



PARECER N.º , DE 2012 - CN

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Aviso nº 16, de 2012-CN (nº 376-Seses-TCU/2012, na origem), que *“Encaminha cópia do Acórdão nº 967/2012-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, relativo à auditoria realizada em obras de saneamento básico, custeada com recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, sendo também parte do Plano de Fiscalização de Obras Públicas para o exercício de 2011 - TC nº 011.661/2011-9.”*

Relator: Deputado JAIME MARTINS

I – RELATÓRIO

I.1 Histórico

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria de conformidade no Município de Pilar/AL com o objeto específico de verificar a regularidade das obras de esgotamento sanitário realizadas com recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa – Unidade Orçamentária 36.211) a partir do convênio 2386/05 (Siafi 553836), de 09/12/2005.

Os recursos ajustados para consecução do objeto do Convênio nº 2.386/05 totalizam a importância de R\$ 2.170.000,00, da qual R\$ 2.000.000,00 são custeados pela Fundação Nacional de Saúde e R\$ 170.000,00 assumidos como contrapartida pelo Município de Pilar/AL. Sendo os recursos federais para realização da citada obra derivados da funcional *“10.512.0122.002L.0027 - Apoio a Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Esgotamento Sanitário em Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento - No Estado de Alagoas”*.

A fiscalização promovida pela Corte de Contas detectou: *sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; desembolsos de recursos referentes ao convênio sem conformidade com o Plano de Trabalho correspondente e ausência de cadastramento de contrato no SIASG*. Tais irregularidades foram informadas ao Congresso Nacional por ocasião da consolidação dos trabalhos de fiscalização de obras públicas integrantes do Orçamento da União referente ao Exercício de 2011.

Entretanto, durante a apreciação do PLOA 2012, foram levadas em consideração as informações prestadas pelo gestor - *no sentido de que a reformulação do Plano de Trabalho relativo ao empreendimento em Pilar (AL), solicitada pelo município em março de 2008, encontrava-se sob análise da Funasa e que os serviços já executados pelo município constavam da reformulação proposta; bem como, em relação ao sobrepreço apontado pela fiscalização, as informações de que a Funasa somente iria certificar os valores que se mostrassem compatíveis com o SINAPI*. Em função dessas informações, o Comitê de Obras Irregulares entendeu que o mecanismo preventivo havia alcançado o objetivo e **propôs a não-inclusão no Anexo VI do PLOA 2012 dos contratos sob análise, sem prejuízo de voltar a examinar a matéria em face de novas informações prestadas pelo TCU.**



I.2 Acórdão nº 967/2012 – TCU – Plenário, de 25/4/2012

Em 25.4.2012, a Presidência do Tribunal de Contas da União (TCU) encaminha a esta Comissão, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 967/2012 – TCU – Plenário, proferido nos autos do processo nº TC 011.661/2011-9, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, referente às obras de esgotamento sanitário no Município de Pilar, no Estado de Alagoas.

I.2.1. Dos Resultados da Auditoria

Segundo consta do voto do relator, os achados de auditoria registrados pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas e ratificados pela Secretaria de Fiscalização de Obras foram:

“Achado 3.1 – Sobrepreço Decorrente de Preços Excessivos Frente ao Mercado

Foi identificado sobrepreço sobrepreço, no valor de R\$ 340.041,18, no contrato firmado entre a Prefeitura de Pilar/AL e a empresa Mosamec Serviços Ltda, para implantação do sistema de esgotamento sanitário do município. A avença foi estimada em R\$ 1.980.078,71. O sobrepreço representaria 17,17% do valor do contrato.

Por meio da metodologia da Curva ABC, verificou-se 65,89% dos itens mais relevantes do contrato, correspondendo a R\$ 1.304.734,92. Como referência para comparação dos preços contratados, foi utilizado o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI - Localidade: Maceió – Vínculo: Nacional CAIXA e CAIXA Referencial – Data: Dezembro/2009). O BDI utilizado como referência foi o máximo admissível na atual jurisprudência deste Tribunal, de 28,87%, conforme Acórdão 325/2007 - Plenário.

Em decorrência da aplicação do método descrito, foi apurado sobrepreço global do contrato, obtido a partir da subtração dos preços totais dos serviços contratados dos valores totais do sistema referencial de custos, e posteriormente procedendo à soma dessas diferenças, sejam elas positivas ou negativas. Tal método é o preconizado na Portaria Segecex nº 20, de 30 de julho de 2010 – Roteiro de Auditoria de Obras.

Assim, a evidência de sobrepreço relativo ao valor global do empreendimento denota inadequação do orçamento da obra em relação aos preços referenciais do sistema SINAPI.

A irregularidade identificada representa grave desvio em relação aos princípios a que está submetida a Administração Pública, além de ter o potencial de ocasionar dano ao Erário materialmente relevante em relação ao valor total contratado.

Desta forma, a irregularidade enquadra-se no conceito de irregularidade grave (IGP), descrito no IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

A fim de reverter essa irregularidade, faz-se necessária a repactuação da planilha orçamentária do contrato, a fim de eliminar os indícios de sobrepreço identificados.

Achado 3.2 – Os desembolsos dos recursos referentes ao convênio não guardam conformidade com o Plano de Trabalho correspondente

A Fundação Nacional de Saúde - Funasa repassou à Prefeitura de Pilar/AL a quantia de R\$ 1.600.000,00, o que corresponde a 80% do valor total previsto no Convênio nº 2386/2005 (SIAFI 553836).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Inicialmente, em 2006, a Prefeitura firmou contrato com a Construtora Piatã Ltda., para a qual realizou pagamentos que somam R\$ 306.100,69. Posteriormente, tal contrato foi rescindido por inadimplência da Construtora na execução dos serviços.

O projeto de engenharia da obra sofreu diversas modificações sem que, no entanto, o Plano de Trabalho respectivo, do qual o novo projeto básico é integrante, fosse aprovado pela Funasa. Não obstante, a obra foi novamente licitada, em 2009, sendo contratada a empresa Mosamec Serviços Ltda, a quem já foram realizados alguns pagamentos. Os pagamentos efetuados pela Prefeitura de Pilar/AL à empresa Mosamec Serviços Ltda somam R\$ 747.721,93, representando 37,8% do valor total contratado, R\$ 1.980.078,71.

A Funasa realizou três visitas técnicas ao empreendimento, tendo consignado, nas duas últimas ocasiões, em 11/10/2010 e em 21/03/2011, que os serviços estão sendo executado à revelia daquela Fundação, considerando que não houve aprovação do novo Plano de Trabalho. Em consequência, as unidades técnicas do órgão concedente e deste Tribunal não puderam precisar o grau de implementação do cronograma físico das obras, uma vez que o plano de trabalho em execução não coincide com aquele aprovado pelo Convênio nº 2.386/2005.

A persistir tal situação, a última parcela do valor conveniado, de R\$ 400.000,00 (20% do total), não poderá ser repassada pela Funasa ao município de Pilar/AL, uma vez que, conforme prescreve a Instrução Normativa 01/1997 – IN 01/97, é necessária a aprovação da prestação de contas parcial para que seja possível tal repasse, o que não é razoável se esperar, ante a situação encontrada.

Desse modo, afigura-se grande risco da obra restar inacabada, sem qualquer benefício à população do município de Pilar/AL e com prejuízo dos recursos já repassados.

Pelo exposto, é possível concluir que a irregularidade identificada representa grave desvio em relação aos princípios a que está submetida a Administração Pública, além de ter o potencial de acarretar dano ao Erário materialmente relevante em relação ao valor total contratado. Portanto, o achado enquadra-se no conceito de irregularidade grave (IGP), descrito no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

Deste modo, deverá a Funasa analisar e aprovar o novo plano de trabalho, a fim de adequar o projeto básico em execução, conforme dispõe o art. 2º, § 1º, da IN 01/97.

Achado 3.3 – Ausência de cadastramento de contrato no SIASG

A falta de cadastramento de contrato no SIASG, embora seja indício classificado como outras irregularidades, compõe, juntamente com o achado de “Ausência de informações no SICONV”, questões a serem abordadas no relatório de consolidação da FOC-Funasa, considerando que se trata de falha de mesma natureza, identificada pela supervisão em todos os convênios/termos de compromisso fiscalizados. Assim, deixo de tratar desta questão neste processo.

Diante, dos achados de auditoria 3.1 e 3.2, foi promovida a oitiva da Prefeitura de Pilar/AL, da Fundação Nacional de Saúde e da empresa contratada para execução dos serviços de implantação de esgotamento sanitário no referido município - Mosamec Serviços Ltda.

A Prefeitura de Pilar/AL anunciou a pretensão de rever a planilha orçamentária do contrato onde foram apontados os indícios de sobrepreço. Asseverou que o descompasso entre o desembolso de recursos do convênio e o projeto em execução será solucionado com a aprovação do novo plano de trabalho junto à Fundação Nacional de Saúde.

Contudo, até o presente momento, o órgão municipal não apresentou medidas corretivas concretas no sentido de reverter os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação do empreendimento.

Tais medidas corretivas consubstanciam-se na formalização de termo aditivo com a empresa Mosamec, com a redefinição dos preços unitários da planilha orçamentária onde



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

foram identificados os sobrepreços, observados os parâmetros referenciais estabelecidos no sistema SINAPI, a previsão de desconto dos pagamentos superfaturados nas faturas vincendas a serem emitidas pela empresa contratada, bem como o compromisso de somente dar continuidade à execução do projeto após a aprovação do novo plano de trabalho pela Fundação Nacional de Saúde.

A Funasa também não trouxe ao Tribunal qualquer análise e aprovação do novo plano de trabalho do projeto de esgotamento sanitário, alterado e em execução pela Prefeitura de Pilar à revelia do órgão concedente.

De igual modo, a empresa Mosamec Serviços Ltda., apesar de sinalizar o empenho de elidir todas as irregularidades graves identificadas nestes autos, também não adotou medidas concretas no sentido de revertê-las. As planilhas de quantitativos e de preços unitários revistos pela empresa contratada ainda não tiveram concordância da Prefeitura de Pilar/AL, devidamente formalizada em termo aditivo, muito menos foram aprovadas no novo plano de trabalho submetido à Fundação Nacional de Saúde.

Dessa forma, a avaliação do projeto básico modificado e de seus elementos constitutivos, dentre eles, o novo orçamento dos itens de serviço revisado pela empresa Mosamec, não pode ser realizada por este Tribunal sem que haja a prévia aprovação do novo plano de trabalho pela Fundação Nacional de Saúde, caso contrário haveria usurpação da competência originária do órgão concedente.

Como bem pontuou a Secretaria de Fiscalização de Obras 3, a análise e aprovação do novo plano de trabalho pela Funasa é relevante não apenas para a regularidade do convênio em questão, mas também para o sucesso e eficácia das políticas públicas conduzidas pela Fundação. Essa análise envolve, não somente, o projeto básico de engenharia e orçamento integrante de tal projeto, mas os objetivos mais amplos dos programas conduzidos.

Outro aspecto relevante refere-se à possibilidade de o novo projeto básico e respectivos elementos constitutivos, apresentados pela Prefeitura de Pilar/AL e pela empresa Mosamec Serviços Ltda., não serem integralmente aprovados pela Funasa, a quem incumbe o poder discricionário de determinar correções e ajustes técnicos dos aspectos qualitativos e quantitativos do plano de trabalho alterado pelo órgão municipal.”

I.2.2. Das Determinações do TCU

Ante as razões expostas pelo Ministro Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, os membros do Tribunal de Contas da União decidiram por meio do Acórdão nº 967/2012, em sessão ordinária realizada no dia 25/4/2012:

“9.1. determinar ao Município de Pilar/AL a adoção das seguintes medidas:

9.1.1. promover as gestões necessárias, junto à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, a fim de obter a análise e aprovação do novo plano de trabalho modificado pelo órgão municipal, destinado à implantação do projeto de esgotamento sanitário, objeto do Convênio nº 2.386/2005;

9.1.2. celebrar termo aditivo ao Contrato firmado com a empresa Mosamec Serviços Ltda, cujo objeto é a implantação do projeto de esgotamento sanitário no Município de Pilar/AL, a fim de repactuar os valores dos itens de serviço em que foram identificados sobrepreço em relação aos custos referenciais do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, bem como promover desconto dos valores superfaturados, referentes às medições pagas, nas faturas vincendas a serem emitidas pela empresa Mosamec Serviços Ltda.,

9.2. determinar à Fundação Nacional de Saúde - Funasa a não liberação de recursos no âmbito do Convênio 2.386/05 até a aprovação de novo Plano de Trabalho apresentado pela Prefeitura de Pilar/AL à entidade concedente, a formalização de Termo Aditivo ao contrato firmado pela



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Prefeitura de Pilar/AL e a empresa Mosamec Serviços Ltda., com a eliminação do sobrepreço verificado na planilha orçamentária, observados os preços referenciais do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, e a previsão de recomposição de superfaturamento verificado nas medições de serviços já pagas à contratada, a ser descontado nas faturas vincendas a serem emitidas pela empresa Mosamec Serviços Ltda;

9.3. determinar à Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura de Pilar/AL que, no prazo de 60 dias, a contar da notificação, informe a este Tribunal sobre as providências adotadas;

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), apontados no Convênio 2368/2005 (Siafi 553836), relativo à obra de esgotamento sanitário no município de Pilar/AL, com potencial dano ao erário de R\$ 340.041,18 (trezentos e quarenta mil, quarenta e um reais e dezoito centavos), cujo saneamento dependerá da adoção das seguintes medidas:

9.4.1. comprovação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de repactuação da planilha orçamentária do contrato vigente, eliminando os indícios de sobrepreço detectados;

9.4.2. apresentação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de cronograma de recuperação dos valores superfaturados no contrato vigente;

9.4.3. análise e aprovação do novo Plano de Trabalho do Convênio pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, inclusive com a manifestação conclusiva daquela Fundação sobre a adequação dos preços do orçamento apresentado, de modo que o projeto básico a ser executado esteja de acordo com Plano de Trabalho aprovado, conforme dispõe o art. 2º, § 1º, da IN 01/97 e também com preços compatíveis ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, conforme estatui o art. 125 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).”

Por despacho da presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, fomos designados para relatar o Aviso nº 16, de 2012-CN (nº 376-Seses-TCU/2012, na origem), que encaminha cópia do Acórdão nº 967/2012-TCU-Plenário.

É o relatório.

II. VOTO

Nos termos do que dispõe o art. 92, §2º, III, e o art. 96 da Lei nº 12.465, de 12 agosto de 2011 (LDO para 2012):

“Art. 92. O Congresso Nacional levará em consideração, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos 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 no art. 91, § 1º, incisos IV, V e VI, desta Lei, e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial:

- I - os impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;*
- 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 das parcelas executadas;*
- V - as despesas necessárias à preservação das instalações e serviços já executados;*
- VI - as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;*



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

VII - as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; e

VIII - o custo total e o estágio de execução física e financeira dos contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas.

§1º A apresentação das razões a que se refere o caput deste artigo é de responsabilidade:

I - **do titular do órgão ou entidade federal, executora ou concedente,** responsável pela obra ou serviço em que se tenha verificado indício de irregularidade, no âmbito do Poder Executivo; ou

II - do titular do órgão dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, para as obras e serviços executados no respectivo âmbito.

§2º As razões de que trata este artigo serão encaminhadas ao Congresso Nacional, por escrito, pelos responsáveis mencionados no § 1º deste artigo:

I - para as obras e serviços constantes da relação de que trata o inciso I do art. 93, no prazo a que se refere o art. 10, ambos desta Lei;

II - para as obras e serviços constantes da relação de que trata o inciso II do art. 93 desta Lei, em até 15 (quinze) dias da publicação do acórdão do TCU que aprobe a forma final da mencionada relação; e

III - no caso das informações encaminhadas na forma do art. 96 desta Lei, em até 15 (quinze) dias a contar do recebimento da decisão monocrática ou da publicação do acórdão a que se refere o art. 91, § 9º, desta Lei.”

Art. 96. Durante o exercício de 2012, o TCU remeterá ao Congresso Nacional e ao órgão ou à entidade fiscalizada, no prazo de até 15 (quinze) dias da decisão ou Acórdão aos quais se refere o art. 91, §§ 9º e 10, desta Lei, informações relativas a novos indícios de irregularidades graves identificados em contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da Lei Orçamentária de 2012, inclusive com as informações relativas às execuções física, orçamentária e financeira, acompanhadas das manifestações dos órgãos e entidades responsáveis pelas obras que permitam a análise da conveniência e oportunidade de bloqueio das respectivas execuções física, orçamentária e financeira.”

Portanto, cabe aos órgãos fiscalizados pelo TCU se pronunciarem sobre as medidas adotadas para atender às determinações da Corte de Contas (apresentarem razões). Tendo em vista a ausência de pronunciamento, entendemos que a situação apontada pelo TCU mantém-se inalterada desde a data do Acórdão nº 967/2012, em 25.4.2012.

Diante das informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, não cabe outra medida senão propor a **suspensão da execução física, orçamentária e financeira das obras de esgotamento sanitário no Município de Pilar, no Estado de Alagoas**, objeto do **Convênio nº 2386/05** (Siafi 553836), e incluir o programa de trabalho **“10.512.0122.002L.0027 - Apoio a Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Esgotamento Sanitário em Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento - No Estado de Alagoas”**, vinculado à Unidade Orçamentária 36211 - **Fundação Nacional de Saúde**, no Anexo VI da Lei nº 12.595, de 19/01/2012 (Orçamento da União para o exercício de 2012), referente a obras com indícios de irregularidades graves, na forma proposta de Decreto Legislativo apresentada a seguir.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado JAIME MARTINS

Relator



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Inclui no Anexo VI da Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012 (LOA 2012) o Programa de Trabalho 10.512.0122.002L.0027 - Apoio a Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Esgotamento Sanitário em Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento - No Estado de Alagoas, vinculado à Unidade Orçamentária 36211 - Fundação Nacional de Saúde.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Em cumprimento ao art. 91, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.465, de 2011 (LDO/2012), inclua-se no rol dos *Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves*, constantes do Anexo VI da Lei nº 12.595, de 2012 (LOA 2012), a seguinte programação orçamentária:

I – “**10.512.0122.002L.0027** – “Apoio a Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Esgotamento Sanitário em Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento - No Estado de Alagoas” vinculado à Unidade Orçamentária nº 36211 - Fundação Nacional de Saúde. **Objeto:** Convênio nº 2386/05 (Siafi 553836). **Irregularidades:** Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e Os desembolsos dos recursos referentes ao convênio não guardam conformidade com o Plano de Trabalho correspondente.

Art. 2º - Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado **JAIME MARTINS**

Relator