



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2017, COM EMENDAS

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

AVN 9/2017-CN, AVN 12/2017-CN, AVN 19/2017-CN, AVN 20/2017-CN, AVN 21/2017-CN, AVN 22/2017-CN, AVN 23/2017-CN, AVN 24/2017-CN, AVN 25/2017-CN, AVN 28/2017-CN e AVN 29/2017-CN, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

SUMÁRIO

1 - RELATÓRIO	3
1.1 Introdução	3
1.2 Análise.....	4
1.3 Emendas apresentadas.....	7
2 VOTO	8
Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI.....	12
Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI.....	13
Canal do Sertão - Alagoas.....	19
Sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN.	23
Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1	28
Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2.....	32
BRT de Palmas/TO	36
Obras de construção da BR-235/BA – km 282,0 a km 357,4.....	46
Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA.....	53
Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro.	58
Construção do Hospital Regional em Queimados/RJ	76
Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE.....	80



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

1 - RELATÓRIO

1.1 Introdução

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

- Obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Parnamirim – RN: AVN 9/2017-CN;
- Obras de construção na BR-235 – BA: AVN 12/2017-CN;
- Construção da Vila Olímpica – Parnaíba/PI: AVN 19/2017-CN;
- BRT de Palmas – TO: AVN 20/2017-CN;
- Construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos – RJ: AVN 21/2017-CN;
- Corredor de Ônibus Radial Leste – Trecho 1 – SP: AVN 22/2017-CN;
- Canal Adutor do Sertão – AL: AVN 23/2017-CN;
- Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – PE: AVN 24/2017-CN
- Obras de Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235 e 407 – BA: AVN 25/2017-CN;
- Corredor de Ônibus Radial Leste – Trecho 2 – SP: AVN 28/2017-CN;
- Construção do Hospital Regional em Queimados – RJ: AVN 29/2017-CN.

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 30/11/2016. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do contido no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves que, sobre elas, se manifestará em relatório único.

Parágrafo único. A deliberação da CMO sobre o relatório de que trata o caput precederá a do relatório do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

1.2 Análise

O art. 122 da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017) estabelece que o Congresso Nacional deve levar em consideração, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

Art. 122. O Congresso Nacional levará em consideração, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 121, e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial:

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

Durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2018 (PLN nº 20/2017-CN) e com o objetivo de avaliar a situação e a gravidade dos indícios de irregularidade dos empreendimentos, bem como para conhecer as providências já adotadas pelos gestores no sentido de esclarecer ou sanar irregularidades, em cumprimento ao § 2º do art. 121 da Lei nº



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

13.473, de 2017 (LDO 2018), esta Comissão promoveu, atendendo requerimento do COI, audiências públicas para debater a matéria nos dias 28/11/2017, 29/11/2017 e 30/11/2017. A realização destas audiências também se mostra em conformidade com o art. 125 da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017), o que torna legítima a utilização das informações trazidas ao conhecimento do Comitê para a avaliação dos avisos pendentes de deliberação que tratam da indicação de bloqueio ou desbloqueio de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da LOA 2017.

É importante registrar que foram emitidos ofícios solicitando formalmente quais as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. Até o momento da elaboração deste relatório, a Secretaria da CMO recebeu as respostas aos ofícios enviados à Fiocruz, à Eletrobrás Eletronuclear, ao Ministério das Cidades, ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério dos Transportes e à Petrobrás.

É importante registrar que foram emitidos os Ofícios COI nº 001/2017/CMO à VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., COI nº 002/2017/CMO à Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás, COI nº 003/2017/CMO ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, COI nº 004/2017/CMO ao Ministério do Esporte, COI nº 005/2017/CMO ao Ministério das Cidades, COI nº 006/2017/CMO ao Ministério da Integração Nacional, COI nº 007/2017/CMO à Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás, COI nº 008/2017/CMO à Eletrobrás Eletronuclear, COI nº 009/2017/CMO à Fundação Oswaldo Cruz, COI nº 010/2017/CMO ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e COI nº 011/2017/CMO, à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, solicitando formalmente quais as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. Até o momento da elaboração deste relatório, a Secretaria da CMO recebeu as respostas aos ofícios enviados à Fiocruz, à Eletrobrás Eletronuclear, ao Ministério das Cidades, ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério dos Transportes e à Petrobrás.

Foram convidados a participar desses eventos os representantes do TCU responsáveis pelas fiscalizações realizadas e também os gestores dos órgãos/entidades encarregados da execução do empreendimento.

As visões, muitas vezes divergentes, dos participantes dos eventos sobre a natureza dos indícios, isto é, se de fato constituem irregularidades ou se decorrem de questões metodológicas



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

diferenciadas adotadas pelo gestor e pelo órgão de controle, foram de extrema relevância para orientar o conjunto dos membros da CMO na difícil decisão de votar pela paralisação ou não dos empreendimentos sob enfoque, de notória importância socioeconômica para o País.

Assim, o **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo dos indícios de irregularidades informados pelo TCU, as informações prestadas pelos gestores e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como aqueles que possuem indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 13.408/2016 (LDO 2017).

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê propõe à CMO adotar como critério de trabalho não bloquear a execução física, orçamentária e financeira incluir aqueles empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira;
- b) em que os gestores já adotaram ou informaram a esta Comissão que vão adotar as medidas necessárias ao saneamento ou ao esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU; e
- c) em que o interesse público se revele melhor atendido com o prosseguimento da obra e não com sua paralisação, em razão da importância socioeconômica do empreendimento, dos custos da paralisação, inclusive perdas de serviços já executados, além dos riscos para a população e para o meio ambiente, entre outros fatores, conforme previsto no art. 122 da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017).

Nestes casos, a decisão política de continuidade da obra em nada deve prejudicar a continuidade das ações de fiscalização para identificar eventuais condutas negligentes ou dolosas de agentes públicos ou privados, de conformidade com o § 3º do art. 125 da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017).

Entre as medidas corretivas a serem adotadas pelos gestores estão a repactuação, rescisão, revogação ou anulação dos instrumentos contratuais, a realização de estudos técnicos, reformulação de projetos, entre outros, ou, ainda, suspensão, pelo próprio gestor, da liberação de recursos até o saneamento das pendências.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

1.3 Emendas apresentadas

Foi aberto prazo para apresentação de emendas aos Projetos de Decretos Legislativos propostos aos Avisos nº 9, 19, 20, 21, 25, 28 e 29, todos de 2017, até o dia 11 de dezembro de 2017, segunda-feira, às 17 horas. Apenas uma emenda, ao Aviso nº 021/2017, foi apresentada pelo Dep. Jorge Solla (PT-BA).

Emenda nº 00001 – Substitui o termo “bloqueada” por “suspensa” no texto do Projeto de Decreto Legislativo referente ao AVN nº 21/2017-CN, que trata da Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro.

Voto pela rejeição da emenda apresentada pois a substituição dos termos não terá qualquer efeito, além de utilizar termo inadequado para a situação. Com efeito, a Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017), que regula este procedimento, determina que a decisão do Congresso Nacional é o **BLOQUEIO** ou **DESBLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênio, etapas, parcelas ou subtrechos, conforme se depreende dos trechos abaixo:

Art. 121. (...)

§ 2º Os ordenadores de despesa e os órgãos setoriais de orçamento deverão providenciar o **bloqueio**, nos sistemas próprios, da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos constantes do anexo a que se refere o § 2º do art. 9º, permanecendo nessa situação até a deliberação em contrário da Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.

§ 3º Não estão sujeitos ao **bloqueio** da execução, a que se refere o § 2º, os casos para os quais tenham sido apresentadas garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário, nos termos da legislação pertinente, observado o art. 71, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, sendo permitido que as garantias sejam apresentadas à medida que os serviços sobre os quais recai o apontamento de irregularidade grave sejam executados.

(...)

Art. 122. O Congresso Nacional levará em consideração, na sua deliberação pelo **bloqueio** ou **desbloqueio** da execução física, orçamentária e financeira de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, a classificação da gravidade do indício, nos



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1o do art. 121, e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial:

(...)

Art. 125. A Comissão Mista a que se refere o § 1o do art. 166 da Constituição Federal poderá realizar audiências públicas com vistas a subsidiar as deliberações acerca do **bloqueio** ou **desbloqueio** de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves.

(...)

§ 4o Após a publicação da Lei Orçamentária de 2017, o **bloqueio** e o **desbloqueio** da execução física, orçamentária e financeira nos termos deste Capítulo dar-se-ão mediante decreto legislativo baseado em deliberação da Comissão Mista a que se refere o § 1o do art. 166 da Constituição Federal, à qual cabe divulgar, pela internet, a relação atualizada dos subtítulos de que trata o caput.

Art. 126. Durante o exercício de 2017, o Tribunal de Contas da União remeterá ao Congresso Nacional e ao órgão ou à entidade fiscalizada, no prazo de até quinze dias da decisão ou Acórdão aos quais se refere o art. 121, §§ 9o e 10, informações relativas a novos indícios de irregularidades graves identificados em contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da Lei Orçamentária de 2017, inclusive com as informações relativas às execuções física, orçamentária e financeira, acompanhadas das manifestações dos órgãos e das entidades responsáveis pelas obras que permitam a análise da conveniência e oportunidade de **bloqueio** das respectivas execuções física, orçamentária e financeira.

(...)

§ 2o Os processos relativos a obras ou serviços que possam ser objeto de **bloqueio** nos termos dos arts. 121 e 122 serão instruídos e apreciados prioritariamente pelo Tribunal de Contas da União, devendo a decisão indicar, de forma expressa, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento questionado poderá ter continuidade sem risco de prejuízos significativos ao erário, no prazo de até quatro meses, contado da comunicação prevista no caput. (grifo nosso)

2 VOTO

Inicialmente, cabe a este Comitê informar que muitos dos avisos analisados neste relatório estão há meses pendentes de apreciação pela Comissão e, conseqüentemente, sem decisão definitiva sobre o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos contratos,



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

convênios, etapas, parcelas ou subtrechos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação pelo Tribunal de Contas da União. Este atraso prejudica a análise, por parte do Congresso Nacional como titular do Controle Externo, dos achados apontados pelo Tribunal, bem como prejudica a eficácia das decisões tomadas por esta Comissão.

Feitos esses registros, este Comitê, após examinar os apontamentos feitos pelo TCU, as medidas corretivas adotadas ou a adotar pelos gestores, conforme consignado no Anexo 1, e a importância socioeconômica dos empreendimentos, decide:

- **NÃO PROPOR O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira dos seguintes objetos:
 - Obras de construção na BR-235 – BA. Contratos 05 00202/2014 e 05 00239/2014;
 - Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE. Contrato 02/2011;
- **PROPOR O DESBLOQUEIO** nos termos do projeto de decreto legislativo anexo a este parecer, da execução física, orçamentária e financeira do seguinte objeto:
 - Sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN. Contrato 003/2015 e Edital 001/2015;
 - Construção da Vila Olímpica- Parnaíba/PI: Contrato de repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, n. SIAFI 743253.
 - Construção do Hospital Regional em Queimados/RJ. Contrato 029/2015 e Edital 022/2014.
 - BRT de Palmas/TO: Termo de Compromisso 683171;
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira dos seguintes objetos já presentes no Anexo VI da LOA/2017:
 - BRT de Palmas/TO: Edital 1/2015;
 - Canal do Sertão – Alagoas: Contrato 58/2010;
 - Corredor de ônibus- SP- Radial Leste- Trecho 1: Contrato 043/SIURB/13 e Edital 01/2012;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

- **PROPOR O BLOQUEIO**, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo a este parecer, da execução física, orçamentária e financeira dos seguintes objetos:
 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro. Contrato 070/2016.
 - Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA. Contrato SR-05/01177/2014;
 - Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2. Contrato 044/SIURB/13 e Edital 02/2012.

Por fim, este Comitê submete este Relatório à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista nos arts. 24 e 122 da Resolução nº 1/2006-CN.

RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 9/2017-CN	380/2017-GP-TCU	Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) de Parnamirim - RN	Propor o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 003/2015 e do Edital 001/2015 e arquivar o Aviso 380-Seses-TCU-Plenário
AVN 12/2017-CN	444/2017-GP-TCU	Obras de construção na BR-235 – BA	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos Contratos 05 00202/2014 e 05 00239/2014 e arquivar o Aviso 444/2017-GP-TCU
AVN 19/2017-CN	895/2017-GP-TCU	Construção da Vila Olímpica – Parnaíba/PI	Propor o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato de repasse 743253 e arquivar o Aviso 895/2017/2017-GP-TCU
AVN 20/2017-CN	961/2017-GP-TCU	BRT de Palmas – TO	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 1/2015. Propor o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo de Compromisso 683171
AVN 21/2017-CN	021/2017-GP-TCU	Construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos – RJ	Propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 070/2016
AVN 22/2017-CN	1018/2017-GP-TCU	Corredor de ônibus Radial Leste – Trecho 1 – SP	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 043/SIURB/13 e do Edital 01/2012
AVN 23/2017-CN	928/2017-Seses-TCU-Plenário	Canal do Sertão - Alagoas	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 58/2010



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 24/2017-CN	1138/2017- GP-TCU	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – PE	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 02/2011 e arquivar o Aviso 1138/2017-GP-TCU
AVN 25/2017-CN	1142/2017- GP-TCU	Obras de Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235 e 407 – BA	Propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato SR-05/01177/2014
AVN 28/2017-CN	Aviso 751/2017- GP-TCU	Corredor de Ônibus Radial Leste – Trecho 2 – SP	Propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 044/SIURB/13 e Edital 02/2012
AVN 29/2017-CN	Aviso 354/2017- Seses-TCU- Plenário	Construção do Hospital Regional em Queimados - RJ	Propor o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 029/2015 e do Edital 022/2014 e arquivar o Aviso 354/2017-Seses-TCU-Plenário

Brasília, de de 2017

SENADOR HÉLIO JOSÉ (PMDB/DF)

SENADOR JORGE VIANA (PT/AC)

DEPUTADO CARLOS HENRIQUE
GAGUIM (PODE/TO)

DEPUTADO NILTON CAPIXABA
(PTB/RO)

DEPUTADO MANDETTA (DEM/MS)

DEPUTADA JOSI NUNES (PMDB/TO)

DEPUTADA GORETE PEREIRA (PR/CE)

DEPUTADO PROFESSOR VICTÓRIO
GALLI (PSC/MT)

DEPUTADO ZECA DIRCEU (PT/PR)



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU.
Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

51101 – Ministério do Esporte

Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI

Programas de Trabalho:

27.812.2035.5450.0001/2017 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer – Nacional

Objeto:

Contrato de repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, n. SIAFI 743253, 17/12/2010 - Construção da Primeira Etapa da Vila Olímpica de Parnaíba - PI (inclui projetos e obras), Fundação dos Esportes do Piauí.

Irregularidade:

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

Informação do TCU:

Trata-se de auditoria realizada pelo Tribunal, no período de 01/12/2016 a 16/05/2017, sobre as obras de construção da Vila Olímpica de Parnaíba/PI, por força da determinação contida no Acórdão 2757/2016-TCU-Plenário.

Atualmente, as obras já encontram-se paralisadas por força de suspensão cautelar de repasses federais determinada no Acórdão 2394/2013 – Plenário, de 4/9/2013, que também reclassificou os indícios encontrados de IGC para IGP, bem como a audiência dos gestores da Fundação dos Esportes do Piauí - Fundespi, do Ministério do Esporte e do Município do Piauí envolvidos na aprovação do projeto relativo ao empreendimento em apreço sobre a ausência de estudos de viabilidade técnica e socioeconômica para a implementação da Vila Olímpica de Parnaíba/PI, tendo em vista a evidente incompatibilidade do porte do empreendimento com a conjuntura política, econômica e demográfica do Município de Parnaíba/PI, que conta com cerca de 150 mil habitantes.

Em 25/10/2013 foi entregue documentação informando que estão suspensos os repasses dos recursos dos Contratos de Repasse 334262-25/2010 e 281826-06/2008.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

O Acórdão 2134/2014 – Plenário, de 20/8/2014, manteve inalteradas a suspensão cautelar dos repasses e a classificação de irregularidade como IGP, nos termos do Acórdão 2394/2013 – Plenário. Determinou, ainda, a audiência do Secretário Executivo do ME, a realização de inspeção *in loco* por parte da Caixa e manifestação conclusiva do ME e da Caixa, no prazo de 60 dias, sobre a continuidade ou não dos empreendimentos.

Em 24/10/2014 foi entregue o Ofício 630/2014/SE-ME do ME contendo Nota Técnica 065/2014/DIE/SNEAR/ME que trata da adoção de medidas previstas no item 1.8.1 do Acórdão 2134/2014 – Plenário.

Em 29/10/2014 foi entregue o Ofício 2022/2014/SN da Caixa, que trata da manifestação da Gerência Executiva Governo em Teresina acerca das determinações dos itens 1.8.1 e 1.8.2 do Acórdão 2134/2014 – Plenário.

Após análise da Unidade Técnica, por meio de despacho, o Relator determinou a análise das audiências e das oitivas a que se referem os itens 9.5 e 9.6 do Acórdão 2394/2013 – Plenário, sem prejuízo de que sejam mantidos os efeitos da medida cautelar concedida pelo item 9.1 do mencionado *decisum*, e a preservação da classificação de IGP atribuída ao empreendimento até o saneamento das falhas.

A fiscalização realizada em 2016 apontou que o contrato de repasse referente aos projetos do Estádio Olímpico foi formalmente desconstituído, (Termo de Rescisão datado de 3/12/2015 a fls. 10 do processo de fiscalização, e o extrato de rescisão publicado na p. 109, seção 3 do DOU n. 232, de 4/12/2015.) e que o contrato de repasse referente à Vila Olímpica não teve qualquer avanço no seu estágio de execução desde a última auditoria realizada pelo TCU, em 2015; os dois contratos assinados para execução das obras foram rescindidos.

Diante destes achados, esta obra figurou nos quadros de bloqueio orçamentário da Lei nº 13.115 (LOA 2015), de 2015, da Lei nº 13.255 (LOA 2016), de 2016, e da Lei nº 13.414 (LOA 2017), de 2017, o que motivou a inclusão da presente auditoria no plano de fiscalização do TCU para 2017 com o intuito de verificar a adoção das medidas corretivas pertinentes, além de buscar a atualização das informações a serem enviadas ao Congresso Nacional, nos termos do art. 121, IV, da Lei nº 13.408/2017 (LDO 2017).

Portanto, conforme consta na deliberação do Ministro-Relator, a fiscalização passou a tratar apenas dos seguintes ajustes:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

- Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA sobre os projetos e a construção da Vila Olímpica, no valor de R\$ 16.250.000,00; e
- Contrato 97/2011 firmado entre a Fundespi e a Pública Consultoria, Contabilidade e Projetos Ltda. para a execução dos projetos da Vila Olímpica, no valor de R\$ 487.500,00.

A Unidade Técnica do TCU dedicou-se, precipuamente, a verificar se o Ministério do Esporte já teria adotado o posicionamento definitivo sobre a comprovação, ou não, da viabilidade técnico-econômico-financeira do empreendimento. Diante da não apresentação das justificativas, a Unidade Técnica concluiu que não há manifestações conclusivas em favor da continuidade do projeto da Vila Olímpica. Conforme consta na proposta de encaminhamento do Ministro-Relator:

- a) a Universidade Federal do Piauí contaria supostamente com o auxílio financeiro do governo estadual, para arcar com 30% dos custos do empreendimento pelos dois primeiros anos, salientando, todavia, que, após esse período inicial, a manutenção desse empreendimento dependeria da busca de parcerias com entidades públicas e privadas, além da adoção de medidas alternativas para a obtenção de outras fontes de receita;
- b) a Casa Civil informou que a aludida Vila Olímpica não mais estaria inserida entre os projetos prioritários do governo federal;
- c) o Ministério da Educação não se manifestou sobre a questão; e
- d) o Ministério do Esporte, por meio da Informação 90/2017/DIE/SNEAR-ME/PGF/AGU (Peça nº 13, p. 6), anotou que, no presente momento, não haveria elementos suficientes para assegurar a viabilidade econômico-financeira da Vila Olímpica de Parnaíba.

Neste cenário, o Tribunal decidiu pela manutenção da classificação de IGP sobre o Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, no que concerne às obras da Vila Olímpica de Parnaíba/PI e determinou a desconstituição deste mesmo contrato, sem prejuízo de que o Ministério do Esporte promova as medidas necessárias para assegurar a plena funcionalidade das etapas já executadas da obra e promova também o ressarcimento do dano ao erário decorrente de na eventual aplicação de recursos federais na execução de serviços sem a necessária funcionalidade. Abaixo, a reprodução do Acórdão nº 1975/2017-TCU-Plenário:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), no período de 1º/12/2016 a 16/5/2017, sobre as obras de construção da Vila Olímpica de Parnaíba/PI, por força da determinação contida no Acórdão 2757/2016-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. manter a cautelar suspensiva determinada pelo item 9.1 do Acórdão 2.394/2013-TCU Plenário, nos termos do art. 276 do RITCU, em relação ao Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA (Siafi 743253) para a suposta implantação dos projetos e das obras da Vila Olímpica de Parnaíba – PI;

9.2. manter a classificação de IGP sobre o Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, no que concerne às obras da Vila Olímpica de Parnaíba – PI, em consonância com o art. 121 da Lei 13.408 (LDO federal para 2017), de 26 de dezembro de 2016;

9.3. determinar, com fulcro no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência desta deliberação, o Ministério do Esporte adote as seguintes providências:

9.3.1. desconstitua o Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, apresentando o respectivo termo de rescisão ao TCU, acompanhado da sua publicação no diário oficial da União;

9.3.2. promova as medidas necessárias para assegurar a plena funcionalidade das etapas já executadas do referido empreendimento, sem prejuízo de promover o ressarcimento do dano ao erário decorrente na eventual aplicação dos valores federais na execução de serviços sem a necessária funcionalidade, devendo informar o TCU, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, sobre o resultado das medidas adotadas, acompanhado da correspondente documentação comprobatória;

9.4. enviar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, aos seguintes destinatários:

9.4.1. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando que é recomendável a manutenção da classificação de IGP sobre o Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, no que concerne às obras da Vila Olímpica de Parnaíba – PI, em consonância com o art. 121 da Lei n.º 13.408 (LDO federal para 2017), de 26 de dezembro de 2016,

9.4.2. Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Esporte, Ministério da Educação e Caixa Econômica Federal, para ciência e eventuais providências cabíveis;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

9.4.3. Procuradoria da República no Estado do Piauí, Fundação dos Esportes do Estado do Piauí (Fundespi), governo do Estado do Piauí e Universidade Federal do Piauí (UFPI), para ciência e eventuais providências cabíveis;

9.4.4. Ministério Público do Estado do Piauí e Tribunal de Contas do Estado do Piauí, para a adoção das providências cabíveis, em função, sobretudo, do não aproveitamento dos recursos estaduais aportados para o parcial pagamento (sem a necessária funcionalidade) do projeto básico do Estádio Olímpico de Parnaíba; e

9.5. apensar o presente processo ao TC 016.063/2016-3, nos termos do art. 36 da Resolução TCU n.º 259/2014.

Informação do gestor:

Em audiência pública realizada no dia 30 de novembro de 2017, o representante do Ministério do Esporte informou que o órgão atendeu a determinação exarada pelo Tribunal e procedeu com a descontinuidade do contrato de repasse em 24 de outubro, com a publicação na data subsequente no Diário Oficial da União.

Ao abordar a determinação do Tribunal de promover as medidas necessárias para assegurar a plena funcionalidade das etapas já executadas, afirmou o representante que a Caixa Econômica Federal e a Fundespi estão realizando verificações a fim de constatar aquilo que já foi executado e a sua respectiva funcionalidade. Acrescenta também que há notícias de que o Governo do Estado e a Fundespi devem dar prosseguimento à obra com recursos próprios.

E por fim acrescenta que o Ministério do Esporte elaborou normas para orientar os futuros empreendimentos da importância da existência de um estudo de viabilidade técnica, econômica, social, ambiental e legal.

Proposta do COI:

A inclusão dos programas de trabalho relativos às obras da Vila Olímpica de Parnaíba/PI decorreu do fato de o gestor estadual não ter concluído o estudo de viabilidade do empreendimento, medida que foi indicada como necessária ainda em 2013. Afirmava o COI no seu relatório de 2015:

Consideramos que, para modificar a classificação de IGP para IGC desta obra, se mostra necessária a oficialização da documentação de distrato do contrato em relação à



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

obra do estádio de futebol e também dos estudos de viabilidade da Vila Olímpica, para que o TCU analise essas informações e subsidie esta comissão na decisão de reclassificação, se for o caso.

Em cumprimento ao determinado pelo TCU no Acórdão nº 1975/2017-TCU-Plenário, o Ministério do Esporte instou a Caixa Econômica Federal a adotar as providências pertinentes à rescisão contratual. O termo de rescisão do Contrato de Repasse 334262-25/2010 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 205, de 25 de outubro de 2017, Seção 3, página 93.

Diante da formalização da rescisão e da consequente publicação do termo de rescisão do Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA no DOU, este Comitê decide propor o desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária do empreendimento sob análise, tendo em vista a perda do objeto decorrente do ato de rescisão do Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, e obedecendo, desta forma, ao disposto no inciso VII, art. 122, da Lei nº 13.408/2016 (LDO 2017), que determina ao Congresso Nacional, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da obra, levar em consideração, dentre outros aspectos, as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

53101 – Ministério da Integração Nacional

Canal do Sertão - Alagoas

Programa de Trabalho:

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

Objeto:

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

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

Informação do TCU:

Esta Comissão tomou conhecimento de manifestação do TCU originalmente por meio do Acórdão nº 2957/2015-Plenário, em decisão de mérito, que informa existir, no Contrato 58/2010-CPL/AL, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) na obra de construção do Trecho 5 do Canal do Sertão, em Alagoas. O mesmo Acórdão determinou à Seinfra/AL a repactuação do Contrato de modo a sanear o sobrepreço de R\$ 48.331.865,89 decorrente de preços excessivos frente ao mercado; os efeitos da determinação de repactuação do referido acórdão estão suspensos em razão da apresentação de recursos com efeito suspensivo, embora o despacho de seu acolhimento tenha determinado em caráter cautelar à Seinfra/AL que se abstenha de efetuar pagamentos dos serviços no Contrato 58/2010 com preços unitários superiores aos apurados pelo TCU até que o Tribunal delibere sobre o mérito dos recursos (circunstância que não enseja a reclassificação da irregularidade para IG-R diante da ausência da autorização do contratado para a retenção).

Em 2017, o Relatório de Auditoria e o Acórdão nº 2060/2017 – Plenário confirmam a indicação de paralisação, informando ainda que nenhuma modificação na situação do contrato foi verificada no atual exercício, e que ainda não há ordem de serviço para o início das obras.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Acrescentam ainda, no mérito, a importantíssima ressalva de que uma revisão posterior de projeto levou a unidade técnica a propor a anulação do contrato, por ter sido a licitação baseada em projeto básico com graves deficiências (matéria tratada no TC 003.632/2015-6, aguardando posição do Relator).

A CMO recebeu, no exercício de 2017, o Aviso AVN 23/2017-CN (Aviso nº 928-Seses-TCU-Plenário, na origem), tratando do Acórdão nº 2367/2017-Plenário, que contém uma simples resolução de embargos de declaração contra o anterior Acórdão nº 2143/2015-Plenário, envolvendo exclusivamente argumentos processuais sobre a responsabilidade pessoal de gestores. Por não abordar qualquer aspecto de mérito ou mudança nos fatos relacionados à obra, e tratar dos Trechos 1 e 2, diferentes do atualmente paralisado, o Aviso em questão não tem reflexos sobre a apreciação do COI nesta assentada.

A obra em questão tem, nos demais trechos, problemas severos de regularidade ainda pendentes, que também são relatados no Acórdão nº 2060/2017 - Plenário. No Trecho 4, (Contrato 19/2010), o Acórdão nº 2.957/2015-Plenário denuncia sobrepreço, estando vigente medida cautelar do TCU para impedir pagamentos acima dos preços unitários nele fixados, medida esta que vem sendo cumprida, além de serem apresentadas informações sobre as tratativas para repactuação dos preços, ora em andamento mas não concluídas. Para o referido Trecho 4, nenhum dos Acórdãos ou relatórios de fiscalização mencionados traz recomendação de paralisação nem retenção parcial de valores. Em 2016, foram detectados acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido, no Trecho 3, reiterando prática que já havia sido detectada várias vezes no mesmo contrato, o que não foi considerado apto a ensejar indicação adicional de paralisação ou retenção de valores. Os contratos dos trechos 1 e 2 (respectivamente, Contratos 1/93 e 10/2007-CPL/AL) encontravam-se classificados também como IG-R (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores). Neste exercício, o Acórdão nº 2060/2017-Plenário aponta que as garantias originalmente oferecidas não foram renovadas pelas construtoras (alegando desinteresse do mercado securitário), resultando em que “a Administração está exposta a elevado risco de ineficácia das decisões de mérito que o Tribunal vier a adotar em relação ao sobrepreço/superfaturamento” [...]. De fato, o Relator põe o caso em perspectiva ainda mais séria:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

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

Para isso o Acórdão nº 2060/2017-Plenário traz determinação ao próprio TCU para que:

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

Não obstante, alega a unidade técnica do Tribunal, com a concordância do relator e do colegiado, que “as obras que são objetos dos Contratos 1/1993 (Trecho 1) e 10/2007 (Trecho 2) se encontram finalizadas e não há, por óbvio, que se falar em paralisação ou continuidade das obras”, razão pela qual não cabe mais a classificação de IG-R, sendo então reclassificada a ocorrência para IGC. Com efeito, os relatórios de auditoria informam a conclusão de cem por cento da execução física (embora não deixem explícito se o mesmo exaurimento foi atingido na execução financeira, que também – e principalmente - é afetada pelo bloqueio orçamentário).

Proposta do COI:

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



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Em 2016, não se vislumbrou qualquer modificação no quadro fático: o governo do Estado não apresentou qualquer elemento concreto de mudança nas condições contratuais; o Ministério fez questão de ressaltar que não pode ter qualquer responsabilidade sobre esse contrato, pois ainda sequer teve a oportunidade de examiná-lo. De fato, atualmente consta do Anexo VI da LOA/2017 esse contrato.

No presente exercício, o Tribunal limitou-se a comunicar, por meio do Acórdão nº 2367/2017-Plenário, a simples resolução de embargos de declaração contra o anterior Acórdão nº 2143/2015-Plenário, envolvendo exclusivamente argumentos processuais sobre a responsabilidade pessoal de gestores. Por não abordar qualquer aspecto de mérito ou mudança nos fatos relacionados à obra, e tratar dos Trechos 1 e 2, diferentes do atualmente paralisado, o Comitê recomenda o arquivamento do AVN nº 23/2017-CN e a manutenção do bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 58/2010-CPL/AL.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

56101 – Ministério das Cidades

Sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN.

Programa de Trabalho:

17.512.2068.1N08.0020/2017 - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento - Na Região Nordeste

Objeto:

Contrato 003/2015, Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário, Construtora A. Gaspar S.A.

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos

Exclusão de serviços que podem comprometer a funcionalidade do empreendimento

Objeto:

Edital 001/2015, 5/3/2015, RDC - Regime Diferenciado de Contratação, Contratação de empresa para serviços de sistema de esgotamento sanitário do Município de Parnamirim.

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos

Exclusão de serviços que podem comprometer a funcionalidade do empreendimento.

Informação do TCU:

Por meio do Aviso nº 380-GP/TCU, de 23 de maio de 2017, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia do Acórdão nº 1002/2017, referente a auditoria realizada nas obras do sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN, e informa que entende que as irregularidades identificadas nas obras não se enquadrariam na classificação disposta no art. 117, § 1º, inciso IV, da Lei nº 13.242/2015 (LDO 2016).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Durante o processo de elaboração da LOA 2017, foram discutidos os seguintes pontos que levaram o Congresso Nacional a decidir pelo bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do Contrato 003/2015 e do Edital 001/2015. Segundo o Relatório 2/COI/CMO¹, de 2016:

O primeiro ponto é o **indício de sobrepreço global de R\$ 10.088.786,43** no orçamento do Contrato celebrado para a obra, decorrente, em maior parte, da utilização de composições de preços unitários com quantitativos de insumos excessivos nos serviços de ligações domiciliares das redes coletoras de esgoto, configurando infração aos arts. 3º e 8º, § 3º, da Lei 12.462/2012, bem como ao art. 3º do Decreto 7.983/2011.

(...)

Além disso, identificam outro risco não incluído no sobrepreço: a **omissão na planilha orçamentária de componente fundamental das ligações domiciliares** (tubo de 100mm), que representa no mínimo R\$ 2.710.585,30 cuja omissão na planilha representa indefinição relevante, que pode ser alvo de futuros questionamentos por parte da contratada.

(...)

Mais grave é a constatação da auditoria de que **a Caixa Econômica Federal analisou o projeto excluindo o componente “ligações domiciliares”**, pois a prefeitura conveniente teria solicitado, através do ofício 514/2015, a exclusão desse componente do âmbito do convênio.

Posteriormente, foram realizadas as oitivas propostas pela equipe de auditoria e autorizadas mediante despacho do Relator, da Prefeitura Municipal de Parnamirim e da Construtora A. Gaspar S.A. Após a análise das respostas recebidas, a unidade técnica do Tribunal concluiu que não subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP pelos motivos expostos a seguir.

Em relação ao indício de sobrepreço global de R\$ 10.088.786,43, entende o Tribunal que as informações trazidas pelos gestores ao processo obrigaram um novo cálculo no sobrepreço, reduzindo-o para R\$ 5.953.774,04, que corresponde a 3,72% do valor contratado. Em seu voto, o Ministro-Relator acolheu a proposta de reclassificação da irregularidade para IGC, “por não configurar fato materialmente relevante em relação ao total contratado”, e determinou a adoção,

¹ Relatório 2/COI/CMO, de 2016. Disponível em < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/Relatorio_22016COI_PLOA_2017.pdf >. Acesso em 18/11/2017.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

por parte da prefeitura, de providências no sentido de excluir o sobrepreço encontrado do Contrato 3/2015, tendo em vista que este é o momento certo para adequação da planilha de preços, pois os serviços ainda não foram iniciados.

Em relação à omissão na planilha orçamentária de componente fundamental das ligações domiciliares, que iria comprometer a funcionalidade do empreendimento, afirma o Tribunal que a Prefeitura Municipal de Parnamirim/RN, a Construtora A. Gaspar e a CEF atestaram que os serviços referentes às ligações domiciliares serão executados no âmbito do Contrato 03/2015 e do Termo de Compromisso 0424.400-04/2004, elidindo, desta forma, o indício de irregularidade. De acordo com o voto do Ministro-Relator:

(...) tanto o município quanto a contratada responsabilizaram-se pela não exclusão dos serviços de ligações domiciliares do Termo de Compromisso 0424.400-04/2004. Em sua manifestação (peça 42, p. 2), a Caixa Econômica Federal confirmou que os serviços de ligações domiciliares não foram excluídos do Termo de Compromisso 0424.400-04/2004, bem como que a autorização de início de obras está condicionada à “reprogramação do contrato com a redução do limite unitário de custo por ligação”.

Por fim, reproduzo abaixo o Acórdão nº 1002/2017-TCU-Plenário, que comunica à CMO o não enquadramento das irregularidades encontradas como IGP:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria realizada nas obras do sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN, com o objetivo de avaliar a legalidade e legitimidade da utilização dos recursos referentes ao Termo de Compromisso 0424.400-04/2014;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao município de Parnamirim/RN, com fundamento no art. 250, inciso II, que adote as providências a seguir, apresentando ao Tribunal, no prazo de 30 dias, as devidas comprovações:

9.1.1. corrigir as composições de custo dos serviços de ligações domiciliares, de forma a excluir a parcela de sobrepreço no valor de R\$ 5.953.774,04 do Contrato 3/2015, nos termos do relatório que integra o presente acórdão;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

9.1.2. incluir, por meio de aditivo contratual, os itens tubo de 100 mm e selins no Contrato 3/2015, levando em consideração os valores referenciais analisados nestes autos;

9.1.3. fazer constar do instrumento contratual cláusula expressa de concordância do contratado, que atenda os critérios para formulação de aditivos contratuais expressos no artigo 13, item II, do Decreto 7.983/2013, em consonância com o disposto no item 9.1.8.1 do Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário, que tratou de estudos sobre a formulação de alterações contratuais em obras executadas sob o regime de empreitada por preço global;

9.1.4. formalizar a modificação do critério de medição do item “administração local” da obra, de modo que não seja mais medido em parcelas mensais fixas, mas sim de modo proporcional à execução da obra, em atenção ao item 9.3.2.2 do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário;

9.2. determinar ao município de Parnamirim/RN e à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, que adotem, no prazo de 30 (trinta) dias, providências com vistas a regularizar a pendência junto ao Ministério das Cidades, relacionada com a reprogramação da meta “ligações” do instrumento de repasse em tela, a fim de que este último possa expedir a Autorização do Início do Objeto (AIO);

9.3. autorizar a SeinfraUrbana a promover diligência, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno do TCU, com o fito de identificar os responsáveis pela elaboração do projeto básico da obra com inconsistências nas composições dos serviços de ligações domiciliares e sem a devida previsão dos tubos coletores para a interligação da rede e das conexões do tipo “selim”;

9.4. dar ciência ao município de Parnamirim/RN sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas a fim de evitar a recorrência dessas falhas:

9.4.1. exigência concomitante de capital social mínimo e prestação de garantia para fins de qualificação econômico-financeira, identificada no edital do RDC Eletrônico 01/2015, o que afronta o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, no art. 31 da Lei 8.666/1993 c/c o art. 14 da Lei 12.462/2011 e no art. 44 da Instrução Normativa SLTI n. 2 de 11/10/2010;

9.4.2. ausência de justificativas para utilização da forma presencial do RDC, o que afronta o art. 50 da Lei 9.784/1999 c/c art. 13 da Lei 12.462/2011.

9.5. comunicar à Comissão Mista de Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades identificadas na fiscalização das obras do sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN, Termo de Compromisso 0424.400-04/2014, não se enquadram na classificação disposta no art. 117, § 1º, inciso IV, da Lei 13.242/2015 (LDO 2016).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Proposta do COI:

Conforme descrito pelo TCU no Acórdão nº 1002/2017-TCU-Plenário e no Relatório e Voto que o fundamentam, os indícios de irregularidades identificados pela Corte de Contas ao longo do exercício de 2016 foram esclarecidos, não se mostrando suficientes para manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira da obra de construção do Sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN.

Durante a discussão da LOA 2017, saltou aos olhos deste comitê o “despropósito da pretensão de excluir o componente das ligações domiciliares do objeto quer do contrato”, pois isto comprometeria a razão de ser do empreendimento. Adicionalmente, a estimativa de sobrepreço global de R\$ 10.088.786,43, somada a estimativa de omissão na planilha orçamentária de componente fundamental das ligações domiciliares (tubo de 100mm) no montante estimado de R\$ 2.710.585,30, tornavam a situação um fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado, apresentando potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e que, portanto, levaram ao bloqueio da execução física, orçamentária e financeira da obra.

Entretanto, após as oitivas das partes, os pontos questionados foram esclarecidos ou atenuados: em relação ao sobrepreço, a estimativa foi reduzida para R\$ 5.953.774,04 e o TCU determinou ao município de Parnamirim/RN que adote providências no sentido de excluir o sobrepreço encontrado do Contrato 3/2015, pois ainda é possível adequar a planilha de preços, visto que os serviços não foram iniciados; e em relação à omissão na planilha orçamentária de componente fundamental das ligações domiciliares, tanto o município, quanto a contratada e a Caixa Econômica Federal atestaram que os serviços de ligações domiciliares não foram excluídos e serão executados no âmbito do Contrato 03/2015 e do Termo de Compromisso 0424.400-04/2004.

Diante de tais esclarecimentos, o Comitê concorda com o posicionamento da Corte de Contas de que não subsistem os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP), tendo em vista que:

- o sobrepreço de R\$ 5.953.774,04, além de não se mostrar como materialmente relevante em relação ao valor total contratado (3,72%), será ajustado na planilha de preços, pelo município de Parnamirim/RN conforme determinação do TCU;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

- os serviços de ligações domiciliares não foram excluídos e serão executados no âmbito do Contrato 03/2015 e do Termo de Compromisso 0424.400-04/2004, conforme atestaram a Prefeitura, a Contratada e a Caixa Econômica Federal.

Diante do exposto, este Comitê propõe o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 003/2015 e do Edital 001/2015, relativos à implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) de Parnamirim/RN, nos termos do decreto legislativo anexo a este parecer.

Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1

Programa de Trabalho:

15.453.2048.10SS.0001/2017 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional

Objeto:

Contrato 043/SIURB/13 - Execução de obras do Programa de Mobilidade Urbana, compreendendo a elaboração de projetos executivos e execução das obras do empreendimento 1 - Corredor Leste - Radial 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP.

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Objeto:

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

Irregularidade:

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

Informação do TCU:

Por meio do Aviso nº 1162-Seses-TCU-Plenário, de 13/10/2015, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia de Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas (nº TC 019.151/2015-2), que informa existir, no Contrato 43/SIURB/2013 e no Edital de Pré-Qualificação 1/2012-SPObras, indícios de irregularidades graves com recomendação de



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

paralisação (IG-P), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias. O despacho, de 06/10/2015, identificava, como achados de maior gravidade, a existência de um sobrepreço na ordem de R\$ 76 milhões e de restrição à competitividade decorrente de adoção indevida de uma etapa de pré-qualificação das empresas e da existência de cláusulas inadequadas de habilitação e julgamento. A manifestação prévia dos gestores, parcialmente acolhida, reduziu o valor impugnado para R\$ 64 milhões, o que representa em torno de 17% do valor global da obra. O Relator destacou, na ocasião, a gravidade que é a presença de sobrepreço e a restrição à competitividade num mesmo objeto, visto que a irregularidade de sobrepreço, num ambiente de concorrência, poderia eventualmente ser sanada com a redução dos preços das propostas dos concorrentes, ao ponto de se aproximarem aos preços que são praticados pelo mercado – o que não ocorreu devido às restrições à participação no Edital, que injustificadamente impedia uma mesma empresa de ganhar mais de uma obra, exigia comprovação da habilitação por meio de um mesmo atestado de serviços realizados simultaneamente no mesmo empreendimento, restringia os serviços passíveis de habilitação em uma determinada tipologia de obra e adotava critérios subjetivos de qualificação.

Determinou então o Relator no TCU que fosse comunicada a CMO da natureza de indícios de irregularidades graves do tipo IG-P no Contrato e no Edital sob análise, sendo as medidas corretivas necessárias à reavaliação desse enquadramento “a realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013”.

No mérito, o Acórdão 1923/2016-TCU-Plenário, de 27/07/2016, manteve, em decisão definitiva, a impugnação ao certame e as determinações exaradas, bem como a recomendação de paralisação à CMO.

O Acórdão 2608/2016-TCU-Plenário, de 11/10/2016, relata a fiscalização levada a cabo pelo Tribunal no empreendimento em 2016, voltada basicamente à verificação do eventual cumprimento das medidas corretivas. Constatou-se que a administração municipal não empreendeu nova licitação, tendo ao contrário suscitado divergências de mérito quanto às determinações do TCU, ainda pendentes de deliberação definitiva pelo Tribunal. A auditoria



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

comprovou também que a obra encontra-se paralisada, e não houve qualquer repasse de recursos federais.

O TCU voltou a realizar auditoria entre 29/5/2017 e 9/6/2017 com o objetivo de fiscalizar a obra no tocante a eventual continuidade dos indícios de irregularidade classificados como IGP, e, sobretudo, para conferir se foram adotadas as medidas saneadoras determinadas pelo Tribunal.

De acordo com a análise da unidade técnica, as medidas corretivas necessárias para a retomada da obra paralisada ainda não foram integralmente cumpridas pela administração. O Acórdão 1923/2016-TCU-Plenário determinou a realização nova licitação para assegurar a observância dos princípios da isonomia, da ampla competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, e cujo orçamento-base possuísse preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º do Decreto 7.983/2013.

Durante a vistoria, constatou-se que os canteiros encontravam-se desmobilizados, com o local no mesmo estado anterior à mobilização. Ademais, ao questionar a Prefeitura de São Paulo/SP, verificou-se que não foram cumpridas as medidas corretivas previstas no Acórdão. O contrato da obra prossegue suspenso.

A auditoria, portanto, concluiu que não foram saneados os indícios de irregularidades graves do tipo IGP. Por conseguinte, a unidade técnica propôs a manutenção da classificação IGP, com o respectivo bloqueio da execução física, financeira e orçamentária da obra de construção do Corredor de Ônibus - Radial Leste - Trecho 1, em São Paulo/SP.

O Ministro-Relator concordou com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, mantendo a classificação dos achados como IGP até que sejam adotadas integralmente as medidas saneadoras já impostas. Salientou que as obras estão paralisadas desde março de 2015 em virtude de questões orçamentárias e procedimentais decorrentes do início das obras.

Diante disso, a Corte de Contas prolatou o Acórdão nº 2156/2017-TCU-Plenário para informar a esta CMO que continuam presentes os indícios de irregularidades graves do tipo IGP previstos no art. 121, § 1º, inciso IV, da Lei nº 13.408 (LDO 2017) verificados no Contrato 043/SIURB/13 e no Edital de Pré-qualificação 01/2012, relativos aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 1 - São Paulo/SP.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Informação do gestor:

Por meio do Ofício nº 189/2017/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 27 de novembro de 2017, o Ministério das Cidades respondeu ao pedido de informações formulado por este comitê no Ofício COI nº 005/2017/CMO. Consta na resposta que:

- o Ministério das Cidades questionou o Tomador sobre a continuidade do apoio do governo Federal para a implantação do empreendimento. Tal questionamento foi feito por meio do Ofício nº 177 /2017 /SEMOB-MCIDADES (arquivo SEI 0860006). Em resposta, a Prefeitura de São Paulo informou ao Ministério das Cidades, por meio do Ofício nº 0630/SMSO.G/2017 (arquivo SEI 0965099), haver interesse, neste momento, apenas na execução dos projetos relacionados ao Corredor Radial Leste Trechos 1 e 2;
- diante desta resposta, a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana informou a Caixa Econômica Federal, mandatária da União, para operacionalizar o entendimento de manter ativas as etapas do Termo de Compromisso referente à execução dos Projetos Executivos relacionados ao Corredor Radial Leste Trechos 1 e 2, sendo que para tal seja(m) realizada(s) nova(s) licitação(ões).

Na audiência pública realizada em 30/11/2016, o representante do Ministério reconhece as falhas apontadas pelo Tribunal, afirmou que o projeto está sendo cancelado e pactuou com a Prefeitura de São Paulo a concessão de R\$ 8,5 milhões para que seja realizado um bom projeto executivo.

Proposta do COI:

Nesta auditoria, as constatações (já amplamente debatidas e confirmadas processualmente pelo TCU) envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 64.424.335,76 de sobrepreço, montante materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação. Este sobrepreço não teve a oportunidade de ser corrigido pela competitividade na licitação, vez que esta foi fortemente obstruída por uso indevido e injustificado de pré-qualificação, e pela exigência de critérios injustificados de habilitação e julgamento. Trata-se de fatos que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, razão



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

prevista em lei para a paralisação cautelar da execução de programas federais. Exatamente por tais motivos o Congresso Nacional já decidiu pelo bloqueio da obra, que encontra-se no Anexo VI da LOA/2017.

Do ponto de vista dos prejuízos de paralisação, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois a obra encontra-se em suas fases iniciais, já estando atualmente paralisada. Também não há risco de deterioração de serviços executados, haja vista que o percentual executado, segundo o Tribunal, é de 0%. Por fim, evidências de custos sociais de perda de empregos, entre outros riscos negativos não podem ser atribuídos à classificação por IGP, uma vez que a obra já se encontra paralisada, estando com baixíssimo número de empregados.

Diante das novas informações trazidas a CMO pelo Ministério das Cidades, este Comitê reconhece o esforço do Ministério, da CEF e da Prefeitura de São Paulo, no sentido de que estão sendo tomadas as devidas providências para sanar os indícios de irregularidades apontados. Entretanto, enquanto não houver formalização da medida corretiva indicada no Acórdão nº 1923/2016-TCU-Plenário², o COI entende ser prudente a continuidade do bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do Contrato 043/SIURB/13 e do Edital 01/2012, objetivando resguardar o erário de potenciais danos.

Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2

Programa de Trabalho:

15.453.2048.10SS.0001/2017 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional

Objeto:

Contrato 044/SIURB/13 - Elaboração de Projetos Executivos e Execução das Obras do Empreendimento 2 - Corredor Leste - Radial 2.

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

² 9.1.1. realização de nova licitação que assegure a observância do princípio constitucional da isonomia, da ampla competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º da lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º do Decreto 7.983/2013;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Objeto:

Edital 02/2012 - Edital de Pré-qualificação 02/2012 - Corredor de Ônibus Radial Leste - trecho 2.

Irregularidade:

Restrição a competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Informação do TCU:

Por meio do Aviso nº 751-GP-TCU-Plenário, de 21/08/2017, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia de Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas (nº TC 007.452/2017-9), que informa terem sido encontrados indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) no Contrato 44/SIURB/2013 e no Edital de Pré-Qualificação 2/2012-SPObras, relativo aos serviços de execução das obras e elaboração de projeto executivo do empreendimento Corredor de ônibus Radial Leste – Trecho 2, com potencial dano ao erário de R\$ 23.970.445,09 (fev/13), devido a sobrepreço e a restrição à competitividade da licitação.

O volume de recursos fiscalizados alcançou montante da ordem de R\$ 148 milhões (fev/13) e, apesar da existência de termo de compromisso celebrado, não ocorreu liberação de recursos federais até o momento, encontrando-se o contrato paralisado com 1% de execução financeira e com elaboração do projeto executivo em 18,17%. As obras propriamente ditas não foram iniciadas, não existindo mobilização de pessoal ou de equipamentos, nem a instalação do canteiro de obras.

O despacho, de 03/11/2017, identificou, como achados de maior gravidade, a existência de um sobrepreço na ordem de R\$ 23,9 milhões e de restrição à competitividade decorrente de adoção indevida de uma etapa de pré-qualificação das empresas e da existência de cláusulas inadequadas de habilitação e julgamento.

Diante do problema, determinou o Ministro Relator a coleta da manifestação preliminar dos gestores quando à possibilidade de recomendação do bloqueio da execução física,



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

orçamentária e financeira do empreendimento. Entretanto, o Relator considerou que as alegações apresentadas pelos gestores não foram suficientes para afastar os indícios apontados.

O Tribunal afirma que, ao realizar o cotejo entre o valor contratado e os preços paradigmas, estipulados com base em sistemas de referência à luz do Decreto 7.983/20013, encontrou um sobrepreço que representa 16,19% do valor do contrato e 19,31% do orçamento referencial. Esta situação possui grande similaridade com o indício de sobrepreço apontado no trecho 1 do corredor de ônibus da Radial Leste, sendo que o primeiro encontra-se com sua execução bloqueada desde 2015.

Em seguida, mais uma vez destacou o Relator a gravidade que é a presença de sobrepreço e a restrição à competitividade num mesmo objeto, visto que a irregularidade de sobrepreço, num ambiente de concorrência, poderia eventualmente ser sanada com a redução dos preços das propostas dos concorrentes, ao ponto de se aproximarem aos preços que são praticados pelo mercado – o que não ocorreu devido às restrições à participação no Edital, que injustificadamente impedia uma mesma empresa de ganhar mais de uma obra, exigia comprovação da habilitação por meio de um mesmo atestado de serviços realizados simultaneamente no mesmo empreendimento, restringia os serviços passíveis de habilitação em uma determinada tipologia de obra e adotava critérios subjetivos de qualificação. O Relator considerou que os argumentos alegados pelos gestores na manifestação preliminar não foram suficientes para afastar as irregularidades.

Determinou então o Relator no TCU que fosse comunicada a CMO da natureza de indícios de irregularidades graves do tipo IG-P no Contrato e no Edital sob análise, sendo as medidas corretivas necessárias à reavaliação desse enquadramento “a realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013”.

Informação do gestor:

Por meio do Ofício nº 189/2017/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 27 de novembro de 2017, o Ministério das Cidades respondeu ao pedido de informações formulado por este comitê no Ofício COI nº 005/2017/CMO. Consta na resposta que:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

- o Ministério das Cidades questionou o Tomador sobre a continuidade do apoio do governo Federal para a implantação do empreendimento. Tal questionamento foi feito por meio do Ofício nº 177/2017/SEMOB-MCIDADES (arquivo SEI 0860006). Em resposta, a Prefeitura de São Paulo informou ao Ministério das Cidades, por meio do Ofício nº 0630/SMSO.G/2017 (arquivo SEI 0965099), haver interesse, neste momento, apenas na execução dos projetos relacionados ao Corredor Radial Leste Trechos 1 e 2;
- diante desta resposta, a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana informou a Caixa Econômica Federal, mandatária da União, para operacionalizar o entendimento de manter ativas as etapas do Termo de Compromisso referente à execução dos Projetos Executivos relacionados ao Corredor Radial Leste Trechos 1 e 2, sendo que para tal seja(m) realizada(s) nova(s) licitação(ões).

Na audiência pública realizada em 30/11/2016, o representante do Ministério reconhece as falhas apontadas pelo Tribunal, afirmou que o projeto está sendo cancelado e pactuou com a Prefeitura de São Paulo a concessão de R\$ 8,5 milhões para que seja realizado um bom projeto executivo.

Proposta do COI:

Nesta auditoria, as constatações envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 23.970.445,09 (fev/2013) de sobrepreço, montante materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação. Este sobrepreço não teve a oportunidade de ser corrigido pela competitividade na licitação, vez que esta foi fortemente obstruída por uso indevido e injustificado de pré-qualificação, e pela exigência de critérios injustificados de habilitação e julgamento. Trata-se de fatos que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, razão prevista em lei para a paralisação cautelar da execução de programas federais.

Do ponto de vista dos prejuízos de paralisação, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois a obra encontra-se em suas fases iniciais, já estando atualmente paralisada. Também não há risco de deterioração de serviços



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

executados, visto que as obras propriamente ditas não foram iniciadas, não existindo mobilização de pessoal ou de equipamentos, nem a instalação do canteiro de obras.

Diante das informações trazidas a CMO pelo Ministério das Cidades, este Comitê reconhece o esforço do Ministério, da CEF e da Prefeitura de São Paulo, no sentido de que estão sendo tomadas as devidas providências para sanar os indícios de irregularidades apontados. Entretanto, enquanto não houver formalização da medida corretiva³ indicada no Despacho do Ministro-Relator Bruno, o COI entende ser prudente determinar o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do Contrato 044/SIURB/13 e do Edital 02/2012, objetivando resguardar o erário de potenciais danos.

BRT de Palmas/TO

Programa de Trabalho:

15.453.2048.10SS.0001/2016 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2017 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional

Objeto:

Edital 1/2015 - Regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO

Irregularidade:

Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente.

Objeto:

Termo de compromisso 683171 - Transferência de recursos financeiros da União para a execução de Reestruturação do Sistema de Transporte na Cidade de Palmas com a implantação de 15,45 km de corredor exclusivo de BRT na região sul de Palmas, no Município de

³ - realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Palmas/TO, no âmbito do Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, ação Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano.

Irregularidade:

Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente.

Informação do TCU:

Por meio do Aviso nº 829-GP-TCU-Plenário, de 29/09/2016, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia do Despacho do Ministro Relator André Luís de Carvalho (nº TC 018.777/2016-3), que trata de auditoria sobre a implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte (SIT) na região sul do Município de Palmas/TO, e informa existir, no Edital RDC Eletrônico 1/2015 e no Termo de compromisso 683171, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Despacho, de 16/09/2016, identifica indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) por considerar que o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) é deficiente. Segundo o Ministro-Relator, a equipe de auditoria apontou, no seu relatório, inconsistências no estudo de demanda pelos serviços de transporte do BRT, superestimando a efetiva necessidade do modal. Segundo o Despacho:

A metodologia utilizada para estimar a demanda não foi considerada suficiente para o embasamento da proposta técnica adotada e os estudos relacionados com a comparação de soluções alternativas e com a viabilidade econômica do empreendimento não foram suficientemente detalhados.

Um novo estudo de viabilidade para o empreendimento foi apresentado pela administração municipal, mas a unidade técnica do TCU concluiu que o novo estudo “não conta com elementos mínimos que possam viabilizar uma análise de adequação”, além de apresentar graves deficiências, na medida em que carece de memorial descritivo das fórmulas e variáveis utilizadas, não evidenciando, ainda, a referência dos dados apresentados e os estudos com alternativas para o projeto.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

A equipe de auditoria também identificou indícios de irregularidades com recomendação de paralisação (IG-P) no anteprojeto de engenharia, afirmando que, supostamente, o levantamento topográfico da obra não havia sido apresentado, o que repercutiria diretamente na estimativa de custos da obra. Entretanto, após a constatação de que o levantamento topográfico e cadastral para o empreendimento fora divulgado no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Palmas/TO, a falha foi reclassificada para IG-C. O achado foi mantido sob o argumento de que “não foram detectadas referências explícitas no edital de licitação de que a documentação referente ao levantamento topográfico e cadastral seria disponibilizada no sítio eletrônico da Prefeitura”.

Por sua vez, as falhas relacionadas à adoção da contratação integrada pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e aos requisitos para a habilitação técnica tendentes a restringir a competitividade foram classificadas como irregularidades graves que não prejudicam a continuidade do projeto (IG-C), nos termos do art. 117 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016) e da Resolução 280/2016 do TCU.

Em sua decisão, o Ministro-Relator, diante dos indícios de irregularidades encontrados, reconhece a presença do **fumus boni juris** e do **periculum in mora** como fundamentos para a concessão da cautelar suspensiva. Em seu despacho, o Relator decide:

- 23.1. determinar, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU). que:
 - 27.1.1. o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal suspendam cautelarmente, o repasse de valores federais ao empreendimento relacionado com o RDC Eletrônico 1/2015 no âmbito da implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO, até a deliberação definitiva do TCU no presente feito;
 - 23.1.2. a Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO suspenda, cautelarmente, a homologação do processo atinente ao RDC Eletrônico 1/2015 e todos os atos subsequentes destinados à implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO, até a deliberação definitiva do TCU no presente feito;
- 23.2. determinar, com fulcro no art. 250, V, do RITCU, que a SeinfraUrbana promova :
 - 23.2.1. a oitiva da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO, enviando cópia do presente despacho, bem como do relatório de auditoria, à Peça 38, e da instrução técnica, à Peça 45, para que, no prazo de 15



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

(quinze) dias, apresente as suas justificativas sobre os indícios de irregularidades relacionados com o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente, o anteprojeto de engenharia deficiente, a motivação deficiente no ato de escolha do regime de contratação integrada pelo RDC e a restrição à competitividade do certame, além das demais falhas indicadas nestes autos; e

23.2.2. a oitiva do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, enviando cópia do presente despacho, bem como do relatório de auditoria, à Peça 38, e da instrução técnica, à Peça 45, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem as suas manifestações sobre os indícios de irregularidades relacionados com o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente e o anteprojeto de engenharia deficiente, além das demais falhas indicadas nestes autos.

Em seguida, no dia 21/09/2016, o Ministro-Relator André Luís de Carvalho comunica sua decisão ao Plenário do TCU, tendo em vista a necessidade de informar ao Congresso Nacional sobre os achados de auditoria como IG-P e IG-C, além de propor o envio de cópia do relatório de auditoria ao Ministério Público Federal no Estado do Tocantins. Nas suas palavras:

Enfim, nos termos do art. 117 da Lei nº 13.242/2015 (LDO 2016), a equipe de fiscalização sugeriu o envio de comunicação à comissão mista de orçamento do Congresso Nacional sobre os achados de auditoria como IG-P e IG-C, propondo, ainda, o pronto envio de cópia do relatório de auditoria ao Ministério Público Federal no Estado do Tocantins, em atendimento à solicitação judicial formulada na Ação Civil Pública 0008316-13.2015.4.014300.

Por toda essa linha, Senhor Presidente, é que proponho o envio da aludida comunicação de IG-P e IG-C ao Congresso Nacional e a remessa da citada informação à Procuradoria da República e à 2ª Vara da Justiça Federal no Estado do Tocantins, além de submeter a referida decisão cautelar (pelo despacho anexo) à apreciação deste Plenário, nos termos do Regimento Interno do TCU.

Importante abrir um parênteses aqui para tecer comentários sobre a Ação Civil Pública (ACP) citada pelo Ministro Relator em sua decisão: a referida ACP tratima perante a Segunda Vara da Justiça Federal de Tocantins (autos 0008316-13.2015.4.01.4300), em relação a qual já foi exarada sentença, com resolução de mérito, na qual o magistrado declarou ilegal todo o projeto e a forma de aprovação do BRT para Palmas/TO pelo Ministério das Cidades e, ainda,



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

determinou o cancelamento da proposta, dos efeitos financeiros e orçamentários, além de obrigar a Caixa Econômica Federal (mandatária do Ministério) a devolver recursos já recebidos. Por ser decisão desfavorável à União e ao Município, é sujeita a reexame necessário (art. 496, inciso I, NCPC). Atualmente, o processo encontra-se submetido ao gabinete do desembargador federal relator para julgamento de mérito da Apelação interposta.

Voltando ao trâmite processual no âmbito do Tribunal, foram realizadas, em atendimento ao despacho do Ministro Relator, as oitivas do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal (CEF) e da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito de Transporte de Palmas/TO (SMAMTT). Entendeu o Tribunal que os esclarecimentos apresentados pela referida secretaria municipal não tiveram o condão de afastar as falhas detectadas no EVTEA alusivo ao BRT - Palmas, que se mostrou deficiente quanto às informações necessárias para a avaliação do empreendimento quanto à estimativa da demanda para o modal, nem de afastar as irregularidades relativas à deficiência na motivação adotada para a utilização do regime de contratação integrada.

Diante desta situação, a Corte de Contas prolatou o Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário para informar a esta CMO que continuam presentes os indícios de irregularidades graves do tipo IGP (art. 117, § 1º, IV, da LDO 2016) sobre o Edital RDC Eletrônico 1/2015 da Prefeitura de Palmas/TO, no âmbito do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014 (Termo de compromisso nº 683171 no SIAFI), no que concerne aos serviços de regularização ambiental, elaboração de projetos básico e executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte na região sul de Palmas/TO (BRT Sul de Palmas/TO).

O Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário foi comunicado ao Congresso Nacional por meio do AVN nº 11/2017-CN (Aviso nº 225-GP/TCU, de 29/3/2017, na origem) que foi relatado pelo Deputado Domingos Sávio. O eminente Relator acompanhou a posição do Tribunal e entendeu que deveria manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo Tribunal. Nas suas palavras:

entende esta Relatoria que a medida acautelatória que melhor atenderá ao interesse público, nesta oportunidade, será a manutenção do bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 01/2015 e do Termo de compromisso nº 683171 no SIAFI (Termo de Compromisso 0444.024-63/2014) nos termos previstos no § 4º do art.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

125 da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO/2017), como forma de impedir a execução de instrumento eivado de irregularidades

Com o objetivo de verificar o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão nº 460/2017, o TCU realizou nova auditoria no período de 15/5 a 26/5/2017, que resultou no Acórdão nº 2089/2017-TCU-Plenário, comunicado ao Congresso Nacional por meio do AVN nº 20/2017-CN (Aviso nº 961-GP/TCU, de 28/9/2017, na origem). Por meio dele, o Tribunal comunicou a CMO que não foram implementadas, pelo Município de Palmas/TO, as medidas corretivas indicadas para sanear os problemas apontados e que, portanto, subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P.

Na audiência pública realizada em 30 de novembro de 2017, o TCU manteve suas conclusões, registrando que não ocorreram as medidas corretivas, tendo a prefeitura apenas paralisado o processo licitatório e formulado recurso no TCU contra o Acórdão 460/2017-Plenário.

Informação do Gestor:

Por meio do Ofício nº 189/2017/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 27 de novembro de 2017, o Ministério das Cidades respondeu ao pedido de informações formulado por este comitê no Ofício COI nº 005/2017/CMO. Consta na resposta que:

- o Ministério das Cidades questionou o Tomador sobre as documentações complementares que eram necessárias para a implantação do empreendimento. Tal questionamento foi feito por meio de email e transformado na comunicação para Prefeitura mediante o Ofício nº 0182/2016/GIGOV/PM. A Prefeitura de Palmas respondeu ao Ministério das Cidades, por meio do Ofício nº 269/2016/GAB/SMAMTT, informando ter interesse na execução dos projetos, porém, até o momento, não foram prestados os esclarecimentos necessário bem como não foram providenciados os documentos técnicos para a solução dos entraves levantados pelo TCU;
- os bloqueios estão mantidos no contrato, embora este ainda conste como ativo dentro da carteira desse Ministério. Porém ainda não foram atendidas às



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

recomendações do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional por parte da Prefeitura.

Na audiência pública realizada em 30/11/2017, o representante do Ministério das Cidades afirmou que, em relação ao projeto do BRT de Palmas/TO, se trata de um projeto mal realizado, mal encaminhado, com estudo de demanda mal feito, sendo esta um assunto recorrente no Ministério das Cidades. Reconhece que não há EVTE e que há problemas na licitação, que o anteprojeto de engenharia tem deficiência e que já comunicou o problema, por diversas vezes, à Prefeitura de Palmas/TO. Aguarda a solução, por parte da Prefeitura, das deficiências encontradas no Estudo de Viabilidade apresentado, para assim proceder a uma licitação sem as irregularidades apontadas pelo Tribunal.

Em reunião técnica promovida pelo COI em 04/12/2017, os representantes da Prefeitura de Palmas aduziram novas e importantes informações. Demonstraram as providências ora em andamento para o atendimento às determinações do TCU, por meio da contratação de um novo estudo de viabilidade completo (contrato celebrado em outubro de 2017⁴), cujo termo de referência engloba estudo de alternativas, pesquisa origem/destino e calibração de demanda, e todos os elementos necessários à correta elaboração.

Proposta do COI

Trata-se de fiscalização realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU (SeinfraUrbana) no Ministério das Cidades, na Prefeitura Municipal de Palmas/TO e na Caixa Econômica Federal, inserida no Fiscobras 2016, autorizada pelo Acórdão 664/2016-TCU-Plenário, que tem como objeto o empreendimento BRT Sul, em Palmas/TO. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 227,58 milhões em recursos federais.

Segundo informa o Ministro Relator, no seu Despacho de 16/09/2016 (TC 018.777/2016-3), foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 117 da LDO 2016) no Edital 1/2015 e no Termo de compromisso 683171, com um potencial dano ao erário estimado em R\$ 227.580.000,00, correspondente ao valor integral de recursos federais destinados ao empreendimento. O Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário confirmou a

⁴ Contrato de prestação de serviços 13/2007, Processo Administrativo 2017048931 da Prefeitura Municipal de Palmas.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

presença dos indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no despacho do Ministro Relator.

O relatório indica que, ao analisar o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), foram encontradas deficiências no: (i) estudo de demanda; (ii) estudo comparativo de soluções; e (iii) estudo de viabilidade econômica. As impropriedades listadas não permitem que se conclua pela viabilidade do empreendimento, em desacordo com normativos legais, com a jurisprudência do TCU e com os princípios constitucionais da Administração Pública. Este achado foi classificado como IG-P pelo Ministro Relator por: configurar ato e fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado, pois a viabilidade e a funcionalidade do empreendimento não estão comprovadas, o que pode comprometê-lo por completo; apresentar potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário devido a não comprovação de sua funcionalidade; e representar grave desvio aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal, especificamente a motivação, a economicidade e a eficiência.

Visto que o empreendimento ainda se encontra em processo licitatório, não existindo obras em andamento ou mesmo contrato assinado, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos e financeiros decorrentes da paralisação, conforme exige o art. 122, nos seus incisos I a XI, da Lei nº 13.408/2016 (LDO 2017). Também não há custo de deterioração de serviços executados, nem custo de desmobilização ou perda de empregos, entre outros riscos negativos, uma vez que a obra não teve início.

Ademais, o próprio representante do Ministério das Cidades alinhou-se, na audiência pública realizada em 30/11/2017, ao posicionamento do Tribunal de Contas da União e afirmou que pretende refazer todo o processo licitatório de modo a corrigir os apontamentos indicados pelo TCU. Na mesma audiência, o Sr. Deputado Carlos Henrique Gaguim manifestou preocupação com a mobilidade na cidade de Palmas, e com os recursos paralisados em decorrência dos problemas detectados pelo TCU em relação à viabilidade da obra,.

Ainda, cabe destacar a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal que culminou com a Justiça Federal declarando ilegal todo o projeto de implantação do sistema BRT em Palmas/TO, determinando o cancelamento da proposta, para todos os efeitos, especialmente financeiros e orçamentários, perante o Ministério das Cidades. Por estar sujeita ao duplo grau de



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

jurisdição, a sentença ainda não produziu efeitos enquanto aguarda ser confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF-1.

Não pode o Comitê deixar de alinhar-se com tais posicionamentos: um sistema de BRT é o eixo estruturante do transporte público e, em grande medida, do trânsito de qualquer grande cidade em que seja implantado. Não é cabível prosseguir um projeto de tais dimensões e tão grande repercussão com base em um projeto tão eivado de deficiências técnicas como as impugnadas pelo TCU. Uma vez mais, a intervenção conjunta dos órgãos de controle realiza a sua potencialidade de prevenir não apenas custos diretos à União, mas também prejuízos aos municípios que viriam a ser afetados por um planejamento tão precário de sua infraestrutura de mobilidade urbana.

Neste particular, deve o Comitê registrar a auspiciosa notícia de que a Prefeitura tem posto em movimento as medidas necessárias a sanear o achado: com efeito, a exigência do TCU é, como deve ser, a elaboração de estudo de viabilidade técnica e econômica, que é inconsistente. É isso que está sendo providenciado no momento, e é isso que se espera para adequar o empreendimento. Portanto, seria um contra-senso que se impusesse restrições ao eventual apoio federal a esta iniciativa corretiva. Ao contrário, se é interesse da União apoiar financeiramente o empreendimento, muito mais o será garantir que tal apoio passe antes pelos estudos preliminares necessários. Assim, não vemos motivo em manter a paralisação do termo de compromisso: da mesma forma que o Ministério das Cidades dispõe-se, justificadamente, a disponibilizar recursos de elaboração de estudos e projetos para outro empreendimento crucial para uma capital brasileira (o sistema de esgotamento de Porto Velho), nada haveria a objetar que essas providências preliminares – as quais, repita-se, representam o atendimento às determinações do TCU – também sejam apoiadas pela União. Ao contrário, o Comitê com ênfase recomenda, nos termos do art. 16, incisos I e II, da Lei nº 12.587/2012⁵, que todo o apoio seja prestado pelo Ministério das Cidades ao projeto de mobilidade urbana de Palmas, para que sejam realizados todos os estudos necessários à sua concepção, formulação de alternativas, desenho de soluções e

⁵ Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, dentre outras providências.

Art. 16. São atribuições da União:

I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei;

II - contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

avaliação técnica, econômica e ambiental, pois são condição mesma de viabilidade de qualquer licitação de obra.

O que está em suspenso, e assim deve permanecer, é a licitação feita para projeto de engenharia e obra completa, esta sim insustentável, e que foi a razão dos despachos cautelares do Ministro-Relator no TCU. Mas a paralisação do instrumento de convênio em si foi suscitada como forma de obstar a que a licitação tivesse prosseguimento nos termos em que foi inicialmente abordada. Com a reorientação demonstrada pela Prefeitura, não há óbices à recondução do projeto ao caminho adequado, com os estudos necessários à tomada de decisão. Assim, a intervenção preventiva do Congresso incidirá tão somente sobre esse componente que apresenta riscos, permitindo a realização de todas as demais ações que sejam julgadas adequadas pelo órgão federal financiador para a regularização do empreendimento.

Portanto, diante das irregularidades graves relatadas, com claro potencial de causar danos ao Erário, e das providências concretas de solução demonstradas pela Prefeitura Municipal no sentido de cumprir as determinações do TCU:

Considerando ainda que a Administração Pública de Palmas já procedeu a contratação de um novo EVTA - Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental do BRT Palmas, atendendo ao dispositivo da última decisão lavrada pelo Tribunal de Contas da União;

Considerando, por fim, a inexistência de crime, e nem tampouco de ilegalidades ou de eventuais falhas que não possam ser sanadas pelo Município de Palmas é pertinente a decisão deste Comitê no sentido de:

a) suspender o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do Termo de compromisso 683171 celebrado com a União para repasse dos recursos, com a finalidade de não obstar as providências em andamento de realização dos estudos e projetos necessários à correção das irregularidades;

b) manter o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária apenas relativamente ao Edital 1/2015 da licitação já aberta, exatamente porque é sobre ela que devem incidir as providências corretivas unanimemente exigidas pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério das Cidades.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

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

Programa de Trabalho:

26.782.2087.7F51.0029/2016 -Construção de Trecho Rodoviário -Divisa PI/BA -Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2017 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

Objeto:

Contrato 05 00202/2014, 1/4/2014, Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0-km 357,4.

Irregularidades:

Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia.

Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito.

Objeto:

Contrato 05 00239/2014, 5/6/2014, Supervisão das obras de construção da BR-235/BA.

Irregularidades:

Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia.

Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito.

Informação do TCU:

Por meio do Aviso nº 444-GP/TCU, de 8/7/2017, autuado como AVN 12/2017-CN, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia do Despacho do Relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, datado de 23 de maio de 2017, proferido no processo nº TC nº



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

025.760/2016-5, a respeito de indícios de irregularidades encontrados nas obras de construção na BR-235, km 282,0 a km 357,4, no Estado da Bahia, Contratos 05.00202/2014 e 05.00239/2014, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

O despacho do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti baseou-se em relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) nas obras de construção da BR-235-BA - km 282 ao km 357,4, objeto do contrato firmado entre o Dnit e o Consórcio Paviservice/SVC.

Consta do despacho que:

As obras em questão estão abrangidas pelo Contrato 05.00202/2014, celebrado a partir do resultado da licitação relativa ao Edital RDC-Presencial 702/2013-05, cujo regime de execução é a empreitada por preço global O orçamento de referência do Dnit para fins de licitação foi de **R\$ 100.701.492,76** (3/2013), e o Consórcio Paviservice/SVC sagrou-se vencedor com uma proposta de preço no valor global de R\$ 100.660.000,00 (3/2013), com desconto de 0,04%. (grifo nosso)

No decorrer das obras foi formalizado o 1º Termo Aditivo ao Contrato 05.00202/2014, cujas alterações resultaram em um acréscimo de R\$ 9.630.675,23 (3/2013) no valor do Contrato 05.00202/2014, que passou a ter um valor global de R\$ 110.290.675,23. Por sua vez, a fiscalização da obra no âmbito do Dnit é realizada por servidor da autarquia, com o auxílio da empresa supervisora Direção Consultoria e Engenharia Ltda., conforme o Contrato 05.00239/2014 (R\$ 6.356.803,71, 8/2013).

O trabalho de auditoria, realizado entre 8/9/2016 a 28/10/2016, encontrou a obra com 84,9% de execução e reportou 7 achados identificados pela equipe de fiscalização:

- **Achado III.1 (pIGP)** - Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia (prejuízo estimado em cerca de 6,4% do valor do contrato, a preços iniciais), equivalente a R\$ 7.017.467,91 (3/2013);
- **Achado III.2 (pIGP)** - Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito (prejuízo estimado em cerca de 7,7% do



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

valor do contrato, a preços iniciais), equivalente ao montante de R\$ 8.487.330,40 (3/2013);

- Achado III.3 (pIGC) - Superfaturamento decorrente de falhas na Revisão de Projeto em Fase de Obras (prejuízo estimado em cerca de 0,6% do valor do contrato, a preços iniciais), equivalente a R\$ 660.778,06 (3/2013);
- Achado III.4 (pIGC) - Superfaturamento em razão de medição e pagamento de projeto executivo deficiente (prejuízo estimado em face dos próprios valores pagos à executora do projeto executivo, considerado deficiente; serviços impugnados pela equipe: R\$ 711.996,38 de um contrato de R\$ 1.000.128,36);
- Achado III.5 (pIGC) - Falhas da fiscalização/supervisão - Serviços executados em desacordo com o previsto em projeto;
- Achado III.6 (pIGC) - Ausência de efetividade das ações promovidas pela Administração para solucionar questões relativas a desapropriações e remoções de interferências; e
- Achado III.7 (pIGC)- Paralisação injustificada de frentes de serviço.

No seu despacho, o Ministro-Relator faz constar que, para o achado III.1, a equipe de auditoria propôs, adicionalmente à tipificação de pIGP, a adoção de medida cautelar *inaudita altera pars* com vistas a que o Dnit suspendesse a execução dos serviços objeto do contrato 05.00202/2014 no segmento de quatro quilômetros compreendido entre as estacas 2625 e 2835 (km 334,5 – km 338,7). A seguir, informa que este trecho objeto da proposta de cautelar já se encontrava paralisado no período que foi realizada a fiscalização em razão de questões relacionadas às interferências em linhas de distribuição de eletricidade. Conforme dispõe o Relatório de Fiscalização, este achado foi constatado nos seguintes objetos:

- **Contrato 05.00202/2014**, 1/4/2014, Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4, Paviservice Servicos de Pavimentacao Ltda.
- **Contrato 05.00239/2014**, 5/6/2014, Supervisão das obras de construção da BR-235/BA, Direção Consultoria e Engenharia Ltda.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

O Dnit e as empresas consorciadas, após realização de oitiva prévia determinada pelo Ministro-Relator, trouxeram suas alegações ao processo: O Dnit apresentou um Relatório-Geral do Contrato, emitido em 11/4/2017, demonstrando que foram medidos R\$ 95.424.618,19 a preços iniciais, representando 86,52% do valor total do contrato, além do histórico das medições realizadas e um relatório da situação dos processos de pagamento. Relativamente ao trecho destacado acima (km 334,5 – km 338,7), o relatório da empresa supervisora afirma que foram realizadas as medidas de correção; entretanto, a unidade técnica do Tribunal entendeu que tais medidas não foram suficientes para afastar integralmente os indícios de irregularidades graves no “Achado III.1 - Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia”, mantendo a proposta de IGP e de adoção de medida cautelar suspensiva da execução dos serviços naquele trecho.

O *periculum in mora* para a adoção de medida cautelar encontra-se no fato de que a continuidade da obra, nas condições encontradas pela equipe de auditoria, tende a comprometer a qualidade do pavimento no futuro. A controvérsia reside no fato de que não restou claro que a camada de solo mole, se existente, foi retirada completamente, visto que a existência de resquícios desta camada de solo sob a obra poderia comprometer a estabilidade do corpo estradal. Recomenda-se, portanto, realização de estudo com o intuito de traçar o perfil geotécnico do segmento executado, a fim de se concluir sobre a efetiva situação do trecho no que tange (1) tanto à existência de solo mole (2) como para fins de comprovação de sua remoção. De acordo com o Despacho do Ministro-Relator:

(...) o perigo da demora só estará afastado se for constatada a inexistência de solo mole sob a plataforma da rodovia ou se, constatada a existência de solo mole, sejam feitos os serviços que se avalie como necessários para solucionar adequadamente o problema.

Consta ainda do despacho do Ministro-Relator que o Dnit protocolou, junto à Secex-BA, em 19/5/2017, o Ofício nº 393/2017/GAB/DNIT-BA, no qual a Superintendência Regional do Dnit informa providências adicionais que adotou em face das conclusões da instrução oferecida pela unidade técnica do Tribunal. No Ofício, o Dnit esclarece que determinou a realização, por parte do Consórcio, do estudo para traçar o perfil geotécnico do segmento, para concluir sobre a existência ou resquícios de solo mole.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Em relação ao segundo achado com proposição de IGP – “Achado III.2 (pIGP) - Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito”, a unidade técnica manteve a sua posição após analisar as argumentações do Dnit e das consorciadas. O Tribunal reportou a existência de indícios de medição e pagamento indevidos referentes a serviços de substituição de subleito, previstos em segmentos para os quais não haveria necessidade de sua realização, acarretando no pagamento indevido de um montante de aproximadamente R\$ 8.487.330,40. Explica o Ministro-Relator que premissas básicas de substituição de subleito, previstas na publicação “Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Instruções para acompanhamento e análise – Publicação IPR-739/2010, p. 400”, não foram seguidas nas obras da BR-235/BA. Ao não fazer isso, o Ministro-Relator vê apenas duas situações possíveis:

- a) houve erro de projeto que previu a execução de serviço desnecessário, mas que foi executado pela empresa, resultando na **prática de ato antieconômico em prejuízo ao erário, porém sem locupletamento por parte da empresa executora** na execução desses (de qualquer forma o Dnit teria licitado, medido e pago por serviços desnecessários); ou
- b) houve erro de projeto que previu a execução de serviço desnecessário, o qual foi medido e pago em razão de constar da planilha de obra, sem a prestação efetiva do serviço por parte da empresa, eis que desnecessário, resultando **em prejuízo ao erário e pagamento por serviço não realizado (...)** (grifo nosso)

Concordam o Ministro-Relator e a unidade técnica do Tribunal que a segunda conclusão se mostra mais plausível, tendo inclusive proposto medidas administrativas visando reaver o prejuízo ao erário já consumado. Desta forma, diante de um prejuízo estimado da ordem de R\$ 8,47 milhões, o Ministro-Relator decidiu acompanhar o posicionamento da Unidade Técnica do Tribunal e recomendar a paralisação do aporte de recursos à obra, ou a retenção dos valores enquanto se discute e se apura o prejuízo. Como esta retenção não foi realizada até o momento, manteve-se a proposta de classificação como IGP do Achado III.2. Novamente, dispõe o Relatório de Fiscalização que este achado foi constatado nos seguintes objetos:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

- **Contrato 05.00202/2014**, 1/4/2014, Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4, Paviservice Servicos de Pavimentacao Ltda.
- **Contrato 05.00239/2014**, 5/6/2014, Supervisão das obras de construção da BR-235/BA, Direção Consultoria e Engenharia Ltda.

Em relação aos demais achados, que receberam proposta de classificação de IGC, entende o Ministro-Relator no seu despacho que são adequadas as proposições preliminares de realização de oitiva das partes envolvidas.

O Tribunal, na sessão de 26 de julho de 2017, proferiu acórdão no âmbito do processo TC- 025.760/2016-5 negando, no mérito, provimento a agravo contra a medida cautelar do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

Na audiência pública realizada em 28/11/2017, o representante do TCU informou que o primeiro achado relativo a solos moles/colchão drenante havia sido esclarecido a ponto de não mais representar indicação de paralisação segundo a unidade técnica (reclassificação para IGC), após os estudos geotécnicos, realizados em decorrência da medida cautelar, terem demonstrado que a empresa contratada refez os serviços conforme exigido em projeto. A segunda ocorrência não foi elidida pelas manifestações do DNIT.

Informação do Gestor:

Em audiência pública no dia 30.11.2016, o representante do DNIT – após salientar que a execução física pendia apenas de 4 km num lote de 75,4 km – apontou que foi realizado o levantamento solicitado pelo Tribunal na questão dos solos moles/colchão de areia, com refazimento das sondagens junto com a fiscalização do Tribunal, além de ter determinado à empresa de supervisão que realizasse a reestimativa do balanço de massas da obra considerando os critérios apontados pelo TCU (asseverando que será corrigido o movimento financeiro dos pagamentos se comprovada a irregularidade). Alertou para o risco à preservação das parcelas já parcialmente implantadas do trecho restante, e para a situação de que a quase totalidade do trecho já foi paga à empresa, exigindo procedimentos de Tomada de Contas Especial para o ressarcimento de eventuais prejuízos. Insiste em que o pedido pela não-suspensão da execução não representa negação do apontamento do Tribunal (que compromete-se a investigar), mas



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

simples constatação de que, tendo sido já medido pago o serviço, a interrupção das obras nada aproveitará à recuperação dos prejuízos.

Proposta do COI

O primeiro ponto impugnado já foi solucionado, segundo o Tribunal, não havendo mais a suspeita de perda de funcionalidade de todo o trecho. Fica pendente apenas a confirmação da ocorrência da segunda irregularidade apontada, que dependerá do desenrolar do processo no Tribunal. Observa-se, desde logo, que a natureza dessa irregularidade é tal que pode ser avaliada *ex post* a partir dos dados de projeto e medição, uma vez que representa apenas a discussão sobre se determinados serviços que foram medidos seriam necessários ou não. Assim, a interrupção da execução não contribuirá para o deslinde da controvérsia.

Outro ponto a observar é que o valor total do dano potencial é de R\$ 8,4 milhões (7,6% do contrato), e o saldo a pagar do contrato alcançava em outubro R\$ 16,6 milhões, existindo ainda saldo financeiro capaz de suportar um eventual ressarcimento de prejuízos. De outra parte, é de se notar que o trecho de 4 km que falta concluir representa apenas 5,3% da extensão do trecho (sem considerar que esses 4 km já tiveram parcela da sua execução concluída).

Na matéria, o Comitê tem de ponderar fatores conflitantes: o bloqueio da execução terá o efeito de reservar recursos financeiros que podem ser utilizados para cobrir o eventual prejuízo a ser apurado; por outro lado, implicará numa suspensão, sem término predefinido, da conclusão da última parcela de obra, necessária para o aproveitamento de todo o trecho. Diante das proporções envolvidas em cada alternativa, especialmente a proporção mínima de serviço faltante para a utilização completa do trecho, e a inexistência de qualquer ressalva a qualquer outro aspecto de execução do contrato, a deliberação tranquila é pela preservação da utilização mais rápida possível da rodovia, cujo impedimento agora – faltando verdadeiramente tão pouco para alcançá-la – revelar-se ia mais prejudicial, inclusive economicamente, do que o risco do prejuízo financeiro que se poderia tentar prevenir.

Por tais razões, o Comitê não propõe o bloqueio físico, orçamentário e financeiro Contrato 05 00202/2014 e do Contrato 05 00239/2014.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

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

Programa de Trabalho:

26.782.2087.14LV.2143/2017 - Adequação de Travessia Urbana em Juazeiro - Nas BRs 235/407/BA no município de Juazeiro - BA

Objeto:

Contrato SR-05/01177/2014 - Execução das obras remanescentes para restauração de pavimentação com melhoramentos para adequação da capacidade e segurança da travessia urbana de Juazeiro-BA.

Irregularidades:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Sobrepço decorrente de quantitativo inadequado.

Informação do TCU:

Por meio do Aviso nº 1142-GP/TCU, de 7/11/2017, autuado como AVN 25/2017-CN, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia do Acórdão nº 2398/2017-TCU-Plenário, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, proferido na Sessão Ordinária de 25 de outubro de 2017 ao apreciar os autos do processo nº TC nº 006.617/2017-4, que tratam de relatório de auditoria referente às obras de Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro – BRs 235/407/BA, no município de Juazeiro/BA, de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

As obras de adequação de Travessia Urbana, em Juazeiro/BA, têm como objetivo oferecer melhores condições para o escoamento de tráfego dentro desta cidade baiana, mitigando os efeitos negativos do elevado número de veículos pesados que transitam pelas vias do município, em decorrência da sua relevância econômica regional.

Diante da materialidade dos recursos envolvidos e da possibilidade de atuação tempestiva, o Plenário do Tribunal, por meio Acórdão nº 2.757/2016, decidiu inserir este empreendimento no plano anual de fiscalização do TCU.

O trabalho de auditoria, realizado entre 03/04/2017 e 05/07/2017, encontrou a obra com 14,57% de execução. Os autos produzidos pela Secex-BA foram encaminhados à Secretaria de



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, que promoveu a oitiva dos responsáveis, confirmou ou reclassificou a tipologia dos achados e lavrou manifestação final uniforme no seguinte sentido:

- **Achado III.1 (IGP)** – Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, correspondendo a um montante estimado de R\$ 8.058.259,83 (11,93% do orçamento básico total);
- **Achado III.2 (IGP)** – Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado, identificado pela análise dos quantitativos de alguns serviços de terraplenagem, onde foram encontrados indícios de inconsistências que implicam sobrelevação dos valores adotados na planilha de preços.
- **Achado III.3 (IGC)** – Projeto básico/executivo sub ou superdimensionado;
- **Achado III.4 (IGC)** - Objeto do convênio/edital/contrato com funcionalidade parcial;

O achado III.1 corresponde a indício de sobrepreço de 11,93% no orçamento básico utilizado pelo DNIT para recontratar as obras de adequação da travessia urbana do município de Juazeiro/BA, orçadas em R\$ 75.584.019,08. Este sobrepreço é composto, basicamente, de duas parcelas: impropriedade na composição de custos dos serviços “Muro de escama de concreto armado em solo reforçado com fita metálica”; e adoção de preço unitário do insumo brita superior ao referencial do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) 2.

Em relação à impropriedade na composição de custos dos serviços, o próprio gestor reconheceu a não conformidade e informou que irá providenciar termo aditivo ao contrato com vistas a sanar o problema. Por sua vez, ao abordar o problema com o preço da brita, entendeu a Unidade Técnica que o DNIT não conseguiu esclarecer a irregularidade apontada, pois não se justificou a decisão de preterir o preço de referência do Sicro 2.

Para analisar o achado III.2, se mostra importante esclarecer que o projeto executivo empregado na licitação que deu origem ao Contrato SR05/1177/2014 resulta de revisão de projeto do contrato rescindido SR05/1163/2012. Este achado indica que existem alterações relevantes nos quantitativos dos serviços relacionados à terraplenagem do empreendimento quando comparados aos montantes do projeto original, no que se refere aos serviços de:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

escavação do rebaixo do subleito; aterro do rebaixo do subleito; compactação de bota fora; escavação de material de empréstimo, transporte local c/basc. 10m³ rodovia não pavimentada. Em resposta à oitiva, o Superintendente Regional do DNIT na Bahia limitou-se a declarar que a responsabilidade pelo orçamento é de terceiro, sem atacar diretamente o indício de irregularidade.

O achado III.4 indica a perda de funcionalidade do investimento pelo fato do contrato não contemplar a construção das obras de arte especiais (7 viadutos) necessárias à travessia urbana, nem terem sido licitadas essas obras de maneira independente. Concretamente, as obras do contrato concentraram-se em zonas onde há menor concentração urbana e, por conseguinte, menor impacto sobre a melhoria da travessia urbana. A esse respeito, o DNIT esclarece em manifestação preliminar que a opção de iniciar o empreendimento pelo contrato parcial deve-se a restrições orçamentárias, e que o plano de ataque da obra privilegiou aquelas parcelas que, não dependendo de viadutos, pudessem ter efeito imediato sobre a melhoria da travessia. Tais considerações foram suficientes para alterar o entendimento do Tribunal, que afastou a recomendação de paralisação em função desse terceiro apontamento.

As medidas corretivas apontadas, portanto, são a aditivação do contrato para eliminar os itens que registram sobrepreço e a revisão do projeto executivo para correção dos quantitativos tecnicamente injustificáveis.

A obra encontra-se paralisada desde 10/02/2017, por restrições orçamentárias (item 55 do relatório do Acórdão 2398/2017– Plenário), com execução física e financeira acumuladas de 14,57%.

Informação do gestor:

Em audiência pública no dia 30.11.2016, o representante do DNIT indicou que a autarquia deve pedir prorrogação de prazo para reunir todos os elementos necessários à resposta aos questionamentos. Aduziu ainda que a contratada manifestou interesse em rescindir o contrato desde novembro de 2016, com base na hipótese legal da paralisação superior a 120 dias ocorrida por restrições orçamentárias, e que o DNIT está dando continuidade às providências de encerramento. Pretende o órgão licitar conjuntamente o remanescente do contrato e as obras de arte especial, enfrentando diretamente o questionamento de possível perda de funcionalidade do



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

objeto. Alega que a inclusão de IGP traria atrasos no empreendimento, “uma vez que seria necessário decreto legislativo para a licitação do remanescente de obra”. Pugna, portanto, pela decisão de não bloquear a obra.

Proposta do COI:

O caso da travessia de Juazeiro parece mais simples, por encontrar-se o contrato já paralisado há quase um ano, com execução menor que 15 %, e com pleito da contratada pela sua rescisão. Ficou claro que os apontamentos de irregularidade no contrato são graves, e não há perspectiva de solução (com exceção da questão de não inclusão dos viadutos no escopo do contrato, na qual o Comitê concorda com a posição do Tribunal de que a licitação separada de cada obra de arte especial não é, de per si, uma irregularidade, e pode ser contemplada como uma das possibilidades de realização do empreendimento). De outra sorte, não há comprovação de que o encerramento tenha sido concluído ou esteja em vias de sê-lo. Assim, remanesce um contrato com graves pendências, e a decisão pelo bloqueio preventivo não trará nenhum custo ou impacto prejudiciais, pois já se encontra paralisado. Mais ainda, ao contrário do que alegou o DNIT na audiência, o bloqueio do contrato em nada prejudicará a licitação do remanescente da obra, circunscrevendo a paralisação a esse instrumento, nada mais abarcando⁶.

Assim, tem a segurança o Comitê ao propor a medida preventiva do bloqueio do Contrato SR-05/01177/2014 sem temer prejuízos à continuidade do empreendimento, que afigura-se melhor atendida pelas providências de relicitação já alvitradas pelo próprio DNIT. Por tais razões, o Comitê propõe o bloqueio físico, orçamentário e financeiro do contrato em análise em relação à LOA 2017.

⁶ A lei de diretrizes orçamentárias (LDO/2018) é explícita em circunscrever o condicionamento da execução ao componente especificado no quadro de bloqueio (que pode ir desde todo um empreendimento a um pequeno subtrecho de uma parcela linear de estrada, segundo restar identificado no anexo correspondente da lei orçamentária):

Art. 117. O Projeto de Lei Orçamentária de 2018 e a respectiva Lei poderão contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos empreendimentos, dos contratos, dos convênios, das etapas, das parcelas ou dos subtrechos constantes do anexo a que se refere o § 2º do art. 8º condicionada à prévia deliberação da Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, sem prejuízo do disposto no art. 71, §§ 1º e 2º, da Constituição, e observado o disposto no art. 122, §§ 6º e 8º, desta Lei.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017



36201 – Fundação Oswaldo Cruz

Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro.

Programa de Trabalho:

10.572.2015.13DW.0033/2016 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro

10.572.2015.13DW.0033/2017 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro

Objeto:

Contrato 070/2016, Prestação de serviço de apoio logístico e gestão financeira para o Projeto 3ª fase da Implantação do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos em Santa Cruz, Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia.

Contrato 23/2011, Apoio gerencial e operacional às atividades do projeto de desenvolvimento da segunda fase de implantação do novo centro de processamento final de Bio-Manguinhos, Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia.

Irregularidades:

Contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora)

Objeto: Empreendimento - Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos.

Irregularidades:

Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto)

Informação do TCU:

Trata-se de projeto de construção de instalações industriais para formulação, envase, liofilização, recravação, revisão, rotulagem e embalagem de imunobiológicos, destinado a aumentar a oferta dos produtos biológicos para o Ministério da Saúde e para agências das Nações



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Unidas (mercado público de produtos), examinado em detalhe no Acórdão 2008/2017-TCU-Plenário. A produção proveniente do novo centro industrial permitirá à Fiocruz atender à demanda de produção de vacinas, reativos para diagnósticos e biofármacos atualmente não coberta por sua capacidade de produção. No que se refere a vacinas, representa a exploração de uma oportunidade de ingressar no mercado internacional de vacinas de baixo custo, que tem menos barreiras à entrada por parte dos grandes oligopólios farmacêuticos multinacionais, tendo por clientes potenciais os governos e organizações internacionais de saúde.

O primeiro ponto ressaltado é a fragilidade das avaliações de viabilidade técnico-econômica do investimento. Quando do início das obras em 2010/2011, não foi feito EVTE (Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica), o que somente veio a ser iniciado em 2015, com as obras já em estado adiantado. Mesmo esse estudo parcial de 2015 não avaliou o resultado da unidade industrial como um todo (todas as suas receitas e custos), e nem sequer identificou quais seriam exatamente os produtos a serem disponibilizados ao mercado. Esse estudo, feito pela FGV, considerou de forma integrada o resultado da BioManguinhos ao longo dos anos, ou seja, em lugar de avaliar apenas o funcionamento da operação industrial sendo construída, examinou a operação de todo o conjunto integrado com as instalações industriais já implantadas da Fiocruz e da absorção de tecnologia de parceiros privados, ainda não identificados. O valor inicial do projeto de construção informado pela Fiocruz para inclusão da obra no PPA em 2012 foi de R\$ 800 milhões, e quando o projeto básico foi concluído (pela fundação de apoio Fiotec) em 2012 o valor total do empreendimento já saltava para R\$ 3,2 bilhões (quatro vezes mais) – e mesmo assim encontrava-se subavaliado, por deficiências desse mesmo projeto que adiante serão relatadas. Ao mesmo tempo, para incluir a obra no PPA 2016/2019, a Fiocruz cadastrava no sistema informatizado do Plano, em junho de 2015, um valor de apenas R\$ 1,3 bilhão. Tal volatilidade dos valores estimados da obra, assim como a indefinição das fontes de financiamento, não foi sequer levada aos órgãos superiores de gestão da Fiocruz até novembro de 2015.

A indefinição também se estende à forma de operação: embora já se tenham efetuado pesadas inversões de recursos orçamentários na aquisição de terrenos, obras civis e aquisição de equipamentos, a Fiocruz não tem definida qualquer estratégia de operação do empreendimento, tendo realizado iniciativas parciais de estudos para “parcerias privadas” sem qualquer conclusão



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

sobre o modelo a adotar. A viabilidade econômica também depende do comprometimento da capacidade produtiva do empreendimento com um volume de exportações capaz de arcar com a remuneração dos “parceiros privados” internacionais responsáveis pela transferência de tecnologia, numa proporção ainda não definida (exatamente pela ausência do EVTE), introduzindo, no projeto, objetivos contraditórios: atender à demanda da política brasileira de saúde, por um lado, e vender os mesmos produtos no mercado internacional para gerar receitas que cubram os compromissos contratuais do projeto no exterior.

Neste primeiro ponto, o Relator sugere, ao contrário da equipe técnica, que “após a apresentação do estudo da FGV [..], é possível afirmar que a entidade vem adotando as medidas corretivas necessárias para a viabilização econômico-financeira do empreendimento”, e a situação atual “em que várias obras estão em andamento e a modelagem econômica está em vias de definição, torna não recomendável a paralisação do fluxo financeiro das obras, ainda mais diante dos impactos [..]”. Cita como risco concreto a perda de certificações da Anvisa, que dependem da “adequação, com datas inicial e final”, das áreas produtivas da Fiocruz às normativas da Agência, e a “interrupção de fornecimento de importantes vacinas, reativos e biofármacos”, apontando o art. 122, inciso I, da LDO/2017⁷ como fundamento para descaracterizar o achado como recomendação de paralisação. Discorre longamente sobre a conveniência de que o EVTE considere o conjunto da operação integrada da nova planta com a capacidade instalada existente e eventuais terceiros associados, e destaca que os três cenários teóricos traçados para esse estudo concluem pela sua viabilidade econômica (embora não haja informação concreta sobre o financiamento do investimento nem a modelagem da coparticipação privada, e seja assumido como premissa que toda a implantação será bancada por fundos orçamentários tradicionais em montantes adequados⁸). Assim, reconhece (item 9.1.2 do Acórdão) que a questão da viabilidade enquadra-se na tipificação legal de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, mas que não o faz em função dos “impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do

⁷ Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016, Art. 122, inc. “I - os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população”;

⁸ Caso tal premissa não seja verificada, persiste o risco palpável de interrupção do empreendimento.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

empreendimento pela população”. Propõe assim a continuidade da alocação de recursos, com “medidas corretivas”⁹.

O segundo ponto impugnado é a deficiência dos projetos básico e executivo. Embora já tenham sido assumidos vários compromissos de aquisição de equipamentos e realização parcial de obras, o projeto executivo não possui composição de custos unitários que suportem os números estimados, nem quantitativos de serviços e materiais (serviços estimados em “verba”); aplica uma taxa de BDI única de 22,12% (não diferenciando o BDI para itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica), não faz referência às composições de custos presentes no Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi (ou em qualquer outra base de dados oficiais); inclui uma “verba de contingência” de 10%, sem qualquer detalhamento, e tem data base desatualizada (julho/2015). A própria Fiocruz informou que devolveu o orçamento recebido à projetista, por irregularidades, mas nada informou sobre prazo para eventual correção. Tampouco o orçamento do projeto básico supre a necessidade de um mínimo conhecimento da obra a realizar: suas poucas planilhas não apresentam composição de custos unitários que suportem os números estimados, não segregam o custo direto e o BDI na formação do preço, não contém a anotação de responsabilidade técnica -ART do orçamentista, não trazem qualquer comparação com os custos do Sinapi (ou qualquer outro banco de dados oficial) e, por fim, sequer explicitam qual é a data-base de referência.

Todas essas irregularidades, além de contrariarem frontalmente toda a legislação de contratos públicos, mostram que o projeto opera sem planejamento não somente na dimensão econômica como também na própria execução física da obra: não existe um projeto básico nem

⁹ 9.2. determinar à Fiocruz que, no prazo de 60 (sessenta dias):

9.2.1. conclua o estudo de viabilidade técnica, econômica e financeira para a implantação do NCPFI, indicando os valores necessários para a conclusão do empreendimento, definindo os produtos que serão processados na planta (com as receitas decorrentes) e detalhando os valores previstos para arcar com o custo de operação, simulando, portanto, as entradas e saídas de recursos no seu caixa ao longo de sua vida útil, demonstrando, assim, a sua viabilidade econômica ($VPL > 0$), visando corrigir as impropriedades detectadas nos itens 149 a 159 e 160 a 165 do relatório de auditoria (peça 114), ressalvadas as considerações dos itens 44 e 45 do voto, quando se descreveu o ‘Estudo de Viabilidade Econômica realizado em 2015’ e a ‘Forte vinculação do empreendimento à Política de Parceria de Desenvolvimento Produtivo’;

9.2.2. defina e detalhe o modelo de financiamento do empreendimento (se privado, público ou misto), pontuando, se for o caso, os direitos e obrigações do parceiro privado e do ente público, visando corrigir a “Indefinição do Modelo a ser adotado”, exposto nos parágrafos 141 a 148 do relatório de auditoria (peça 114);

9.2.3. comprove que as receitas próprias advindas de exportações estão sendo apropriadas à conta única do Tesouro Nacional, adequando-as à sistemática adotada às receitas públicas, conforme preconizam o art. 56 da Lei 4.320/1964 e o art. 2º do Decreto 93.872/1986, visando corrigir as impropriedades expostas nos parágrafos 166 a 171 do relatório de auditoria (peça 114), quando se descreveu o ‘Aumento da importância das Exportações’;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

um projeto executivo no grau de precisão mínimo para a execução da totalidade do projeto. Não obstante, a Fiocruz contratou seguidamente com a mesma empresa produtos que supostamente seriam consequência do projeto básico antes mesmo de aprovar formalmente esse projeto, em uma série de indícios de irregularidade procedimental na relação triangular entre a Fiocruz, a fundação de apoio Fiotec e a projetista contratada.

Como consequência das duas irregularidades anteriores, verificou-se a antecipação de despesas em relação ao cronograma do projeto, com a compra de equipamentos (linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem) pelo valor de R\$ 224,5 milhões antes do momento em que seria possível o seu aproveitamento - de fato, em 2014, época em que a Fiocruz adquiriu os equipamentos, já se sabia que não haveria recursos para o início das obras civis. Isso potencialmente acarreta obsolescência, perda de garantia ou não utilização dos equipamentos comprados em razão da não conclusão da obra. Agrava a situação o fato de que a suspensão das aquisições pode levar à perda do dinheiro investido em função da recusa dos fornecedores internacionais em concluírem o fornecimento ainda restante.

O Relator aponta que o achado relativo a projetos “guarda estreita relação com o anterior, na medida em que a deficiente orçamentação do empreendimento prejudica a confiabilidade do estudo de viabilidade técnico-econômica”, razão única pela qual propõe não enquadrar o fato como IG-P.

A próxima irregularidade é a contratação de fundação de apoio como intermediária. Em síntese, trata-se de remunerar um terceiro (a fundação) pela simples intermediação remunerada em contratos com os reais fornecedores privados (em outras palavras, a fundação de apoio Fiotec simplesmente recebe recursos da Fiocruz e os repassa aos fornecedores, recebendo uma remuneração por isso). Os valores diretos dessa intermediação foram estimados como de pequena monta (R\$ 4,29 milhões em dois contratos). Esse papel de mera intermediação foi confirmado pela auditoria por meio do exame da movimentação financeira dos contratos em referência, que praticamente só contém pagamentos às empresas subcontratadas. A prática não é inédita na Fiocruz, tendo sido já questionada em projetos anteriores pela sua própria Auditoria Interna. Tal subcontratação irregular viola, igualmente, todos os preceitos legais de contratação pública (inclusive o marco legal específico que regula a relação entre instituições de ensino e as chamadas “fundações de apoio”, a partir da Lei 8958/1994), pois representam mera transferência



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

para a Fiotec de atividades e despesas que deveriam ser desenvolvidas exclusivamente pela própria Fiocruz. Para tal finalidade indevida, a redação do objeto dos contratos é deliberadamente redigida em termos ambíguos e genéricos, sem detalhar o conteúdo concreto dos serviços que seriam prestados pela fundação contratada nem apresentar qualquer orçamento especificando seus custos e remuneração (contrariando jurisprudência reiterada do TCU que inclusive já havia sido especificamente determinada à Fiocruz no Acórdão 1.616/2012 – 1ª Câmara). Também a “remuneração” à fundação contratada não tem qualquer fundamento técnico ou jurídico, sendo simplesmente um percentual do valor total do contrato, o que representa ato antieconômico e também contraria frontalmente a legislação sobre a matéria – na prática, o que o contrato faz é aumentar em uma proporção fixa (5 % no caso do Contrato 23/2011 e 8 % no Contrato 70/2016) os custos que a Fiocruz paga pela obtenção dos bens e serviços em relação aos preços que pagaria indo diretamente ao mercado para adquiri-los.

Nesta última questão, o Relator aponta que, dos dois contratos impugnados, um deles (Contrato 23/2011) encontrava-se 100 % executado, tendo perdido o objeto para efeitos de recomendação de paralisação (cabendo apenas a abertura de tomada de contas especial). O contrato restante (070/2016) ainda estava no início da execução, e levando em conta a gravidade e a reincidência da Fiocruz em contratar indevidamente a sua fundação de apoio, além da total viabilidade de realizar o gerenciamento das obras sem a intermediação da Fiotec, é inafastável a recomendação de paralisação do contrato.

A proposta do TCU foi trazida à consideração da CMO para efeitos do orçamento de 2017 por meio do Aviso AVN 21/2017. A matéria não foi deliberada pela Comissão, mas já teve apresentado o relatório¹⁰ no qual o Relator, deputado Hildo Rocha, considera necessário concluir as audiências e outros levantamentos relativos às questões de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, mas propõe o bloqueio do contrato com a fundação de apoio, apresentando o Projeto de Decreto Legislativo correspondente.

Informação do gestor:

¹⁰ Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1625940&filename=RRL+1+CMO+%3D%3E+AVN+21/2017+CN



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

O Voto do Relator do Acórdão nº 2008/2017-TCU-Plenário resenha manifestações preliminares da Fiocruz sobre a primeira irregularidade (estudo de viabilidade deficiente). Após reiterar a importância do papel da entidade no fornecimento de vacinas e imunobiológicos para o governo brasileiro e outros governos e entidades internacionais, informa o “esgotamento das possibilidades de adequação” da planta atualmente existente, o que tornaria indispensável a construção de uma nova unidade industrial. Aponta o Relator que “a entidade praticamente repetiu as mesmas informações já carreadas durante a etapa de execução da auditoria”: o modelo de financiamento ainda estaria em estudo, e a ausência do orçamento não inviabiliza o estudo de viabilidade econômica porque “ainda que em caráter preliminar, já se tem delimitada uma ordem de grandeza do empreendimento”; o EVTE deve englobar o funcionamento integrado de todas as plantas, uma vez que a capacidade de produção depende desse mesmo funcionamento integrado. Insiste em que não se pode investir “com uma visão de curto prazo, sob pena de, em um futuro próximo, demandar reformas e ampliações”. Alega que a paralisação orçamentária é negativa porque pode gerar rescisão dos contratos atuais (e possíveis indenizações), despesas de preservação das instalações, atraso na implementação do cronograma da unidade industrial, não atendimento à demanda futura dos clientes e “provável fechamento do Instituto; em função da falta de capacidade de sustentabilidade orçamentária e financeira”¹¹.

Posteriormente, a Fiocruz trouxe várias manifestações ao Comitê. Pelo Ofício 753/2017-PR, a Presidente da Fundação tece considerações sobre a importância da instituição, as oportunidades de acesso ao mercado internacional de vacinas para as agências das Nações Unidas, as demandas crescentes por vacinas e fármacos básicos por parte da política nacional de saúde e o papel do empreendimento, repetindo a previsão dos prejuízos decorrentes de uma paralisação por bloqueio total dos recursos: perda dos recursos investidos, impossibilidade de atender a essa demanda futura pelos produtos já existentes e novos desenvolvimentos, perda de parcerias tecnológicas, perda de certificações (Anvisa e OMS) e até mesmo a possibilidade de fechar o Instituto Biomanguinhos por falta de sustentabilidade financeira. Acompanhando essas considerações, o Memo 513/2017-DIBIO detalha os aspectos operacionais dessa resposta,

¹¹ Quanto a estas alegações, o TCU responde que é exatamente a importância do empreendimento que exige os elementos mínimos de previsão, planejamento e estratégia que estão ausentes; na prática, não se sabe sequer qual o real escopo do empreendimento, suas fontes de financiamento, os próprios produtos a serem processados e as condições econômico-financeiras de sua operação. Ressalva apenas os contratos de fabricação de equipamentos já iniciados, pois poderiam levar à perda do montante já investido.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

incluindo uma previsão da linha de produtos da nova fábrica, e o Memo 459/2017-DIBIO tece considerações sobre o apontamento do contrato com a fundação de apoio Fiotec.

Cabe apresentar individualmente as argumentações desse último escrito. Sustenta ser todo o projeto da nova fábrica uma iniciativa de inequívoco desenvolvimento institucional e inovação produtiva; aponta que o serviço atribuído à Fiotec é, genericamente, “mobilização de equipe dedicada ao acompanhamento do Projeto, instalação de escritórios, realização de estudos e serviços”. Alega que a estrutura regular da Fiocruz em logística e engenharia é dimensionada para atender às atividades finalísticas correntes, não sendo capaz de absorver as demandas de um projeto do porte do NCPFI. A Fiotec teria instalado um escritório como base logística para a ocupação da área e o desenvolvimento da ocupação. Considera que o projeto em que se insere o contrato é de natureza tal que estaria inserido na legislação que rege a contratação das fundações de apoio, com início e término definido e voltado ao desenvolvimento institucional. Afirma que não subcontratou “as atividades vedadas pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.958/94” e que o núcleo dos serviços foi mantido nas mãos da Fiotec (reconhecendo que, sendo a dispensa de licitação “*intuitu personae*”, não é lícito subcontratar seu objeto, nos termos do art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.958/94, em subcontratação parcial que delega a terceiros o núcleo do objeto contratado, ou para aquilo que não seja “atividade meramente acessória”). A esse respeito, sustenta com base em doutrina que a subcontratação não se presume apenas pelo percentual do valor gasto no contrato com terceiros, pois atividades operacionais delegáveis tenderiam a ter valor maior que a “concepção, direção e gerenciamento” que constituiriam o núcleo dos serviços (fazendo inclusive analogia com obras, para as quais o “núcleo dos serviços, segundo esse doutrinador, seria remunerado pelo BDI). No que se refere à definição do objeto dos serviços, afirma que, ao contrário do apontamento do TCU, os serviços estariam detalhados na memória de cálculo com quantitativos e valores. Quanto ao acréscimo de custo que a intermediação da Fiotec traz ao serviço adquirido de terceiros, contesta que o papel da fundação de apoio seja intermediação: como o seu papel contratual seria legítimo, seria obrigatório remunerá-la. Do ponto de vista econômico, não contar com os recursos da Fiotec implicaria maiores custos e prazos ao projeto, pois obrigaria a reorganizar a estrutura logística da Fiocruz para absorver esse gerenciamento e direção do projeto. Alega que os custos de paralisação implicariam desmobilização de equipe técnica multidisciplinar que acompanha o andamento do projeto, desmobilização dos escritórios



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

na obra e na Fiocruz, interrupção de serviços (consultoria em certificação energética LEED, internet no local das obras, engenharia de suporte aos processos de escolha e acompanhamento de equipamentos e fornecedores, regularização da documentação do terreno da obra), e interrupção da armazenagem dos equipamentos importados.

Por fim, por meio do Ofício 787-2017-PR a Fiocruz encaminhou respostas específicas às perguntas formuladas pelo COI na audiência pública. Tratando do questionamento sobre o que se faz através da Fiotec que não possa ser feito através da Fiocruz através de licitação normal, aponta que o valor de R\$ 49 milhões do contrato é apenas 0,001% da estimativa total do empreendimento. Reconhece a possibilidade de licitar os serviços no mercado, engendrando cerca de dez processos licitatórios diferentes e complexos, mas com maiores prazos e custos. Aponta que a Fiotec tem que realizar processos de seleção de fornecedores que obedeçam aos princípios gerais da administração pública: a vantagem da ação da Fiotec é absorver os processos de licitação, contratação e gerenciamento dos serviços, organizando equipe própria para tanto.

Quanto ao estado atual do projeto e da obra, afirma estar encaminhando ao TCU em 04/12/2017 a comprovação da disponibilidade do projeto executivo completo e respectivo orçamento nos padrões legais (já contemplando a opção pela contratação BTS). De igual modo, afirma entregar estudo de viabilidade técnica e econômica concluído e atualizado, incluindo uma parceria privada no modelo *Built-to-suit* (BTS) pelo qual o investidor privado constrói parte da obra e recebe a amortização em parcelas diferidas no tempo (15 anos), cabendo exclusivamente à Fiocruz a operação do estabelecimento. Em relação a essa operação, a realidade atual é a da atuação da entidade autárquica Fiocruz, num modelo institucional tradicional de administração pública que se revela totalmente inadequado para uma operação industrial desse porte; existe um projeto para a criação de uma empresa pública que assuma a operação do complexo, atualmente em exame por parte de instâncias centrais do governo federal. No que tange à aquisição de equipamentos antes da edificação, esclarece que tais equipamentos industriais de grande porte condicionam o próprio projeto executivo da edificação em que se instalarão, além de necessitarem de vários anos para sua fabricação; afirma que não há risco de obsolescência por algumas décadas, e que a garantia está assegurada por caber aos fornecedores a instalação e operação inicial. Quanto às etapas que o cronograma do projeto custear em 2018, relata que são três de implantação da obra (terraplenagem e blocos/cintas – R\$ 61,4 milhões, compensação



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

ambiental R\$ 2,5 milhões), três de fornecimento de equipamentos (liofilizadores, linha de envase e isoladores, total R\$ 68,9 milhões), uma de “lavadora de rolhas” (R\$ 0,7 milhões) e R\$ 3,5 milhões de gerenciamento da obra.

Em manifestação na audiência pública, o representante da Fiocruz reiterou a afirmação e que a modelagem econômico-financeira está concluída e que o orçamento da obra nos padrões exigidos pela lei para a obra pública realmente não tinha sido entregue pela projetista internacional contratada, tendo sido refeito e entregue há poucos dias. Exibiu quadros sintéticos das conclusões do EVTE e do orçamento final, com exemplos de pranchas do projeto. Quanto à modelagem, afirma que o atual EVTEA representa na realidade uma segunda revisão de um estudo de 2010, já revisitado uma vez em 2015, e já incorpora a utilização de um contrato de BTS cujo edital de licitação se prevê já para o ano que vem. Assinala que os equipamentos que condicionam o projeto de execução não poderiam ser simplesmente escolhidos a priori e ter suas especificações inseridas no projeto, uma vez que a sua própria escolha teria de ser licitada. Confirmou ainda que os serviços do contrato da Fiotec poderiam ser licitados diretamente, mas com perda de agilidade que não se justificaria diante do pequeno valor envolvido. O tema de Biomanguinhos despertou grande interesse na audiência: o Deputado Odorico Monteiro argumentou que a flexibilidade proporcionada pela Fiotec não pode ser desprezada, e o Deputado Jorge Solla ressaltou a boa vontade da Fiocruz de, eventualmente, suspender esse contrato para prosseguir no empreendimento; ambos foram unânimes em apontar a importância de Biomanguinhos para a saúde pública brasileira.

Proposta do COI:

Fez bem o Comitê em incluir a questão mais geral da sustentabilidade do investimento na discussão sobre a alocação orçamentária. De início, o TCU propôs uma regra geral de bloqueio da execução, com base em considerações de impacto social do atraso da obra no caso concreto, quando o que se via nas informações manejadas nos documentos até então disponíveis era quase um empreendimento “em vôo cego”. Construir e operar uma capacidade produtiva para vacinas, imunobiológicos e produtos similares é, evidentemente, da maior importância para o país, mas não se trata de uma obra de infraestrutura com simples manutenção residual, como uma rodovia: o complexo de produção é uma operação industrial, para a qual o capital físico sendo instalado é



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

apenas um dos insumos; será preciso manter as condições econômicas e financeiras de produzir em escala industrial. É cediço que a operação de plantas farmacêuticas industriais é o “calcanhar de aquiles” dos laboratórios de saúde pública, representando um desafio permanente para a sua operação e sustentabilidade. Ora, os elementos de convicção que existiam até este momento eram apenas o registro de etapas construção da instalação física, sem que se visse a linha de qualquer planejamento de uso de recursos para construção e operação. Do ponto de vista físico, ressaltava a precariedade do projeto de engenharia: projetos básicos inconsistentes, com valores totais multiplicando-se por quatro em pouco menos de quatro anos; ausência completa de orçamentação da obra física segundo padrões minimamente aceitáveis na engenharia de custos; antecipação das contratações de componentes isolados, desconectadas do cronograma de projeto, gerando o risco de potenciais esqueletos a serem armazenados indefinidamente com perda ou obsolescências. Diante do Comitê, não prevaleceu o argumento simplório de que “se houver bloqueio a obra vai atrasar, e o país vai ficar prejudicado”, pois esse argumento pressupõe que o que vai solucionar o problema é a alocação de mais recursos a curto prazo ao projeto, independentemente da sua concepção e gestão. Se um projeto não tem um horizonte sólido de execução física nem de operação produtiva, colocar mais dinheiro significaria apenas - na melhor das hipóteses - acumular etapas parciais sem garantia de aproveitamento futuro, ou apertar o acelerador quando o veículo está desgovernado. Quando ocorrem casos assim, a intervenção legislativa de exigir um mínimo de planejamento econômico e técnico consistente para autorizar desembolsos orçamentários nos empreendimentos tão importantes tem o efeito de forçar a organização pública a cumprir o seu papel primordial (o de formular e desenvolver as ações de política pública) antes da solução fácil de simplesmente contratar bens e serviços com o dinheiro do Tesouro.

Felizmente, a atualização detalhada das informações por parte do Comitê, do Tribunal e da Fiocruz permitem afastar, ao menos por ora, estas preocupações emergenciais. A Fundação preocupou-se em responder direta e objetivamente aos questionamentos feitos pelo Comitê, enfrentando todas as questões relacionadas à sustentabilidade. Os elementos trazidos, embora fosse desejável tivessem sido fornecidos mais cedo ao próprio TCU, caracterizam um cenário bastante mais favorável.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Temia-se a ausência de um EVTE e de um modelo de exploração. A Fiocruz apresenta os resultados de um EVTE concluído muito recentemente (novembro/2017), contemplando a modelagem definitiva do projeto (licitação da construção por BTS e exploração direta pelo ente público). A opção de modelagem é bastante plausível, e conceitualmente coerente com a realidade institucional e financeira do caso concreto da Fiocruz. Não se pode formar uma opinião definitiva sobre a correção do estudo recém-entregue, o que caberá à avaliação do Tribunal nos procedimentos já em andamento; no entanto, a sombra que pairava sobre o empreendimento era a eventual inexistência – ou obsolescência - desse instrumento (a qual denotaria a falta de direcionamento econômico de todo o projeto). Nas circunstâncias de decisão rápida em que deve atuar o Comitê, os elementos que indicavam o forte risco alcativo (ausência de estudos de viabilidade e modelagem de operação) não estão mais presentes.

Também do ponto de vista técnico do projeto de engenharia, a apresentação de projeto executivo e orçamento nos padrões legais (dos quais excertos e resultados finais foram trazidos ao conhecimento do Comitê na audiência) têm o mesmo efeito: ao contrário de outros empreendimentos de obras examinados neste relatório, o que se afigura é a existência desses elementos técnicos. Novamente seria de esperar que essa providência tivesse sido mais tempestiva, o que beneficiaria não só o controle sobre os recursos públicos mas principalmente a gestão das etapas já realizadas. Em particular, seria de esperar-se que, embora o EVTE tivesse de iniciar com estimativas mais simples de custo, a conclusão do orçamento detalhado tenha que ser realimentada na modelagem financeira para atualizar o cenário econômico do empreendimento (um passo que, pelo cronograma de apresentação de ambos, possivelmente não foi feito). O que dispomos hoje para decidir é apenas a informação da existência de projeto e orçamento, sendo a avaliação de sua adequação exigirá do Tribunal um longo processo de exame técnico que apenas se inicia; no entanto, o questionamento que nos moveu a investigar o tema (e o seu fundamento lógico e gerencial) para um bloqueio emergencial de recursos é o da ausência de tais elementos. Estando eles presentes, ainda que sujeitos a crítica posterior, o recurso extremo ao bloqueio não se faz mais justificado.

Em relação à antecipação de despesas com a aquisição de equipamentos, entendemos inteiramente esclarecido o ponto: a Fiocruz expôs individualizadamente cada linha de equipamento sendo adquirida, mostrando a singularidade de que, pelo seu porte e inserção na



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

linha de produção, tais equipamentos condicionam o próprio projeto executivo da edificação e demais componentes da fábrica. Assim, não haveria como projetar o restante sem saber quais seriam esses equipamentos produtivos. E não existe também a possibilidade (que seria a ideal) de especificar parâmetros de projeto dos equipamentos (condicionando assim tecnicamente os projetos remanescentes) e somente contratá-los depois. Sendo máquinas “OEM”, a definição da tecnologia e dos parâmetros de cada equipamento é, previsivelmente, proprietária do respectivo fabricante; a escolha do equipamento a ser utilizado pressupõe a escolha do respectivo fabricante. Ora, isso exigirá necessariamente um processo licitatório específico; caso contrário, a contratação posterior do equipamento já teria uma tecnologia definida, o que seria um direcionamento da respectiva licitação. Assim, dentro da lógica imposta às obras públicas, seria impossível dispor da especificação do equipamento (pressuposto do projeto da edificação e da fábrica) sem tê-lo antes licitado. Portanto, é inevitável correr os riscos de obsolescência, conservação e garantia, sob pena de não conseguir adquirir os equipamentos respeitando os princípios da licitação pública.

Um último cuidado tomado pela Comissão reforça os elementos de decisão por não bloquear o conjunto do empreendimento: das etapas previstas no cronograma, a quase totalidade refere-se à continuidade dos componentes iniciais de obra (terraplenagem e fundação) que já estão em andamento (com contratos específicos) e que, em princípio, seriam aproveitados qualquer que fosse a modelagem adotada para o prosseguimento do projeto¹², e aos contratos de equipamentos discutidos imediatamente acima. Portanto, mesmo que haja correções posteriores a fazer no EVTE e no projeto, os riscos de desaproveitamento dos recursos aplicados no exercício imediato, para o qual deliberamos, ficam bastante mitigados.

Por conseguinte, nos quesitos relacionados a “Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento” e “Projeto básico/executivo deficiente” que incidiam sobre todo o empreendimento, entende o Comitê que os novos elementos trazidos posteriormente pela Fiocruz no âmbito na discussão por ele promovida representam um novo EVTE e um novo projeto executivo e orçamento, que por ora afastam os riscos percebidos à alocação de recursos no empreendimento, e que poderão ser examinados a partir de agora pelo TCU, o qual terá a

¹² No caso da adoção de BTS, com projeto executivo completo já desenvolvido, a obra a cargo do investidor privado já teria os componentes de terraplenagem e fundações completos ou bastante adiantados, reduzindo-se o respectivo valor aportado (e o conseqüente aluguel a ser pago posteriormente pela Fiocruz).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

oportunidade de suscitar eventuais pontos de adequação técnica para fins de manutenção do fluxo de recursos. Desta forma, não se vislumbra necessidade ou conveniência de adotar a medida preventiva de bloqueio dos recursos, permanecendo o empreendimento fora do Anexo VI da LOA/2018.

Ainda no âmbito do horizonte de viabilidade do projeto, cabe aqui corroborar as manifestações da Fiocruz e do Ministro-Relator no TCU sobre as dificuldades que a manutenção da operação direta pelo ente autárquico coloca à sua eficiência: de fato, o regime de contabilidade e administração dos entes públicos, que o Congresso Nacional promove e defende incondicionalmente, não foi criado para operações produtivas em escala industrial, e não é o mais adequado para promovê-las. Neste contexto, afigura-se muito promissora a proposta de criação de uma empresa pública (nos moldes de outras como a Casa da Moeda ou a Imbel). Tendo em vista a informação de que existe formalizado um projeto em exame no Poder Executivo, muito colaboraria a Comissão se promovesse (em conjunto com as comissões temáticas associadas à matéria na Câmara e no Senado) audiência pública para debater o assunto. Portanto, propõe o Comitê a realização de audiência pública por parte da CMO, convidando-se para promovê-la conjuntamente as Comissões temáticas ligadas à saúde na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para discutir as propostas em andamento de transformação da operação da produção industrial da Fundação Oswaldo Cruz e do complexo de Biomanguihos em uma empresa pública, com a participação de representantes da Fundação, do Ministério da Saúde e da Casa Civil da Presidência da República.

Cabe discutir, por fim, a necessidade e a conveniência de bloqueio do contrato com a Fundação de Apoio. Reconhece o Comitê que ele é contrário a todo o ordenamento de licitações e contratos e, examinado em sua operação concreta, indutor de prejuízo líquido aos cofres públicos. O referido contrato é desnecessário ao empreendimento: a mera intermediação da Fiotec não aporta ao projeto absolutamente nada que não possa ser realizado ou contratado pela própria Fundação Oswaldo Cruz. É desnecessário estender-se em considerações teóricas sobre a ilegalidade e antieconomicidade desse tipo de contrato, tema já frequente na doutrina¹³ e que foi

¹³ BITTENCOURT, Fernando. Contratações públicas e fundações de apoio. *Revista de Informação Legislativa*, 43 (171), jul/set 2006. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/95793>, Acesso 21/11/2017



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

inclusive dissecado no relatório apresentado a uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o tema¹⁴.

Não obstante, é preciso adentrar na discussão objetiva dos argumentos aduzidos pela Fiocruz. Em primeiro lugar, não há dúvida que o projeto global do NCPFI é de “desenvolvimento institucional” para a Fundação Oswaldo Cruz – e esse não é o ponto. A questão é que a parceria das fundações de apoio tem limites muito bem definidos¹⁵, e o desbordamento desses limites traz um risco intolerável de descontrole do gerenciamento e dos recursos públicos. A descrição dos serviços é, segundo descreve a própria Fiocruz, absolutamente genérica: “mobilização de equipe dedicada ao acompanhamento do Projeto, instalação de escritórios, realização de estudos e serviços”; essa mesma imprecisão ocorre nos demonstrativos de execução e faturamento apresentados à auditoria. Ora, isso pode englobar qualquer coisa (como de fato se demonstra que engloba), serviços prestados pela Fiotec e simples subcontratações integrais. Acumulam-se no mesmo objeto serviços simples de natureza administrativa e secretarial (organizar um escritório de apoio, realizar serviços de cópias reprográficas de projetos de engenharia) e outros como consultoria em certificação de projeto ou fiscalização junto aos fornecedores de equipamentos, que, segundo o relatório demonstra, são subcontratados a empresas especializadas¹⁶. Cabe aqui lembrar o item 9.1.4 do Acórdão TCU 1516/2008 – Plenário trazido pela própria argumentação da Fiocruz como balizador da regularidade da contratação: “não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico”¹⁷. Ao contrário do alegado, para todos

¹⁴ BRASIL. SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito composta de 11 Senadores titulares e 7 suplentes, destinada a apurar, no prazo de cento e oitenta dias, a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais - ONGs - e para organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, no período de 1999 até 30 de abril de 2009. **Relatório Final da CPI “das ONGS” (Criada por meio do Requerimento nº 201/2007-SF) , Relator Senador Inácio Arruda.** Brasília, 2010. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4032299&disposition=inline>, acesso em 21/11/2017. Cap. 7 (pp. 1236-1306)

¹⁵ “A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação.” Acórdão TCU 2669/2016 - Plenário

¹⁶ Alguns serviços indicados, como o “fornecimento de internet ao campus de Santa Cruz”, são evidentemente subcontratações, pois não é a Fiotec que fornece nem instala o serviço mas sim o provedor desses serviços. Vale lembrar ainda que as descrições genéricas dos serviços do contrato são repetidas quando das respostas á equipe de campo da auditoria, das respostas formais no processo do TCU, e na resposta ao COI. Pese a essas várias oportunidades, nenhuma especificação clara foi dada sobre quais seriam tais serviços concretamente.

¹⁷ A primeira parte desse dispositivo também poderia ser aplicada ao raciocínio: quando nele se afirma que “o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

esses serviços especializados não há qualquer evidência que a Fiotec mantenha o controle do “núcleo básico” ou que a subcontratação incida sobre “atividade acessória”. Sobre isso, é verdade que o percentual de valor destinado a terceiros subcontratados não é o único fator discriminante de subcontratação do núcleo dos serviços, como alega a doutrina citada, mas é um dos elementos de convicção para essa demonstração¹⁸: no caso concreto, à míngua de qualquer outra demonstração de efetiva realização dos serviços essenciais pela Fiotec, o único elemento objetivo que existe a balizar essa apreciação – e elemento dos mais importantes – é o volume subcontratado a terceiros (84,90 % na execução do contrato 23/2011, 58,95 % no orçamento do contrato 70/2016). Simples seria demonstrar o contrário: bastaria relacionar as equipes de trabalho alocadas pela fundação de apoio (com os respectivos recursos e equipamentos, conforme o caso) e os serviços específicos que prestam – nada disso existe, nem nas planilhas contratuais, nem nos demonstrativos de medições, nem na resposta a questionamentos específicos da auditoria e do COI. No que se refere ao aumento de custos com intermediação, é verdade que um serviço efetivamente prestado deve ser remunerado: no entanto, há duas irregularidades no caso concreto. Primeiro, parcela dos serviços não é real, atuando a fundação simplesmente como titular nominal dos contratos de subcontratação junto a terceiros e repassadora de recursos; segundo, para todos os contratos, a remuneração mediante “taxa de administração” (um percentual sobre o valor da despesa incorrida) é ilegal e não tem qualquer motivação econômica, conforme demonstra a repetida jurisprudência do TCU, devendo ser a remuneração do prestador de serviço baseada em critérios objetivos e nos seus custos operacionais¹⁹.

definido”, não se pode argumentar que o “projeto” considerado para efeitos de avaliação do contrato seria o NCPFI (que é projeto da instituição Fiocruz); evidentemente, o projeto é aquele a ser instrumentalizado pelo próprio contrato, ou seja, aquilo que será desempenhado pela fundação de apoio por meio do contrato, que tem de ter igualmente prazos e produtos claros. Esta aclaração, porém, é independente do argumento principal de que em qualquer caso o objeto não pode ser genérico (até mesmo em observância aos princípios gerais do art. 7º da Lei 8.666/93, que exigem a especificação precisa, quantitativa e qualitativa, dos serviços e fornecimentos contratados).

¹⁸ Ainda que a analogia com contratos de obras feita pelo comentário citado seja indefensável: dizer que toda a “concepção, direção e gerenciamento” de uma obra é representada pelos elementos do BDI não tem sentido, pois ignora que a expertise e a participação da empreiteira contratada são mais relevantes exatamente na obra, na execução e controle direto do serviço executado.

¹⁹ SÚMULA TCU 250: “A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado”. (grifos nossos)



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Merece mais cuidado a assertiva de que a estrutura regular da Fiocruz em logística e engenharia é dimensionada para atender às atividades finalísticas correntes, não sendo capaz de absorver as demandas de um projeto do porte do NCPFI. Isso é verdade, mas daí decorrem duas alternativas excludentes: a primeira é que as demandas adicionais de recursos humanos qualificadas trazidas pelo projeto são permanentes, e persistirão ao longo da operação do complexo pronto – situação em que essa atividade é permanente da instituição a terceirização dessa mão-de-obra pela fundação de apoio seria ilegal e injustificável economicamente²⁰. A segunda é a de que tais demandas são sazonais, determinadas pelas necessidades de gerenciamento de obras e fornecimentos: neste caso, trata-se essencialmente de atividades técnicas especializadas, para as quais é possível (e necessário) lançar mão de empresas qualificadas adequadamente selecionadas em licitação. É possível que uma parte dessa demanda sazonal refira-se a serviços administrativos simples e de pequeno porte (como a manutenção administrativa de um escritório, ou mesmo, dentro de certos limites, a operação de atividades auxiliares ao gerenciador da obra), passíveis de serem operados diretamente pela fundação de apoio; neste caso, seria possível a celebração de contrato para esse serviço específico, bem caracterizado e orçamentado, o que não condiz com a realidade de um contrato genérico que pretende tudo abarcar sem nada definir. A esse respeito, é crucial lembrar que a própria Fiocruz esclarece que os serviços pagos por meio desse contrato seriam, sim, desdobráveis em cerca de dez contratos com objetos diferentes a serem licitados: ora, para que a contratação da fundação de apoio seja concebível, essencial é demonstrar que cada um desses dez ou mais serviços pode ser executado e é efetivamente executado (em seu “núcleo essencial”, como discutido) pela Fiotec, com termo de referência/projeto básico definido, com remuneração apropriada ao serviço específico, e tendo a fundação de apoio qualificação para prestá-lo. Nada disso existe no contrato atual, que se presta à realização de qualquer serviço, qualquer despesa ou qualquer subcontratação.

É possível que essa adaptação venha a impor custos e dificuldades a curto prazo, forçando uma reorganização da Fiocruz para absorver tarefas de gerenciamento do projeto: essa reorganização é no entanto imprescindível para que a Fiocruz assuma a parcela do

²⁰ “A contratação com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 não pode ser realizada para viabilizar a transferência para as Fundações de Apoio de atividades típicas da Universidade” (Acórdão TCU 1950/2008 - Segunda Câmara).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

gerenciamento que representa a direção estratégica e permanente do projeto (que é indelegável), e distribua adequadamente os serviços especializados entre os diferentes fornecedores qualificados (contratando a fundação de apoio, eventualmente, se comprovar a sua habilitação técnica e econômica para a real execução de um ou mais destes serviços ²¹ e a vantagem para a administração). Tendo em vista a obstinação com que a Fiocruz vem mantendo os contratos irregulares com fundação de apoio diante das advertências e determinações explícitas do TCU, o que inclusive vai na contramão da maioria das instituições federais de ensino e pesquisa, uma tal reorganização seria mesmo uma medida extremamente saudável para a boa continuidade do projeto. É possível que ocorra alguma “perda de agilidade” neste processo, dadas as limitações procedimentais da administração pública²², mas essa perda é mais que compensada pela redução dos riscos de má condução administrativa do empreendimento²³ – além do que o empreendimento encontra-se em fase de construção, durante a qual não existem diferenças marcantes entre a obra de Biomanguinhos e qualquer outra obra pública²⁴. São possíveis também problemas pontuais na desmobilização do contrato e reorganização da contratação de serviços, mas o enfrentamento de tais problemas é inevitável (salvo se se pretender manter uma espécie de dependência do projeto em relação à fundação de apoio) de mais fácil equacionamento agora, quando o projeto encontra-se nas suas primeiras etapas, do que quando o ritmo de todos os contratos estiver mais acelerado.

Por todas as razões expostas, o Comitê endossa integralmente a posição do TCU, e manifesta-se favorável à inclusão no Anexo VI da LOA/2018 do Contrato 70/2016 (sendo dispensável, como também recomenda o TCU, incluir o Contrato 23/2011 uma vez que o mesmo já se encontra integralmente executado).

²¹ “A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação”. Acórdão TCU 3193/2014 - Plenário

²² Perda esta que muitas vezes é causada simplesmente pela impossibilidade de contornar via fundação algumas vedações legais impostas aos contratos administrativos (como o pagamento a fornecedores inadimplentes com o Fisco ou a fornecedores estrangeiros que não aceitam as regras de pagamento estabelecidas para a Fazenda Pública e exigem pagamento adiantado, por exemplo).

²³ Riscos estes demonstrados pela vasta jurisprudência do TCU combatendo as mais diferentes formas de abusos por meio dessas contratações genéricas de fundações de apoio, sistematizadas nos assentos doutrinários e trabalhos de CPI mencionados no início desta argumentação.

²⁴ Diferenças marcantes virão a existir, com certeza, quando da exploração em regime industrial, razão pela qual o Comitê já salientou a conveniência de se avaliar a proposta de criação da empresa pública.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

36901 – Fundo Nacional de Saúde

Construção do Hospital Regional em Queimados/RJ

Programas de Trabalho:

10.302.2015.8535.0033/2017 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde no estado do Rio de Janeiro

Objeto:

Contrato 029/2015, 19/8/2015, Obras de Construção do Hospital de Cardiologia em Queimados - RJ, Volume Construções e Participações Ltda.

Irregularidade:

Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

Objeto:

Edital 022/2014, 21/2/2014, CONCORRÊNCIA, Execução de Obras de Construção do Hospital de Cardiologia em Queimados/RJ.

Irregularidade:

Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

Informação do TCU:

Por meio do Acórdão 2612/2016 – Plenário, a Corte de Contas informa a esta CMO que a construção da unidade de cardiologia do Hospital de Queimados/RJ, realizada pelo Estado do Rio de Janeiro com recursos federais (Contrato de Repasse 0375.088-77/2011/Ministério da Saúde/Caixa, Siafi 768473, valor de R\$ 72.000.000,00 em repasses da União e R\$ 18.000.000,00 de contrapartida estadual), apresentou problemas relevantes na planilha orçamentária. Referida planilha, aliás, não havia sequer sido aprovada pela Caixa Econômica Federal, tendo essa mandatária apontado relevantes divergências quantitativas entre os projetos e a planilha orçamentária que, em conjunto com a previsão de aquisição de equipamentos, resultaram na indicação de glosa de R\$ 10,1 milhões (em uma obra orçada em R\$ 61,3 milhões) em julho de 2014. Não obstante, o governo estadual lançou edital em novembro de 2014, e proclamou o



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

resultado em julho de 2015. A Caixa considerou então inapto o processo licitatório baseado na referida planilha e solicitou o encaminhamento de nova planilha retificada; nesse interim, a empresa contratada iniciou a execução da obra, com providências iniciais de canteiro, terraplenagem e locação da obra (0,5% do valor total contratado), após o que o contrato foi suspenso até o saneamento das divergências com a Caixa (sem registro de qualquer repasse ao Estado até o momento da auditoria). As autoridades estaduais justificaram ter realizado a licitação mesmo com o edital impugnado pela Caixa com o argumento de que o Tribunal de Contas do Estado já havia aprovado o edital e, caso fosse modificado, teria de ser novamente submetido àquela Corte para aprovação.

A base para o apontamento do TCU é exatamente a análise já procedida pela Caixa e comunicada ao executor estadual antes da licitação impugnada, evitando a equipe de auditoria pronunciar-se em exames diretos de seu conteúdo, para não suprimir a intervenção do agente financeiro e para evitar duplicidade de esforços e interpretações nesta etapa preliminar de análise. Em que pese a posição da equipe de auditoria pela não paralisação da obra, o Relator do Acórdão anota posição de que se trata de fatos diretamente enquadrados na tipificação de IG-P segundo a dicção legal, máxime porque o gestor estadual tinha conhecimento da censura aos mesmos por parte da Caixa antes de proceder à licitação. Após as oitivas pertinentes, o governo estadual anunciou a rescisão amigável do contrato e a adoção de providências de regularização do projeto e respectivo orçamento. No entanto o relator denuncia que não consta qualquer comprovação dessa providência, quer trazida espontaneamente pelas partes, quer após pesquisa direta na imprensa oficial federal e estadual. Assim, não encontra fundamento fático qualquer proposta de descaracterização da IG-P baseada numa suposta rescisão – além do que, assevera, a “rescisão amigável” somente encontra amparo legal em hipóteses de conveniência ao interesse público (e nunca para solucionar pendências de legalidade, o que se faz pela anulação ou, eventualmente nesse caso, pela celebração de aditivos suprimindo os quantitativos inadequados). Em deliberação de mérito, o referido Acórdão fixa prazo de quinze dias para o governo estadual anular o contrato ou celebrar termo aditivo retificando os quantitativos inadequados, determina à Caixa que se abstenha de liberar os recursos do contrato de repasse até decisão posterior do TCU e confirma à CMO a indicação de paralisação dos mesmos.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

Em 2017 o Tribunal realizou o acompanhamento das suas determinações e, durante inspeção, comprovou que a Caixa Econômica Federal não liberou os recursos financeiros referentes ao contrato de repasse em questão não tendo, portanto, a conta corrente específica e a de investimento sofrido qualquer movimentação. Constatou-se, assim, que houve o cumprimento da determinação contida no subitem 9.3 do Acórdão 2.612/2016-TCU-Plenário. Entretanto, houve o descumprimento da determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2.612-TCU-Plenário, uma vez que a Seobras não efetuou a repactuação do contrato ou anulou o contrato.

Diante desta situação, entendeu o Tribunal não ser necessário manter a classificação de IGP, pois o ajuste eivado de vício está definitivamente impossibilitado de ser executado com recursos federais, reclassificando o achado de auditoria para indício de irregularidade do tipo IG-C. Em seu voto, o Ministro-Relator Benjamin Zymler propôs:

determinar à Caixa Econômica Federal que se abstenha de liberar os recursos do Contrato de Repasse 0375.088-77/2011 para o empreendimento, enquanto o conveniente não proceder às correções necessárias na planilha orçamentária da obra e realizar nova licitação, cujo orçamento-base possua quantitativos de serviços em conformidade com os previstos em projeto, nos termos dos art. 7º, §4º, da Lei 8.666/1993.

Proposta do COI:

O Comitê acompanhará a decisão do Tribunal por entender que as determinações exaradas por meio do Acórdão 845/2017-TCU-Plenário são suficientes para requalificar o indício de irregularidade grave de IG-P para IG-C. Entende o TCU que:

em função da Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras/RJ) **ter adotado as medidas com vistas à rescindir o Contrato 029/2015/Seobras**, relativo à construção do Hospital Regional no Município de Queimados, no Estado do Rio de Janeiro, os indícios de irregularidade graves apontados no empreendimento não mais se enquadram no disposto no inciso IV do mesmo artigo (grifo nosso).

Como o Tribunal assegurou que Seobras/RJ adotou as medidas com vistas à rescindir o Contrato 029/2015/Seobras, além do Acórdão 845/2017-TCU-Plenário determinar, no seu item 9.3, à CEF que se abstenha de liberar os recursos do Contrato de Repasse 0375.088-77/2011/Ministério da Saúde/Caixa (Siafi 768473) até a comprovação da implementação das



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

correções necessárias na planilha orçamentária e realização de nova licitação livre de irregularidades por parte do conveniente, este Comitê decide pelo desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 022/2014, de 21/2/2014, e do Contrato 029/2015/Seobras, de 19/8/2015, ambos relativos às obras de construção do Hospital de Cardiologia em Queimados/RJ.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

36215 – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – Hemobras

Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE

Programa de Trabalho:

10.303.2015.1H00.0026/2017 - Implantação da Indústria de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras (PE) - No Estado de Pernambuco

Objeto:

Contrato 02/2011, 25/2/2011, Execução de obra, instalações e serviços para o início da implantação de planta industrial no terreno da Hemobras, compreendendo os prédios denominados Blocos B02, B03, B04, B05, B06, B10, B11, B12, B13, B16, B18, B19, B20 e P01, Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.

Irregularidades:

Pagamento de medições em desacordo com os critérios definidos (cronograma previsto, identificação, quantidade e qualidade dos serviços).

Termos aditivos e planilha orçamentária não refletem os serviços necessários para conclusão da obra.

Existência de atraso na execução do empreendimento.

Informação do TCU:

Em 2016, durante a apreciação do PLOA 2017, discutiu-se a inclusão dos Contratos 02/2011 e 35/2011, relativos a Implantação da Indústria de Hemoderivados de Biotecnologia – Hemobras (PE), no Anexo VI da LOA 2017, com o consequente bloqueio da sua execução física, orçamentária e financeira.

No âmbito desta discussão, foi realizada uma ampla e profunda análise dos problemas inerentes ao empreendimento, tais como:

- Delicada situação financeira da Hemobras, afetada por um forte descasamento de ativos e passivos;
- Presença de riscos de insucesso na execução dos contratos e processos de absorção de tecnologia de produção;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

- Perda de insumos intermediários biológicos para a produção de hemoderivados por problemas de conservação e armazenamento

Dentro destas fragilidades operacionais e estratégicas, a atuação da CMO no âmbito orçamentário se restringiu a analisar o bloqueio ou liberação dos dois contratos anteriormente citados, o 02/2011 e 35/2011.

Quanto ao Contrato 02/2011, relativo a obras, o TCU apontou, em síntese, que foram pagos ao consórcio contratado materiais e serviços cuja execução não se deu integralmente, ou que não estavam compatíveis com o cronograma da obra, ou ainda que foram pagos com base em item distinto da planilha orçamentária. Detectaram-se, também, inúmeros problemas de qualidade na execução de serviços já medidos e pagos, de forma que o Tribunal vislumbrou sérios riscos à própria funcionalidade da obra.

Em todos esses casos, os relatórios da empresa gerenciadora da obra apontavam essas irregularidades. Entretanto, a Hemobras decidia por realizar o pagamento destes serviços irregulares com a condicionante de que as irregularidades seriam resolvidas a posteriori.

Adicionalmente, o problema com o cronograma fez com que os escassos recursos da empresa fossem dispendidos sem que se obtivesse o avanço imprescindível da obra. Em síntese, a Hemobras precisava da conclusão urgente da obra, mas inexistia um cronograma factível de sua execução.

Não é de surpreender que tais irregularidades viessem a coincidir com o objeto da “Operação Pulso” da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, iniciada em dezembro de 2015 na sua fase ostensiva, investigando diretores e empregados da Hemobras e das empresas do consórcio por peculato, corrupção passiva e ativa, fraude à Lei de Licitações, evasão de divisas, lavagem de dinheiro e organização criminosa.

O TCU, na ocasião, determinou as seguintes medidas saneadoras em relação ao contrato: “a não prorrogação do contrato e a regularização das pendências em serviços já medidos e pagos, mas que ainda não foram integralmente concluídos”.

No caso do contrato de gerenciamento, o relatório do Tribunal apontou que “não possui critério que o vincule ao ritmo de execução do contrato da obra, de modo que independentemente da fase, do ritmo ou da quantidade de serviços em execução no contrato



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

principal, o faturamento do contrato de gerenciamento é o mesmo”. Mais uma vez, a determinação do Tribunal foi a não prorrogação do Contrato, visto que o mesmo encerrava-se em 30/11/2016. Ademais, não existe indicação de paralisação neste contrato, mas de IGC (indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade), em função do pequeno volume financeiro do contrato.

O AVN nº 24/2017 (Aviso nº 1138-GP/TCU, de 1º de novembro de 2017, na origem) encaminhou cópia do Acórdão nº 2344/2017, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, que tratou de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia no âmbito do Fiscobras 2017. O acórdão considera implementada a determinação contida no subitem 9.4.1²⁵ do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, e considera em implementação as contidas nos subitens 9.4.2 a 9.4.5²⁶ do mesmo acórdão.

Em audiência pública realizada em 29 de novembro de 2017, o Sr. Bruno Martinello Lima, representante do Tribunal de Contas da União, afirmou que o Acórdão nº 2.958/2016, julgado no dia 16 de novembro de 2016, confirmou os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) no âmbito do Contrato 2/2011. A seguir, citou o Acórdão nº 145/2017-TCU-Plenário, de 1º de fevereiro de 2017, que confirmou a IGP em 2017. Entretanto, o próprio Tribunal reconhece que a Hemobrás adotou a primeira medida corretiva, de não prorrogação da vigência dos contratos, estando tais contratos com sua vigência expirada.

Proposta do COI:

Em relação ao Contrato 02/2011, relativo a Implantação da Indústria de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras (PE), propomos a não inclusão no Anexo VI da LOA 2018, tendo

²⁵ 9.4. Determinar à Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) que se abstenha de:
9.4.1. prorrogar a vigência do Contrato 2/2011, celebrado com o Consórcio Biotec, para implantação da sua fábrica de hemoderivados e biotecnologia, a vencer em 30/11/2016;

²⁶ 9.4.2. realizar pagamentos ao Consórcio Biotec, relativamente ao Contrato 2/2011, até a integral solução das pendências indicadas no subitem 8.1 do relatório de auditoria (peça 59) e no voto, por meio da conclusão dos serviços neles referidos ou da integral devolução dos valores indevidamente pagos;

9.4.3. promover o pagamento de serviços não executados, realizados de forma parcial ou entregues com padrão de qualidade inferior ao especificado, no âmbito do Contrato 2/2011, celebrado com Consórcio Biotec;

9.4.4. liberar as garantias relativas ao Contrato 2/2011 até o integral saneamento das pendências indicadas no subitem 8.1 do relatório de auditoria (peça 59) e no voto e o recebimento das multas contratuais eventualmente impostas ao contratado;

9.4.5. realizar pagamentos por serviços não previstos no Contrato 2/2011, assim como de celebrar novos termos aditivos para cobertura à execução de serviços não previstos, ressalvados aqueles autorizados e executados antes da ciência da decisão interlocutória de 14/9/2016 (peça 62);



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2017

em vista se tratar de contrato com vigência expirada, não havendo mais portanto a possibilidade de continuidade do contrato no âmbito administrativo – registrando-se que a administração da Hemobras acatou as determinações já formuladas pelo TCU nesse sentido. Nesta situação comprovada, não há mais contrato a paralisar, nem medições ou faturas pendentes. As demais providências de apuração de prejuízos não são afetadas pela intervenção da Comissão no quadro de bloqueio. Assim, por perda de objeto, torna-se inócuo acrescentar o contrato em tela ao Anexo VI da LOA.