



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N° 82, DE 2009

“Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados realize ato de fiscalização sobre as ações previstas no Projeto de Lei nº 1, de 2009-CN, a serem executadas pela Secretaria Especial de Portos.”

Autor: Deputado **LEO ALCÂNTARA**

Relator: Deputada **ALINE CORRÊA**

RELATÓRIO FINAL

I - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle - PFC, apresentada a esta Comissão em abril de 2009, para a realização de ato de fiscalização sobre as ações orçamentárias previstas no Projeto de Lei nº 1, de 2009-CN, convertido na Lei nº 11.973, de 6 de julho de 2009. Tais ações orçamentárias permitiram à Secretaria Especial de Portos a execução de obras, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, relativas a dragagem e adequação da navegabilidade em diversos portos marítimos brasileiros, bem como o desenvolvimento de ações voltadas à gestão e à coordenação do PAC.

O relatório prévio à PFC em análise (fls. 74/77), aprovado por esta Comissão, em 26 de agosto de 2009, previa em seu Plano de Execução e Metodologia de Avaliação, a realização de fiscalização a ser executada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para examinar a regularidade da execução de despesas integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, relativas a dragagem, objeto do PLN nº 1, de 2009, bem como o desenvolvimento de ações voltadas à questão e à coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), todas estas sob a responsabilidade de execução da Secretaria Especial de Portos. Mediante complementação de voto (fl. 78), o relatório previu também a possibilidade desta Comissão, utilizando-se das informações obtidas do Tribunal de Contas, requerer diligências ou quaisquer atividades que estejam em sua alcada regimental ou constitucional, para efeito do trabalho de fiscalização.

Simultaneamente ao requerimento desta PFC, foi solicitada pelo Deputado Leo Alcântara (fl. 6) a realização de audiência pública com o Ministro da Secretaria



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Especial de Portos e representantes legais das empresas que compõem o Consórcio Draga Brasil.

Essa audiência foi realizada no dia 07 de julho de 2009 somente com a presença do Ministro de Estado. Embora convidados, os representantes das empresas que compõem o citado Consórcio não compareceram à audiência.

Anexamos aos autos as notas taquigráficas da reunião com o Ministro, bem como cópia do material exibido durante a apresentação (fls. 29/71).

Durante a audiência o Ministro apresentou as principais obras a serem realizadas nos portos brasileiros, bem como o estágio em que se encontravam cada uma das respectivas licitações. Esclareceu também diversos questionamentos a respeito de: mercado de dragagens; as principais empresas que atuam nesse mercado; a abertura de processo junto à Secretaria de Direito Econômico para exame de eventual formação de cartel; fatores físicos que explicam a diferença de preços de dragagem nos diversos portos; procedimentos relativos à medição de profundidade por batimetria e os órgãos envolvidos na fiscalização; entre outros temas.

Por conseguinte, a Presidência desta Comissão, por intermédio do Ofício nº 445/2009/CFFC-P, de 03 de setembro de 2009 (fl. 80), encaminhou ao TCU o relatório prévio desta PFC solicitando as devidas providências.

Em 15 de dezembro de 2009, o TCU encaminhou a esta Comissão, por meio do Aviso nº 1872-Seses-TCU-Plenário (fl. 84), cópia do Acórdão nº 3.038/2009-TCU-Plenário, proferido nos autos do Processo nº TC-020.883/2009-6. O Acórdão autorizou a 1ª Secex a realizar levantamento de auditoria na Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, com o objetivo de obter informações para avaliar preliminarmente a aplicação dos recursos objeto da Lei nº 11.973/2009, abrangendo especialmente: a) o planejamento estratégico do órgão; b) o planejamento para as contratações de serviços de dragagem e relacionados, e seu alinhamento com a Lei nº 11.610/2007, que instituiu o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária; c) as ações efetivas e seus resultados, com vistas a essas contratações; e d) a situação da execução dos respectivos contratos.

Por meio do Aviso nº 33-GP/TCU (fl. 96), o Tribunal de Contas solicitou a esta Casa cópia das notas taquigráficas e do material exibido durante a apresentação do Ministro de Estado da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, referente à audiência pública realizada em 7/7/2009 no âmbito da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. E por intermédio do Aviso nº 301-Seses-TCU-Plenário (fl. 102), o TCU encaminhou cópia do Acórdão nº 490/2010-TCU-Plenário em que os Ministros autorizam a prorrogação, por noventa dias, do prazo para a conclusão dos trabalhos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Finalmente, em 9 de junho de 2010, o TCU encaminhou a esta Comissão, mediante Aviso nº 775-Seses-TCU-Plenário (fl. 108), cópia do Relatório e do Voto que embasam o Acórdão nº 1278/2010-TCU-Plenário.

O relatório apresenta um resumo da conclusão do trabalho da unidade técnica responsável, cujos principais pontos transcrevemos a seguir:

4.1 *O objetivo do presente levantamento é avaliar a regularidade da execução dos recursos destinados ao Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária (PND), de responsabilidade da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP), e dar atendimento à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Para tanto, nos termos do Acórdão nº 3038/2009 – Plenário, a 1ª Secex foi autorizada a realizar esta fiscalização com foco no planejamento estratégico da SEP, no planejamento do PND, nas ações efetivas e resultados das contratações e na situação da execução dos contratos.*

(...)

4.6 *Quanto à regularidade das licitações e contratações, as informações levantadas não apontam ter havido restrição ilegítima à competição ou impropriedades formais relevantes. Os processos licitatórios referentes às obras tiveram, em certos portos, contratemplos, como licitações desertas, fracassadas, recursos de efeito suspensivo atinentes a temas complexos etc., o que resultou em atrasos, mas que não se identificam como falhas na gestão da SEP com relação ao programa. Houve indícios de conluio entre licitantes, a exemplo do ocorrido nos certames relativos a Rio Grande/RN e Santos/SP. Porém, o TCU, por meio do Acórdão nº 29/2010 – Plenário, já solicitou à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça que remeta o processo administrativo correspondente à questão, quando concluído. Assim, cabe alertar à SEP apenas quanto à falta de clareza constatada em alguns editais de serviços de apoio à fiscalização das obras de dragagem, bem como quanto à indevida adoção do tipo ‘melhor técnica’, nesses certames de assessoramento.*

4.7 *Foi observado, no entanto, que a SEP não possui procedimentos e estrutura adequada para a realização ou o acompanhamento de projetos básicos.*

4.8 *O órgão de portos se mostrou, em sua atuação finalística, dependente do conhecimento técnico dos especialistas do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (Centran), que atuaram, principalmente, na elaboração dos projetos básicos e orçamentos. O Termo de Compromisso nº 4/2009, de objeto voltado para apoio técnico à atividade gerencial da SEP, exemplifica essa relação.*

4.9 *Esse respaldo técnico do Centran na elaboração dos projetos não exime a SEP de sua responsabilidade, tampouco isenta, de per se, os projetos de imperfeições.*

4.10 *Esses fatos foram considerados risco para a Administração e são objeto de proposta de alerta. É oportuno frisar que nas fiscalizações do Fiscobras 2010 estão se analisando alguns indícios que podem apontar deficiências localizadas em projetos, situações essas que poderão ser tratadas, em conjunto, em outros processos, como as contas da SEP.*

4.11 *Identificaram-se falhas na orçamentação das obras de dragagens do PND, mormente nas estimativas constantes dos projetos básicos dos editais, que apresentam valores e parâmetros carentes de memória de cálculo e, assim, comprometem os valores finais calculados, que serviram de base para licitar e contratar a obra. Esses elementos, cuja aferição de razoabilidade e adequabilidade é prejudicada pela ausência de memória de cálculo, apresentam grande impacto no valor final orçado para as obras. A correção dos quantitativos poderá ser verificada em procedimento da SEP. Proposta de determinação está em elaboração por parte das equipes do Fiscobras 2010, que analisam o assunto.*

4.12 *Constataram-se, também, outras falhas de projetos, que possibilitam risco de transtornos durante a execução das obras, como atrasos, em razão de adequações que posteriormente se revelam necessárias, nos programas de trabalho. Há, ainda, possibilidade de sobreposição de objetos de convênios e outros*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

instrumentos, especificamente no que se refere às obras de dragagem no porto de Suape/PE.

4.13 Ainda no que se refere a projetos, foi verificado que a SEP não possui um sistema adequado para a gestão dos custos de dragagem. No entanto, esse assunto não foi aprofundado aqui, pois já foi objeto de apreciação pelo Tribunal no Acórdão nº 29/2010 – Plenário, cujas determinações vêm sendo monitoradas pela Secob. Cabe, apenas, dar essa notícia à Câmara dos Deputados.

4.14 Com relação à execução dos empreendimentos, verificou-se que a estrutura da SEP é insuficiente para a adequada fiscalização dos serviços. O órgão também não apresentou bom desempenho na contratação de empresas supervisoras, para apoio à atividade de fiscalização das obras. Além de as contratações de supervisoras previstas contemplarem apenas alguns dos contratos de dragagem, os editais de licitação correspondentes foram lançados, em geral, com bastante atraso, de modo que diversas obras foram iniciadas sem o devido apoio à fiscalização. Para sanar a situação, a SEP tem procurado, por meio do INPH, supervisionar, em alguns portos, as dragagens, até que se inicie a vigência dos respectivos contratos de assessoramento à fiscalização. Trata-se de medida paliativa, uma vez que a própria SEP reconhece que o Instituto carece de estrutura.

4.15 Esses fatos motivam proposta de alerta à Secretaria Especial de Portos.

4.16 Foi verificada a inexistência de um plano estratégico para os portos nacionais. O Tribunal já examinou essa situação e recomendou, no Acórdão nº 1904/2009 – Plenário, que o Ministério dos Transportes adotasse ações relativas ao Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transportes (CONIT) e à formação de comitês técnicos, especialmente o do setor portuário. No entanto, as informações levantadas não indicam que tenham sido adotadas medidas efetivas para o atendimento ao que foi recomendado.

4.17 Somente em março de 2010 foi celebrado termo, entre a SEP e a Universidade Federal de Santa Catarina, para a realização de estudo com vistas a conceber instrumento de planejamento estratégico, denominado Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP). Em face da relevância de tal instrumento, entende-se oportuno alertar a Secretaria a respeito.

4.18 Em razão da inexistência de plano estratégico, o programa de dragagem dos portos nacionais seguiu critérios provisórios, com base em informações locais de cada porto, relativas a demandas de movimentação de carga e necessidade dos serviços. A decisão acerca dos portos contemplados pelo PND foi tomada com base em estudo complementar desenvolvido pelo Centran, para o Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT).

4.19 Outros pontos, de menor relevância, foram tratados e podem ser vistos no relatório.

4.20 Entende-se que, por meio deste levantamento de auditoria, o objetivo foi alcançado. Foram realizadas verificações de cunho geral quanto à execução dos contratos e ao planejamento, apontando-se deficiências de gestão. Foram efetuadas verificações amostrais das licitações realizadas pela SEP e, embora não tenham sido encontrados indícios de irregularidades, identificou-se problemas de ordem operacional nos certames.

4.21 Além disso, outras ações fiscalizatórias do Tribunal encontram-se em andamento, especialmente o monitoramento do Acórdão nº 29/2010 – Plenário, no tocante aos custos, e as fiscalizações do Fiscobras 2010.

4.22 Assim, podem ser encaminhadas à Câmara dos Deputados as informações contidas no presente relatório.

Diante dessas constatações, a equipe de fiscalização formulou proposta de alerta à Secretaria Especial de Portos. Com efeito, a proposta da equipe técnica dirige-se essencialmente para as questões relacionadas às deficiências no planejamento e gerenciamento de políticas e ações do setor portuário, tais como: ausência de sincronia entre os contratos de dragagem e os respectivos contratos de supervisão (apoio à fiscalização), em razão de início intempestivo dos processos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

licitatários destes últimos, indicando falha no planejamento do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária; terceirização excessiva da elaboração, gestão e do controle técnico de projetos de obras, inclusive orçamentação; e adoção indevida do tipo “melhor técnica” nas concorrências para a contratação dos serviços de apoio à fiscalização das obras de dragagem.

Apesar dessas falhas, o Relator do processo não considera grave as irregularidades constatadas nos contratos examinados e nem nas licitações auditadas conforme se depreende se seu voto:

"3. Concluído o levantamento de auditoria, a unidade técnica responsável elaborou extenso relatório (fls. 191/215), o qual conta com dois apêndices (fls. 216/221 e 222/236), onde são consignadas informações mais detalhadas acerca de pontos tratados, especialmente aqueles cujo exame não revelou impropriedades relevantes.

4. Não foram encontrados indícios de irregularidades graves no planejamento e execução dos contratos examinados, tampouco nas licitações verificadas, em base amostral, pela equipe de auditoria. Entretanto, o levantamento identificou deficiências de gestão nos contratos e problemas de ordem operacional nos certames, que, em resumo, consistiram em: deficiências no planejamento estratégico; falhas no planejamento do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária (PND); excesso de terceirização na elaboração, gestão, orçamentação, controle técnico, revisão e alteração de projetos de obras; e falhas na elaboração dos quesitos das concorrências e nas disposições dos editais dos certames referentes à contratação de serviços de apoio à fiscalização de obras de dragagem.

5. Tais problemas configuraram falhas formais na atuação da Secretaria Especial de Portos que, conquanto prescindam de determinações por parte do Tribunal, certamente ensejam a adoção de medidas saneadoras com o objetivo de mitigar o risco de ocorrências de problemas mais sérios no futuro.

6. Em razão disso, entendo pertinente a proposta da unidade técnica de fazer os devidos alertas à SEP/PR. "

Em consequência dessas constatações e recomendações, o Tribunal de Contas da União exarou o citado Acórdão nº 1278/2010-TCU-Plenário com o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, originária da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que encaminhou a Proposta de Fiscalização e Controle nº 82/2009, de autoria do Deputado Leo Alcântara, para que o Tribunal realizasse auditoria nas ações previstas na Lei nº 11.973/2009, a serem executadas pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no arts. 1º, inciso II, e 38 da Lei nº 8.443/1992, art. 14, inciso IV, da Resolução TCU nº 215/2008 e arts. 1º, inciso II, e 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. alertar a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República para as seguintes falhas na atuação dessa unidade, identificadas em levantamento de auditoria realizado pelo Tribunal, que ensejam a adoção de medidas saneadoras:

9.1.1 ausência de planejamento estratégico que norteie a atuação da Secretaria na definição e implementação de políticas e ações para o setor portuário;

9.1.2 ausência de sincronia entre os contratos de dragagem e os respectivos contratos de supervisão (apoio à fiscalização), em razão de início intempestivo dos processos licitatórios destes últimos, indicando falha no planejamento do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária;

9.1.3 terceirização excessiva da elaboração, gestão e do controle técnico de projetos de obras, inclusive orçamentação, bem como de suas revisões e propostas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

de alteração, configurando ofensa ao art. 8º, inciso III, do Decreto nº 6.116, de 22/5/2007;

9.1.4 adoção indevida do tipo "melhor técnica" nas concorrências para a contratação dos serviços de apoio à fiscalização das obras de dragagem;

9.1.5 ausência de clareza nas disposições dos editais dos certames referentes à contratação de serviços de apoio à fiscalização de obras de dragagem, consoante verificado no item nº "17.3.4.j" dos editais da SEP nºs 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18 e 20, todos de 2009, e nos itens nºs 4.1 e 4.2 do anexo II desses instrumentos convocatórios;

9.2. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, bem como do inteiro teor do relatório final da equipe de auditoria, ao Ministro de Estado da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e para a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.3. considerar integralmente atendida a presente solicitação do Congresso Nacional;

9.4. arquivar os autos.

É o relatório.

II - VOTO

As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos por esta proposta de fiscalização e controle. As falhas constatadas pelo TCU foram comunicadas à Secretaria Especial de Portos e outras ações fiscalizatórias relacionadas ao órgão encontram-se em andamento.

Conforme voto do relator do processo, as irregularidades encontradas não são consideradas graves. E nos termos do acordão proferido pelo TCU a presente solicitação do Congresso Nacional foi considerada plenamente atendida.

Diante do exposto, ressaltando que as informações remetidas pelo Tribunal de Contas da União atenderam à demanda desta proposição, VOTO no sentido de que esta Comissão autorize o arquivamento da presente PFC, por ter alcançado seus objetivos.

Sala da Comissão. de de 2012.

Deputada ALINE CORRÊA
Relator