocorreu tão somente em 08/12/2022, com um atraso de 42 dias em relação ao prazo legal fixado no art. 146, inc. II, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO 2023), deixando ao Congresso Nacional apenas 14 dias para deliberar sobre a matéria (quando a LDO define que esse período deve ser de 66 dias). Essa intempestividade acarretou obstáculos praticamente insuperáveis à correta deliberação legislativa, apenas mitigados com as providências adotadas pelo COI de antecipar os pedidos de informação aos órgãos responsáveis. Não consta, ademais, qualquer esclarecimento ou justificativa para o descumprimento do prazo legal por parte da Corte. Trata-se de ocorrência que prejudica gravemente o próprio funcionamento do processo orçamentário do Congresso Nacional, o que não pode deixar de ser apontado, em caráter de protesto, ao próprio Tribunal.

Em função disso, uma vez publicada a Lei Orçamentária de 2023, o bloqueio e o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira, na forma prevista na legislação em vigor, ocorrerão por meio de decreto legislativo da Comissão Mista (CMO), a ela competindo divulgar, em sítio eletrônico, a relação atualizada dos subtítulos que tenham sido objeto de sua manifestação.



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Outrossim, 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;

Além de próprio relatório e do voto, integra este documento o Anexo Único, em que se faz o histórico dos indícios de irregularidades graves que suscitaram, no passado recente, o bloqueio da execução de obras e serviços aqui especificados.

Releva esclarecer que o presente trabalho traz informações resumidas sobre as obras e serviços analisados. Outros documentos, eventualmente contendo informações mais detalhadas, podem ser obtidos junto à CMO, tanto na própria Secretaria quanto em sua página na *internet*, consoante determina o art. 146, § 2º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO 2023).

1.2 Classificação dos Indícios de Irregularidades

O § 1º do art. 144 da Lei nº 14.436, de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO 2023) estabelece que os indícios de irregularidades graves 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 - indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IGP - ato ou fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado que apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possa ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configure 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 ao disposto no inciso IV, 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

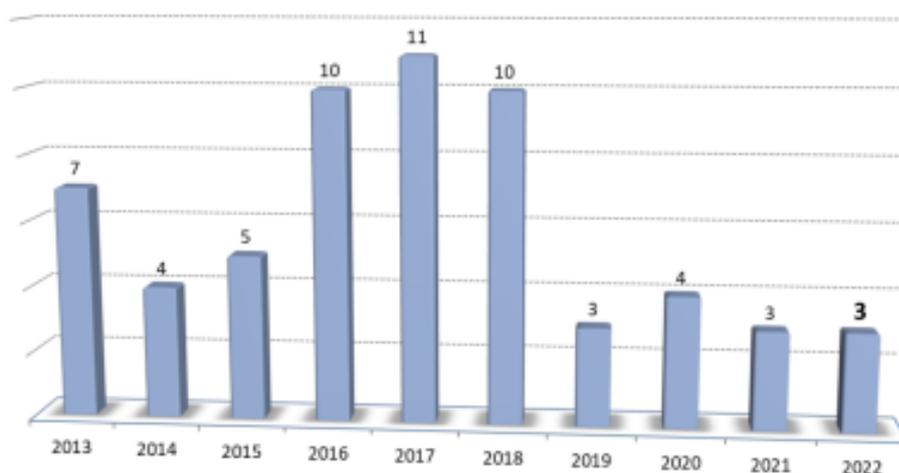
prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado; e

VI - indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade - IGC - aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atenda ao disposto nos incisos IV ou V.

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.

Seguindo tendência dos anos anteriores, percebe-se significativa redução gradativa da quantidade de obras com indicação de IGP entre 2013 e 2022 (em que pese de 2016 a 2018 a frequência de IGP tenha subido de forma relevante). A diminuição das IGP's pode estar associada à contínua diminuição de investimentos em grandes obras públicas, foco da atuação do Fiscobras, vivenciada nos últimos anos em face da restrição fiscal do país em investir em grandes obras. A Figura 1 demonstra a evolução, ano a ano, da quantidade de obras enquadradas no grau máximo de gravidade de indícios de irregularidade:

Figura 1 - Quantidade de IGP's ano a ano.



Fonte: Acórdão TCU 2695/2022 -Plenário





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

De acordo com o Acórdão nº 2695/2022 -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 1
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 TCU 2695/2022 -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 ressarcimento; ou nas circunstâncias em que restam afastados os riscos de direcionamento de recursos públicos federais para a obra.

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Não há providências possíveis de intervenção nos casos de os contratos já terem sido totalmente executados (exatamente porque se contava com as garantias que, de fato, não existiam). Por isso, o eventual bloqueio físico, orçamentário e financeiro, nessas condições, não teria rigorosamente efeito algum, restando, apenas, prevenir essa disfunção do IGR. 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 necessário dos órgãos reguladores dos mercados bancário e securitário, com a finalidade de identificar, com o maior grau de precisão e especificação possível, quais os produtos, padrões, termos e condições específicas em que as modalidades de garantias previstas nos incisos II e III do § 1º do art.56 da Lei 8.666, de 21.06.93 (bem como outras neles não previstas que eventualmente considere adequadas) podem efetivamente ser consideradas aptas a atender à exigência de “prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado” estabelecida pelas leis de diretrizes orçamentárias para a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR;

A esse respeito, no Voto condutor do Acórdão nº 2060/2017-TCU-Plenário foi aposta 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.



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Os relatórios do COI, desde o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016¹, 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 quanto os aspectos técnicos e mercadológicos concretos da implantação desses recursos. A manifestação técnica exarada em outubro de 2012, em síntese, sustenta estar a matéria inserida dentro do poder regulamentar do Tribunal; serem instrumentos hábeis a cumprir as finalidades da garantia, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, o seguro-garantia², 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 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, em processo de fiscalização que deliberar sobre a irregularidade 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

¹ P. 28 do relatório, disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cm0/subcomissoes/Relatorio_22016COI_PLOA_2017.pdf.

² 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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 TCU³. 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, assim como 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 cautelar por garantias em determinadas circunstâncias previstas na mencionada Lei⁴. 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 tema⁵.

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 Fiscombras.

No mérito, a leitura do Comitê é que o referido documento contempla de maneira bastante exaustiva e segura os cuidados necessários em tema tão delicado e que tantos riscos

³ 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.

⁴ *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 ressarcimento do dano ao erário.* (p. 650 da documentação recebida)

⁵ 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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 Federal⁶ e por reportagens de imprensa⁷ que 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.

Por tais razões, o Comitê inseriu em seu relatório 4/2021 a manifestação ao Tribunal no sentido de 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);e

⁶ 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/cpipandemia_arquivos_senado_leg_br/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcpipandemia%5Farquivos%5Fsenado%5Fleg%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rio%20Final%2FRelatorio%5FFinal%5Faprovado%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcpipandemia%5Farquivos%5Fsenado%5Fleg%5Fbr%2FDocuments%2FRelat%C3%B3rio%20Final

⁷ Affonso, Julia; Shalders, André. Empresas de fiança criam mercado paralelo para garantir licitações. *O Estado de S. Paulo*, 01/11/2021, p. A7.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

- b) 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, se assim entender adequado a Corte.

Em casos concretos, somente ocorreu em anos imediatamente anteriores a indicação de IG-R na obra de construção da BR-235/BA. Tal classificação foi modificada para IG-C pelo Acórdão nº 137/2022 – TCU – Plenário (AVN 02/2022), não havendo mais situações específicas a tratar.

Por conseguinte, tendo já sido emitida a posição do COI sobre o assunto em tese, e inexistindo casos concretos de indicação, inexistem providências a adotar neste relatório.

1.4 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos da LDO 2023, 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 da perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços executados;
- f) as despesas inerentes à desmobilização e ao retorno posterior às atividades;
- g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

- 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.

Em busca de informações precisas, foram emitidos ofícios, dirigidos a órgãos gestores, solicitando formalmente relacionar as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. As respostas recebidas foram protocoladas na Secretaria da CMO e estão disponíveis na página internet da Comissão⁸.

Nos termos do art. 145, §1º, da LDO 2023, 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. Tratando-se dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, a responsabilidade cabe aos titulares dos correspondentes órgãos, para as obras e os serviços por esses órgãos executados.

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 subtrechos, relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, podem e devem ocorrer ao longo do exercício financeiro, à medida que novos fatos cheguem ao conhecimento do Congresso Nacional.

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

⁸ Disponível no link: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/copy_of_Pedido_de_Informacoes_2021.html.



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê trabalha com o propósito de não incluir, no Anexo VI do PLOA 2023, empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira, em proporção tal que a paralisação da execução física, financeira e orçamentária se torne inócua, para prevenir danos ao Erário e à sociedade;
- b) em que os gestores demonstrem a esta Comissão a adoção de medidas por ela consideradas necessárias e suficientes ao saneamento ou ao esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU, tomando em conta, igualmente, os critérios específicos enunciados no próximo parágrafo; e
- c) em que o interesse público se revele mais bem atendido, segundo o julgamento do Congresso Nacional, com o prosseguimento da obra e não com a 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 na LDO/2023.

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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou

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

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

O Anexo Único deste relatório traz um histórico dos indícios de irregularidades das obras com recomendação de paralisação (IGP). A respeito do Anexo Único, convém ainda esclarecer que o Comitê procura sempre apresentar um histórico das irregularidades, desde que vieram ao seu conhecimento, evidenciando a evolução das ocorrências, para caracterizar a importância dos apontamentos ao longo do tempo. Ainda que tal opção implique um texto relativamente mais extenso, preserva sobretudo o dever de transparência e motivação que deve prevalecer em qualquer decisão legislativa.

1.5 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 há muito necessária - a criação do referido sistema de informação, sendo compreensível que existissem, naquele estágio



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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).



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 dados⁹.

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 aos demais entes da Federação, desobrigados que são de participar da iniciativa. 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 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 diferida 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).

⁹ 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 2/COI/CMO, de 2022

Por tais motivos, em 2021 o Comitê manifestou 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.

O Acórdão consolidador do Fiscobras deste ano traz uma minudente descrição dos problemas de implantação do cadastro e das recomendações realizadas pelo Acórdão 2.555/2022-TCU-Plenário. Trata-se de trabalhos em andamento, em estágio inicial de maturação, para assegurar a efetiva aplicação das medidas de controle e cadastramento centralizado das obras públicas. Assim sendo, dado que as providências alvitradas pelo Comitê e pelo TCU estão sendo adotadas, entende o Comitê não ser adequado intervir neste momento, aguardando o desenvolvimento das correções e aperfeiçoamento ao longo do ano de 2022. Nada mais há a propor sobre o tema, portanto, neste Relatório.

1.6 Obras paralisadas e inacabadas

O Comitê mantém ao longo dos anos um acompanhamento continuado 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 objeto de um relatório específico em 2017¹⁰, em que se fez histórico do 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.

¹⁰ 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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

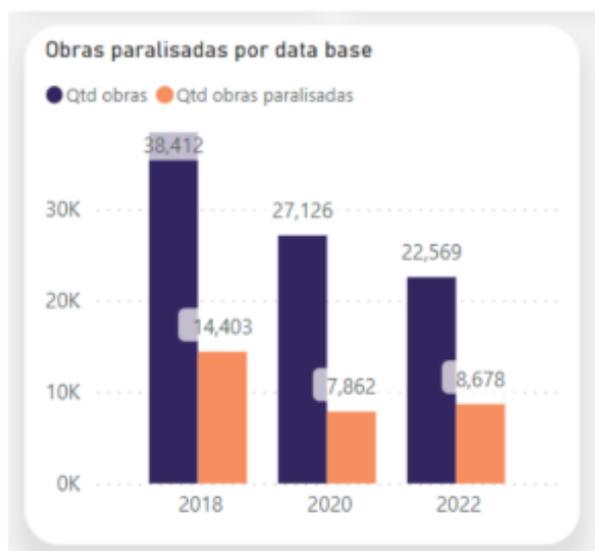
Mais recentemente, o Acórdão nº 1228/2021-TCU-Plenário atualizou o cenário das obras nessa situação, compilando as bases de dados existentes (ainda mantidas de forma parcial) e o andamento da sua unificação no Cipi (mencionado na alínea anterior). Na oportunidade, os dados recolhidos não modificaram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

Diagnóstico recente realizado por este TCU (peça 412 do TC 021.731/2019-5) identificou 22,6 mil obras cadastradas nas bases do governo, sendo 8,6 mil paralisadas. Embora tenha havido uma diminuição no número bruto de obras em execução e paralisadas frente aos levantamentos realizados pelo TCU em 2018 e 2020 (Gráfico 1), o percentual de obras paralisadas em 2022, frente ao total de obras, é o maior já registrado (Gráfico 2).

Gráfico 1 - Total de obras versus a quantidade obras paralisadas nos sistemas governamentais em 2018, 2020 e 2022



Fonte: Fonte: peça 412 do TC 021.731/2019-5, p. 17

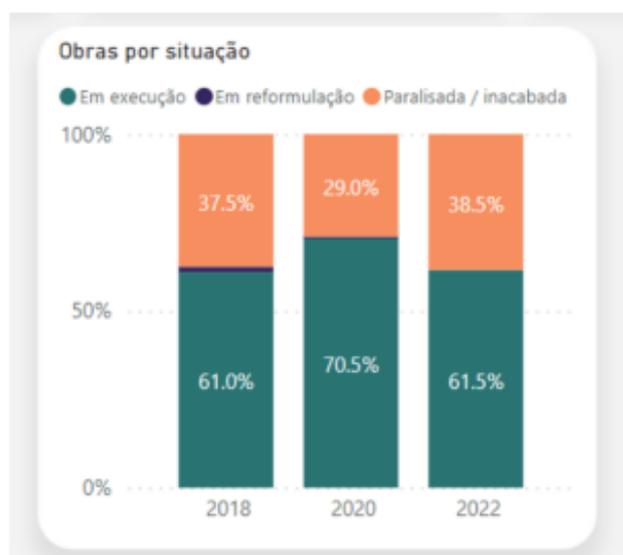


SF/22582.04708-27



SF/22582.04708-27

Gráfico 2 - Percentuais de obras em execução, em reformulação e paralisadas/inacabadas nos sistemas governamentais em 2018, 2020 e 2022



Fonte: peça 412 do TC 021.731/2019-5, p. 17

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 recursos disponíveis. Essas distorções concentram-se, evidentemente, na inobservância do óbvio e cristalino comando da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu art. 45, 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 2023 dedica uma extensa sequência de dispositivos à matéria:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Art. 19. O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei deverão, em observância ao disposto no § 12 do art. 165 da Constituição, atender à proporção mínima de recursos estabelecida no Anexo de Metas Fiscais constante do 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 2023 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, 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

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. 89; 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 2022:

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, são responsáveis pelas informações que comprovem a observância ao disposto neste artigo.

§ 3º A exigência de que trata o inciso I do caput não se aplica na hipótese de inclusão de ações ou subtítulos necessários ao atendimento de despesas que constituam obrigações constitucionais ou legais da União, constantes nas Seções I e II do Anexo III.

É discutível se essas medidas estão sendo efetivamente concretizadas, na prática do processo orçamentário, em 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 corrigir-se ou retificar, nas deliberações sobre as autorizações orçamentárias na LOA/2023.

No entanto, e ainda no âmbito da alocação de recursos original da LOA, persiste a necessidade de sugerirem-se à CMO procedimentos internos (preferencialmente incorporados ao parecer preliminar) para, em futuros processos orçamentários, fazer obedecer a medida óbvia de





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

boa gestão, prevista no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa proposta contempla a recomendação à CMO, já constante do Relatório 4/2021 do COI, 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:
 - 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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

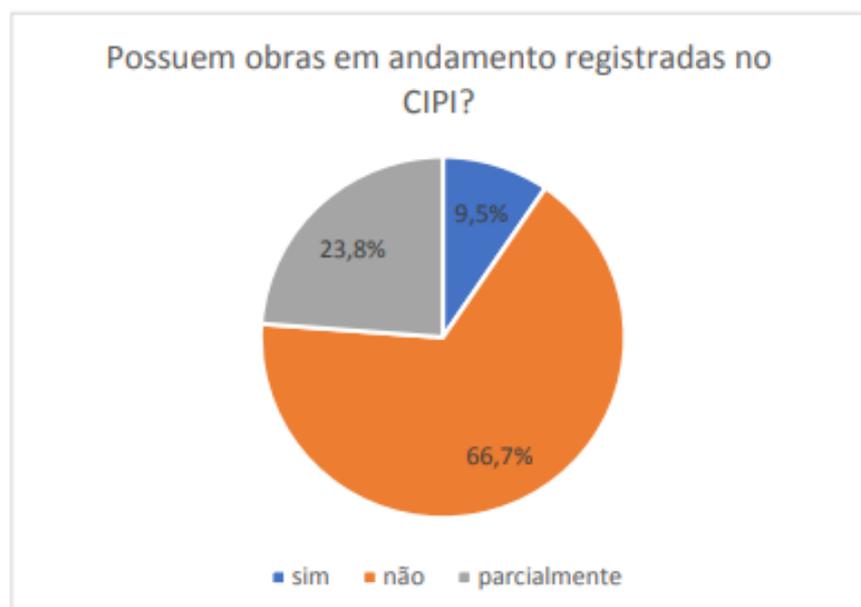
no relatório os atos normativos e administrativos que formalizaram a condição de desastre ou calamidade a que se refere a obra em questão;

- c) a aplicação dos itens anteriores considerar-se-á em função da totalidade da reserva de recursos disponível à alocação pela respectiva relatoria, independentemente da natureza da emenda ou de sua autoria, devendo os relatores efetuarem a redistribuição de recursos entre diferentes tipos de emenda ou autores enquanto existirem alocações em desacordo com as prioridades do caput, 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, ao utilizar a informação já disponível (no Cipi), para cumprir esse mandato legal de boa gestão dos recursos públicos.

O Gráfico 3 revela que apenas 9,5% dos segmentos possuem suas obras em andamento completamente registradas no CIPI. Dois terços dos segmentos avaliados ainda não começaram a registrar seus projetos em andamento no referido cadastro.

Gráfico 3 - registro de obras em andamento no CIPI



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Fonte: Acórdão TCU 2695/2022 -Plenário

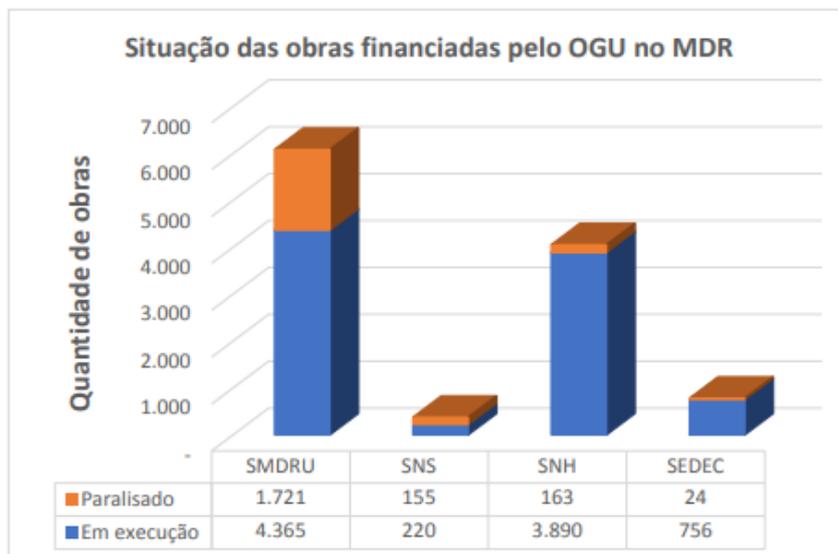
Existe ainda uma outra medida a ser adotada, para mitigar o problema das obras paralisadas e inacabadas, aplicável desde logo: a gestão dos recursos já autorizados. O Comitê tem recebido de vários parlamentares e prefeitos a informação de que os empenhos relativos a transferências voluntárias, destinadas 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.

Para título de ilustração, os Gráficos 4 e 5, apresentam a quantidade de obras paralisadas e em execução em cada secretaria finalística do Ministério do Desenvolvimento Regional e no FNDE, respectivamente.

Gráfico 4 - Quantidade de obras paralisadas e em execução do MDR, financiadas pelo OGU, por secretaria finalística

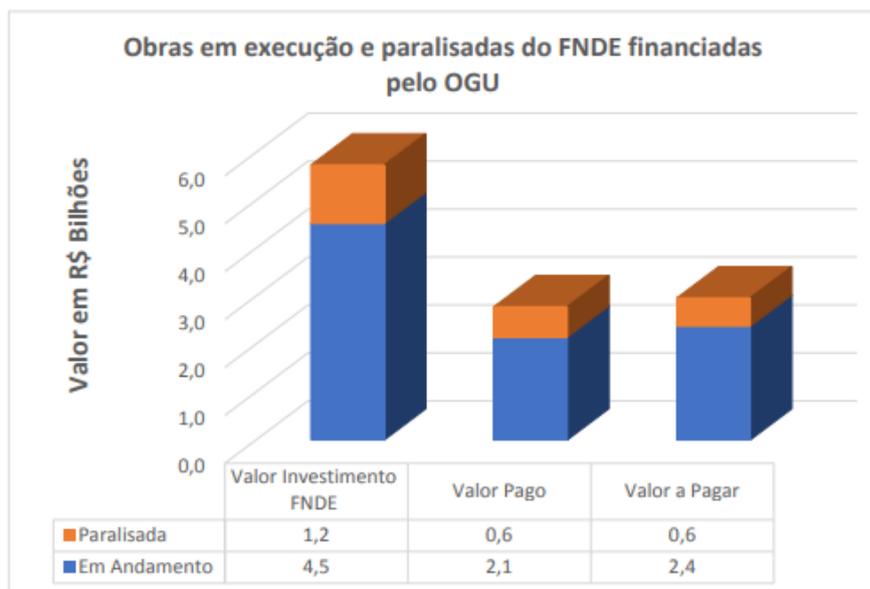


SF/22582.04708-27



Fonte: Painel MDR - Carteira de Investimentos, disponível em <http://paineis.mdr.gov.br/>. Consulta em 8/8/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 34).

Gráfico 5 - Quantidade de obras paralisadas e em execução do FNDE, financiadas pelo OGU



Fonte: Levantamento de obras em andamento e paralisadas, disponibilizado pelo FNDE. Data-base: 22/7/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 35).

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

estiverem empenhados todos os saldos em aberto 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/2023, uma vez que se trata de regra de execução orçamentária que limita ou condiciona a autorização que a lei concede para a execução de determinadas programações. Nesse sentido, não violaria 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. O que se propõe aqui é prever a condicionante da 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 acolhida a medida, qualquer menção adicional na LOA. No entanto, a solução do problema é urgente e justifica a inserção, já diretamente, na LOA 2023.

Assim, com os fundamentos expostos nesta seção, o Comitê propõe uma recomendação à CMO, para que faça chegar ao Relator das próximas leis de diretrizes orçamentárias a proposição de emenda nos termos a seguir especificada, ampliada para abranger os recursos mais extensos que a LDO oferece à regulação da execução orçamentária, bem como ao Relator-Geral caso considere conveniente incluir emenda de texto ao PLOA/2023 (PLN 32/2022), acrescentando-se ao art. 3º do PLN 32/2022 PLOA/2023) o seguintes parágrafos, nesta ordem:

§ 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 dos instrumentos já vigentes que tenham recebido empenhos anteriores, tenham cronograma de desembolso em aberto ainda não cumprido pelo repassador e que não apresentem qualquer outro impedimento de ordem técnica ou legal para o recebimento de novos empenhos.

§ 5º A demonstração de que trata o § 4º será organizada, com periodicidade mensal, por unidade orçamentária, no nível de agregação de categoria de programação, definido nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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

I – às transferências especiais, tal como criadas pelo art. 166-A, inciso 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.

Tais medidas internas foram contempladas no Relatório 4/2021, mas não tiveram efeito, pelo que se propõe reiterá-las nesta ocasião.

1.10 Outras informações relevantes cabe registrar, em caráter incidental, outras informações relativas a obras examinadas em períodos anteriores. Inicialmente, quando ao BRT de Palmas/TO, objeto de seção específica do Relatório COI/4/2021, a obra foi considerada saneada em função da intenção da Prefeitura Municipal de anular a concorrência objeto dos bloqueios anteriores, restando no entanto pendente a formalização dessa intenção. Por meio do Ofício 122/2022/GAB/PGM de 21/03/2022, o Município encaminhou à CMO a comprovação da publicação da anulação da concorrência em questão, resolvendo de forma definitiva a pendência.

Em relação ao empreendimento Ferrovia Transnordestina, que consta do Anexo VI da Loa/2022, o Acórdão 1708/2022 – TCU – Plenário traz uma série de modificações na posição do TCU sobre a matéria, revogando parte das medidas cautelares anteriores e introduzindo novas medidas, bastante mais permissivas, contemplando inclusive a possibilidade de novos aportes públicos para a retomada das obras. Estas modificações no quadro fático e na avaliação da Corte de Contas são preocupantes, diante da realidade minudentemente examinada em sucessivos relatórios do COI, mas não prescindem de um exame aprofundando do mérito respectivo à luz de informações dos gestores e de audiências públicas. Tal exame é, no entanto, tornado inviável pela intempestividade do recebimento das informações pelo TCU, já apontada no início deste relatório, uma vez que elimina na prática quaisquer possibilidades de tempo e agenda para o trabalho do COI e da CMO. Trata-se possivelmente do mais grave risco acarretado pelo atraso na entrega das informações pelo TCU, o qual impediu o trabalho de controle e fiscalização de um problema tão importante nas obras de infraestrutura. Estando portanto impossibilitado de desempenhar as suas funções neste caso específico, o Comitê não tem condições de propor um



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

debate ou um posicionamento sobre a obra, abstendo-se portanto de pronunciar-se sobre o mérito de reinclusão do empreendimento no Anexo VI para a LOA/2023.

- Passemos, portanto, ao voto.

2 VOTO

Fundamenta-se o voto nas informações prestadas pelo TCU, que, na condição de órgão auxiliar deste Poder Legislativo, encaminhou dados e informações, relativos a obras públicas e serviços correlatos, por intermédio dos seguintes documentos¹¹:

1. relatório consolidador do 26º Fiscobras, elaborado com o propósito de dar atendimento ao disposto no art. 139, inciso II, da Lei nº 14.194, de 2021 (a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022) e, também, de sistematizar informações de diversos trabalhos do TCU sobre obras públicas, no corrente ano. O relatório é um dos muitos subsídios de que se lança mão para elaborar a Lei Orçamentária de 2023, pois seu objeto geral são as obras públicas, no âmbito das quais se dá especial atenção àquelas eivadas por indícios de irregularidades graves, que podem ensejar a paralisação das próprias obras, a retenção de valores a pagar, no curso de sua execução, ou a citação ou audiência de responsáveis;
2. voto do Excelentíssimo Ministro do TCU Aroldo Cedraz, na condição de relator da matéria representada pelo relatório supramencionado (item 1), que trata do plano anual de fiscalizações de obras públicas, o Fiscobras 2022;
3. Acórdão nº 2695/2022 – TCU – Plenário, relativo ao processo TC 013.159/2022-4, ao qual estão apensos os processos 014.331/2022-5; 014.334/2022-4; 013.160/2022-2; 014.333/2022-8; 018.967/2022-1; 014.332/2022-1. O Acórdão é fundamentado pelo relatório e o voto de que tratam, respectivamente, os itens 1 e 2, acima.

¹¹ Os documentos podem ser obtidos neste endereço eletrônico: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2023/tramitacao/obras-com-indicios-de-irregularidades>.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Considerando as informações e os dados apresentados pelo TCU, lado às determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, **propomos o bloqueio** da execução física, orçamentária e financeira das seguintes obras e serviços, limitado o bloqueio, exclusivamente, a empreendimentos, contratos, convênios, editais e outros elementos característicos da obra, identificados na coluna “Objeto”, independentemente do programa de trabalho orçamentário a que estejam associados esses elementos, conforme especificado a seguir:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ	Contrato PG-138/95-00, obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis
	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS
39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	Contrato SR-05/00878/2014. Contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais, na Rodovia BR-116/BA, lote 05, exceto os serviços necessários à preservação dos segmentos já iniciados, a fim de garantir que não deteriore em razão dos efeitos das intempéries a que estão sujeitos – o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário –, até que a execução do empreendimento seja plenamente retomada (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua responsabilidade e de o TCU as avaliar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços.

As razões para inclusão dos elementos acima especificados encontram-se detalhadas no Anexo I, que traz o histórico dos indícios de irregularidades graves que deram ensejo, no passado recente, aos bloqueios. Adicionalmente, há outros dados e informações disponíveis nos documentos a que fizemos alusão, no início deste voto, os quais foram elaborados pelo TCU.

Além dessas três obras, não há outras obras ou serviços cujo bloqueio proponhamos, neste momento. Por isso mesmo, as atividades do COI, a esse respeito, devem contemplar a permanente fiscalização das ações públicas, tendo em vista tanto evitar prejuízos ao Erário



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

quanto assegurar que obras e serviços, estando em curso normal de execução, possam ser concluídos com graus adequados de eficácia e eficiência.

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste relatório, com proposta de manutenção do Anexo VI do PLN 32/2022 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023), nos termos em que foi originalmente encaminhado ao Congresso Nacional, e o submetemos à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista no art. 24 da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, com as seguintes propostas de providências adicionais:

I) recomendar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - CMO, em reiteração ao já constante no Relatório 4/2021 do COI, 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:

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;



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

- 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;
- c) a aplicação dos itens anteriores considerar-se-á em função da totalidade da reserva de recursos disponível à alocação pela respectiva relatoria, independentemente da natureza da emenda ou de sua autoria, devendo os relatores efetuarem a redistribuição de recursos entre diferentes tipos de emenda ou autores enquanto existirem alocações em desacordo com as prioridades do caput, 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;

II - propor ao Relator-Geral a seguinte emenda de texto ao PLOA/2023 (PLN 32/2022):

Acrescente-se ao art. 3º do PLN 32/2022 PLOA/2023) os seguintes parágrafos, nesta ordem:

§ 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 dos instrumentos já vigentes que tenham recebido empenhos anteriores, tenham cronograma de desembolso em aberto ainda não cumprido pelo repassador e que não apresentem qualquer outro impedimento de ordem técnica ou legal para o recebimento de novos empenhos.

§ 5º A demonstração de que trata o § 4º será organizada, com periodicidade mensal, por unidade orçamentária, no nível de agregação de categoria de programação, definido nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

I – às transferências especiais, tal como criadas pelo art. 166-A, inciso 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.

III - recomendar 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;

IV – comunicar ao Tribunal de Contas da União que a grande intempestividade verificada na remessa das informações consolidadas das fiscalizações, em desrespeito ao art. 146, inc. II, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), prejudica gravemente o processo de deliberação orçamentária a cargo do Congresso Nacional e compromete a eficácia da ação de controle e o cumprimento das missões constitucionais do Poder Legislativo.

Brasília/DF, de dezembro de 2022

Deputado AJ ALBUQUERQUE
Coordenador do COI

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

Deputado ALEXIS FONTEYNE
(NOVO/SP)

Deputado CARLOS CHIODINI
(MDB/SC)



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

Deputado CLEBER VERDE
(REPUBLICANOS/MA)

Deputada ENIO VERRI
(PT/PR)

Deputado GENERAL PETERNELLI
(UNIÃO/SP)

Deputado ZÉ SILVA
(SOLIDARIEDADE/MG)

Senador RODRIGO CUNHA
(UNIÃO/AL)

Senador ZENAIDE MAIA
(PROS/RN)



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022



SF/22582.04708-27

ANEXO ÚNICO

Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP

Resumo das informações prestadas pelo TCU e pelos gestores



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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:

Sobrepço no orçamento da obra.

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

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

(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 mercado¹², além de itens com quantitativos majorados¹³ (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

¹² 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.

¹³ Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação geomecânica de trechos do túnel para fins de escavação).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento¹⁴.

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.

¹⁴ 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.



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 CONKER 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)¹⁵.

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

¹⁵ <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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.

<descrever aqui a posição do relatório fiscobras 2022 sobre a obra – basicamente, que não mudou nada em relação À necessidade de paralisação>

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 relicitação 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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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.

<descrever aqui a manifestação do gestor – ANTT ou ministério>

Posição do COI:

Em termos fáticos, portanto, constata o COI que a situação permanece igual à vigente no exercício anterior: persiste o risco ao Erário, e nenhuma das providências necessárias à superação dos problemas pôde ser concluída, a despeito de grandes avanços da ANTT nesse sentido.

Adicionalmente, o art. 148, § 2º, da LDO/2023 dispõe que a decisão pela continuidade ou não bloqueio de obras e programações com recomendação do TCU pela paralisação depende da realização de audiência pública pela CMO, o que foi inviabilizado pelo intempestivo envio das informações pelo TCU, já mencionado no corpo do relatório. Assim, em acréscimo às



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

constatações fáticas acima elencadas, existe uma objeção processual à modificação unilateral da classificação formulada pelo TCU.

Por conseguinte, propõe-se posição convergente com o TCU e com as opções adotadas pelo COI nos exercícios anteriores, mantendo o bloqueio das programações indicadas.



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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\$ 241.686.367,00¹⁶. A concessão,

¹⁶ 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 2/COI/CMO, de 2022

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/RJ¹⁷, 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 caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro

pelos 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).

¹⁷ 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.



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 ISSQN¹⁸ e à não-cumulatividade do PIS/COFINS; inclusão de parcela remuneratória (“taxa de fomento à pesquisa”) que somente era devida na exploração por tarifas¹⁹; 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 vigentes²⁰; 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 operacional²¹); 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 manuais²²; há duplicidade na orçamentação do fornecimento de areia (computado tanto no serviço de aterro quanto no de dreno profundo); há orçamentação de serviço de ampliação provisória de pistas (microasfalto) em subtrecho em que não era necessário (e que, de fato, não

¹⁸ Reconhecida em duas ocasiões posteriores pela própria ANTT como indevida (fls. 15 do relatório de 2017).

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

²⁰ Situações que foram retificadas de ofício pela própria ANTT em concessão similar (BR-040) - (fls. 21 do relatório de 2017)

²¹ Apontamento que veio a ser aceito *a posteriori* pela ANTT, mas então já tinha sido pago.

²² A técnica recomendada, que foi seguida na execução, é o uso de extrusores.



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 aplicáveis²³); a contratação do remanejamento de interferências sem projeto executivo por meio de “verba” (injustificável porque as “interferências” previstas não são de terceiros, mas sim redes de fibras óticas construídas e operadas pela própria concessionária). Por fim, parte das obras contratadas (acesso ao Bairro São Geraldo e de implantação de acesso ao

²³ Duas parcelas da obra delas (acesso ao Bairro São Geraldo e da melhoria do acesso Canoas e Bairro Humaitá) não tiveram aprovado o projeto e mesmo assim foram parcialmente executadas, entregues e pagas, embora não tenham sido concluídas por fatores externos (desapropriações, interferência de linha férrea e licenças ambientais) que seriam necessariamente abordados e tratados em um projeto executivo adequado.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 básicas²⁴). 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 concessionária no âmbito do TCU. Todos os elementos colhidos no processo penal reforçaram,

²⁴ O relatório de 2017 informa a fls. 51 que, após muitas recusas de prestação de informações, a ANTT lavrou auto de infração contra a empresa por esse motivo.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 Concepa 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 Concepa, 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.

<descrever aqui a posição do relatório fiscobras 2022 sobre a obra – basicamente, que não mudou nada em relação à necessidade de paralisação>

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.



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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 Especial²⁵, 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

²⁵ 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 2/COI/CMO, de 2022

da Agência)²⁶. Quanto à programação orçamentária para pagamento do suposto reequilíbrio econômico-financeiro, encontra-se zerada.

<descrever aqui a manifestação do gestor – ANTT ou ministério>



SF/22582.04708-27

²⁶ 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 2/COI/CMO, de 2022

Posição do COI:

Em termos fáticos, portanto, constata o COI que a situação permanece igual à vigente no exercício anterior: persiste o risco ao Erário, e nenhuma das providências necessárias à superação dos problemas pôde ser concluída, a despeito de grandes avanços da ANTT nesse sentido.

Adicionalmente, o art. 148, § 2º, da LDO/2023 dispõe que a decisão pela continuidade ou não bloqueio de obras e programações com recomendação do TCU pela paralisação depende da realização de audiência pública pela CMO, o que foi inviabilizado pelo intempestivo envio das informações pelo TCU, já mencionado no corpo do relatório. Assim, em acréscimo às constatações fáticas acima elencadas, existe uma objeção processual à modificação unilateral da classificação formulada pelo TCU.

Por conseguinte, propõe-se posição convergente com o TCU e com as opções adotadas pelo COI nos exercícios anteriores, mantendo o bloqueio das programações indicadas.



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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.

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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 5²⁷ (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 licitado²⁸, mesmo com a enorme latitude que se permite nos casos de “contratação integrada” de projeto básico, executivo e obra nos termos da lei do RDC (Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, art. 9º).

A primeira desconformidade referiu-se ao projeto geométrico: o projeto executivo contemplava uma obra com características técnicas e operacionais incompatíveis com a classe de obra²⁹ 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 central³⁰, 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, diminuía 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 pesados como grandes caminhões (consequências minuciosamente demonstradas no relatório de auditoria).

²⁷ Compondo um total de 53,18 km entre os municípios de Teofilândia e Santa Bárbara/BA (km 334,23 – km 387,41).

²⁸ 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.

²⁹ Classe I-A -Região Plana, segundo as especificações técnicas do DNIT.

³⁰ Elemento que, além de estar explicitamente vetado pelos parâmetros do edital, representa um elemento crítico e perigoso de aumento do risco de capotamentos na rodovia, que pode agravar situações de acidente.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 cara³¹ 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 defesa metálica) e da localização e comprimento das passarelas. No caso da defesa 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)³².

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 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

³¹ O que em si mesmo já seria um indício de irregularidade na licitação, uma vez que seriam possíveis, em tese, outros métodos mais baratos.

³² Cabe ressaltar que vários pareceres técnicos do DNIT criticaram essa solução, adotada supostamente para reduzir custos com desapropriações de imóveis lindeiros.



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 12.462/2011³³).

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 referência³⁴). Desta forma, antes mesmo

³³ 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).

³⁴ Nos termos Voto condutor do referido Acórdão:

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 momento”. A mencionada medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 214/2019-TCU-

indícios de superavaliação, o que resultou na contratação do empreendimento sem a definição adequada de seu preço de referência.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 calculado segundo premissas incompatíveis com a realidade esperada da obra). Quanto à



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 autarquia. São os seguintes casos: taxa de inclinação das rampas; desníveis entre as pistas



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 *decisium* (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 Índícios de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação – IGP consignadas no item 11 do despacho de 19/12/2018 (peça 71);

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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 lei³⁵, 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 execução³⁶. 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 paralisação das obras por mais de 120 dias”, informação da mais alta relevância para a apreciação da CMO.

³⁵ 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;

³⁶ 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 2/COI/CMO, de 2022

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 alvitadas, uma vez que o contrato impugnado mantinha-se formalmente vigente. Confirmou que inexistiu qualquer objeção formulada pela Corte à solução alvitada pelo DNIT de convocação do segundo colocado na licitação, sendo a recomendação de paralisação adstrita estritamente ao contrato atual.

<descrever aqui a posição do relatório fiscobras 2022 sobre a obra – basicamente, que não mudou nada em relação à necessidade de paralisação>

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 contra 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 restrições em 2019 permitiu que fossem realizados os trabalhos de preservação dessa obra em andamento.



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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 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.

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”.

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;



SF/22582.04708-27



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022

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.

<descrever aqui a manifestação do gestor – ANTT ou ministério>

Posição do COI:

Em termos fáticos, portanto, constata o COI que a situação permanece igual à vigente no exercício anterior: persiste o risco ao Erário, e nenhuma das providências necessárias à superação dos problemas pôde ser concluída, a despeito de grandes avanços da ANTT nesse sentido.

Adicionalmente, o art. 148, § 2º, da LDO/2023 dispõe que a decisão pela continuidade ou não bloqueio de obras e programações com recomendação do TCU pela paralisação depende da realização de audiência pública pela CMO, o que foi inviabilizado pelo intempestivo envio das informações pelo TCU, já mencionado no corpo do relatório. Assim, em acréscimo às constatações fáticas acima elencadas, existe uma objeção processual à modificação unilateral da classificação formulada pelo TCU.

Por conseguinte, propõe-se posição convergente com o TCU e com as opções adotadas pelo COI nos exercícios anteriores, mantendo o bloqueio das programações indicadas.



SF/22582.04708-27