



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 49, DE 2011

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 49, DE 2011

“Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle efetue ato de fiscalização e controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, com vistas à realização de auditoria sobre o montante de recursos investido pelo Governo Federal, inclusive como aditivo, nas obras de reforma do Palácio do Planalto.”

Autor: Deputado Rubens Bueno

Relator: Deputado Wellington Roberto

RELATÓRIO PRÉVIO

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

Com base no art. 100, § 1º, combinado com o art. 24, inciso X, com o art. 60, inciso II, e com o art. 61, §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e dos incisos IV, VII e VIII do art. 71 da Constituição Federal, o nobre Deputado Rubens Bueno propõe que esta Comissão efetue *“ato de fiscalização e controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, com vistas à realização de auditoria sobre o montante de recursos investido pelo Governo Federal, inclusive como aditivo, nas obras de reforma do Palácio do Planalto.”*

2. De acordo com a justificação da Proposta, a edição nº 2.238 da Revista Veja apontou suspeita de superfaturamento das obras de reforma do Palácio do Planalto. Segundo a reportagem, as obras deveriam custar R\$ 78 milhões, mas terminaram com um custo de R\$ 112 milhões. Segue abaixo o restante da justificativa:

Em agosto de 2010, a reforma foi dada como concluída, mas teve de continuar, devido aos serviços inacabados. De acordo com a nota técnica n.º 27, emitida pela própria Casa Civil, por meio da Secretaria de Controle Interno da Presidência, a restauração do Palácio teria rendido um superfaturamento de 43% do projeto inicial. O detalhe, segundo a revista, é que o governo sabia dos valores acima e, mesmo assim, autorizou o pagamento à empreiteira.

Na nota, os técnicos ressaltam que não há documentos que comprovem os custos dos serviços incluídos no projeto durante a sua execução. Eles afirmam que o governo pagou 5,5 milhões de reais a mais do que o devido à empresa Porto Belo Construções, contratada para a realização da obra de restauração.

De acordo com a reportagem, a repartição da Casa Civil que fiscaliza as contas do Planalto apontou a fraude, porém, em vez de pedir ressarcimento do dinheiro,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 49, DE 2011

desembolsou recursos e agora negocia pagar mais 3,5 milhões de reais. A empreiteira teria cobrado um valor maior, o que poderia fazer com que o valor global da obra passasse dos R\$ 78 milhões iniciais para R\$ 123 milhões.

Desde o final do ano passado, já havia denúncias de irregularidades em relação à reforma do Palácio do Planalto. Além da questão do superfaturamento, essas denúncias traziam as falhas de ordem técnica na obra: infiltrações, alagamentos, ralos entupidos e impermeabilizações mal feitas. Naquela ocasião, até o representante de Oscar Niemeyer em Brasília, Senhor Carlos Magalhães, havia criticado a reforma, em carta enviada ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, pela péssima qualidade do empreendimento.

II – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

3. Os arts. 49, inciso X, e 70 da Constituição Federal, c/c os arts. 32, XI, “f”, 60, incisos I e II, 61 e 100, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, amparam a competência desta Comissão para empreender a Proposta de Fiscalização e Controle sobre o assunto suscitado.

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

4. Verificamos que a fiscalização ora proposta já foi objeto de investigação pelo Tribunal de Contas da União, por intermédio do **TC 013.697/2009-2**, relativo à auditoria realizada pela 3ª Secretaria de Controle Externo (3ª SECEX) no PT 04.122.0750.2000.0001- obra de reforma do Palácio do Planalto, em cumprimento ao Plano de Fiscalizações do Tribunal para 2009.

5. O Levantamento de Auditoria foi realizado na Secretaria de Administração/Presidência da República - Setorial Orçamentária e Financeira e na Comissão Regional de Obras da 11ª Região Militar, no período compreendido entre 16/06/2009 e 15/07/2009, tendo a Corte de Contas exarado os Acórdãos nºs **2214/2009-TCU-Plenário** e **1034/2010-TCU-Plenário** sobre o assunto.

6. Segundo consta do Acórdão 2214/2009, as principais ações abrangidas na obra de reforma do Palácio do Planalto foram:

- ✓ reforma e restauração do edifício Palácio do Planalto;
- ✓ modernização do sistema elétrico, hidrosanitário, de climatização, de segurança e automação predial, comunicação de dados, voz e imagem;
- ✓ implantação de sistema de reuso de água;
- ✓ construção de torre anexa ao edifício Palácio do Planalto, para funcionamento de escada de emergência e de copas;
- ✓ construção de estacionamento, com dois pisos subterrâneos, com previsão de 500 vagas.

7. A área total da obra foi de 54.436,34 m² a um custo total de R\$ 1.447,56/m².

8. O volume de recursos alcançou o montante de R\$ 80.437.414,00, tendo



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 49, DE 2011

sido considerados fiscalizados os recursos provenientes do contrato nº 05/2009 (R\$ 78.800.000,00), dos contratos relativos ao projeto básico (R\$1.637.414,00) e R\$ 250.000,00 relativos a serviços preliminares à obra executados pelo Comando do Exército.

9. A equipe de auditoria relatou os seguintes achados:
- ✓ Orçamento do edital /contrato / aditivo incompleto ou inadequado;
 - ✓ Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável;
 - ✓ Existência de preços diferentes para o mesmo serviço; e
 - ✓ Obra executada sem alvará de construção.

10. Com base nos achados de auditoria, o Acórdão nº 2214/2009 foi exarado com as seguintes determinações do Tribunal de Contas da União:

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

9.1. determinar à Comissão Regional de Obras da 11ª Região Militar que:

9.1.1. Informe a este Tribunal, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, anexando documentação comprobatória, sobre o cumprimento de decisão da Secretaria de Administração da Casa Civil no sentido de excluir do Contrato nº 5/2009 - CRO/11 os itens a seguir enumerados, passíveis de contratação distinta da contratação celebrada para obra de reforma de Palácio do Planalto (04.03.104.7, poltronas - Salão Leste - 140,00 unidades; 04.03.104.8, persiana -1.801,70 m²; 04.03.104.9, painel galeria dos presidentes, conforme especificação - 2,00 conj.; 04.03.106.1, tapete branco TP - 264,95 m²; 04.03.106.2, capacho CP -25,00 m²; 06.10.200.12, mobiliário (consoles e cadeiras- controle de acesso) - 12,00 unidades);

9.1.2 corrija o preço do item 03.02.940.3.1 (muro fachada - "concreto FCK=40 MPA dosado em central") cotado por valor superior ao item 03.01.503.3, procedendo, ainda, a exclusão da mão de obra cotada para este item, inclusive em eventual medição paga, e informe a este Tribunal, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, sobre as providências adotadas;

9.1.3 inicie a licitação relativa à Obra de Reforma do Palácio do Planalto somente depois de existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários e, diferentemente do disposto 4.3.2.3.1 do edital da Concorrência nº 1/2009, exija a entrega e mantenha à disposição dos órgãos de controle a composição de todos os custos unitários da licitante, informando ao Tribunal, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, as medidas efetivamente adotadas;

9.2 determinar à Secretaria de Administração da Presidência da República que:

9.2.1 revise, juntamente com a Comissão Regional de Obras da 11ª Região Militar, os preços unitários do Contrato nº 5/2009 - CRO/11 e informe a este Tribunal, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, as correções efetuadas, bem assim eventuais termos aditivos ao mencionado contrato celebrado para realização da obra de reforma do Palácio do Planalto ou outro fato relevante à aplicação de dinheiro público nessa obra;

9.2.2 informe a este Tribunal, no prazo de 45 dias, sobre a liberação do alvará de construção e eventual realização de gasto público federal, como multas e outros, devido à ausência de alvará de construção na obra de reforma do Palácio do Planalto, bem assim as providências adotadas para que os responsáveis promovam o devido ressarcimento ao erário;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 49, DE 2011

9.3 determinar à 3ª Secretaria de Controle Externo que:

9.3.1 promova a oitiva da empresa PB Construções e Comércio Ltda., na pessoa de seu representante legal, para que se manifeste, se assim o desejar, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre o pagamento recebido correspondente a medições da obra de reforma do Palácio do Planalto (NF 070 e 077 - PB Construções e Comércio Ltda), calculado com base em alíquota de ISS de 5%, enquanto na localidade em que se executa a obra, Distrito Federal, a alíquota do ISS vigente é de 2%;

9.3.2 promova, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Coronel Braúlio de Paula Machado, Chefe da Comissão Regional de Obras, 11ª Região Militar, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa para a contratação e pagamento de valor correspondente a medições da obra de reforma do Palácio do Planalto (NF 070 e 077 - PB Construções e Comércio Ltda.), calculado com base em alíquota de ISS de 5%, enquanto na localidade em que se executa a obra, Distrito Federal, a alíquota do ISS vigente é de 2.

11. A verificação do cumprimento dessas determinações foi relatada no Acórdão nº Acórdão nº 1034/2010-TCU-Plenário, valendo transcrever o respectivo voto condutor:

Conforme consignado pela unidade técnica, as determinações relativas aos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2214/2009 – TCU – Plenário foram cumpridas. As informações e documentos acostados aos autos lograram afastar as irregularidades apontadas, uma vez que:

1.1 Item 9.1.1: a unidade técnica constatou que a irregularidade foi afastada, já que os itens 04.03.104.7, 04.03.104.8, 04.03.104.9, 04.03.106.1, 04.03.106.2 e 06.10.200.12 foram excluídos da planilha, importando numa diminuição de R\$ 613.433,38 no valor do contrato;

1.2 Item 9.1.2: a Secob-3 concluiu que a irregularidade foi afastada, já que o preço unitário do item “03.04.03.001 – Concreto FCK=40 MPA dosado em central” foi corrigido de R\$ 636,98 para R\$ 333,63, resultando na supressão de R\$ 50.962,98 do valor do contrato;

1.3 Item 9.2.1: a unidade técnica constatou que os itens 04.03.104.7, 04.03.104.8, 04.03.104.9, 04.03.106.1, 04.03.106.2 e 06.10.200.12 foram excluídos da planilha e que o preço unitário do item “03.04.03.001 – Concreto FCK=40 MPA dosado em central” foi corrigido de R\$ 636,98 para R\$ 333,63. Com isso, a irregularidade foi afastada, o que resultou na celebração do Termo Aditivo 001;

1.4 Item 9.2.2: a determinação foi cumprida, visto que a cópia do Alvará de Construção da obra foi encaminhada junto ao Ofício 214/2009-AS/PR-wms, de 3/11/2009, da Secretaria de Administração da Casa Civil – Presidência da República.

2. Com relação à determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão, conforme destacou a 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras, restou comprovado nos autos que à época da publicação do Acórdão (23/9/2009), o objeto já havia sido adjudicado (28/5/2009). Com isso, não havia como a determinação ser cumprida de forma tempestiva. Apesar disso, quando solicitadas por este Tribunal, as composições de custos foram disponibilizadas pelo órgão. Considera-se, assim, que a Comissão Regional de Obras da 11ª Região Militar – CRO/11 – cumpriu, naquilo que foi possível, a determinação em exame.

3. No tocante aos itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2214/2009 – TCU – Plenário, os argumentos apresentados pela empresa PB Construções e Comércio Ltda. e pelo responsável podem ser acolhidos, conforme concluiu a unidade técnica, uma vez que:

3.1 A empresa simplesmente reproduziu a tabela apresentada pela Administração para a apresentação do BDI, sendo que a proposta foi elaborada de acordo com o edital (fls. 117 a 142 do Volume Principal). Fixou-se assim, de acordo com as regras do



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 49, DE 2011

certame, a equação econômico-financeira do proponente;

3.2 Não foi constatado sobrepreço no valor global contratado, conforme relatório de auditoria. Além disso, a equipe de fiscalização constatou que a taxa de BDI estipulada no contrato estava dentro das margens de aceitabilidade definidas pelo próprio TCU;

3.3 Conforme cálculo detalhado na instrução transcrita no Relatório que antecede este Voto, ainda que a Administração tivesse adotado no orçamento de referência a alíquota correta de ISS (2%, em vez de 5%), o preço da contratada apresentaria significativo desconto em relação ao preço de referência corrigido, não cabendo, assim, falar em sobrepreço na proposta contratada;

3.4 Tampouco se poderia questionar o resultado do certame. Conforme verificado pela unidade técnica, ao alterar o percentual de BDI de todas as propostas ofertadas com ISS de 5% pelas outras licitantes, ainda assim a PB Construções e Comércio Ltda. permaneceria com o menor preço global;

3.6 A redução da taxa final do BDI representaria quebra severa de equilíbrio econômico-financeiro do contrato;

4. Assiste razão à unidade técnica. Considerando que a contratação não foi antieconômica; que o BDI estava dentro das margens de aceitabilidade definidas por esta Corte de Contas; que não há indicação de que o BDI tenha gerado sobrepreço global; e que a alteração do BDI poderá alterar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, as razões de justificativa apresentadas pelo responsável e os argumentos apresentados pela contratada podem ser acolhidos.

5. Considerando, por fim, que o contrato encontra-se em fase de conclusão, é desnecessário proferir determinações para a correção do problema.

Ante o exposto, considerando que as determinações contidas no Acórdão 2214/2009 – TCU – Plenário foram cumpridas e que os esclarecimentos e razões de justificativa apresentados pela contratada e pelo responsável conseguiram elidir as irregularidades apontadas, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que submeta a este Colegiado.

12. Assim, o Acórdão nº 1034/2010-TCU-Plenário foi expedido em 12 de maio de 2010 nos seguintes termos:

13.

VISTOS, relatados e discutidos estes de Levantamento de Auditoria realizado pela 3ª Secex no PT 04.122.0750.2000.0001- obra de reforma do Palácio do Planalto, no qual se examinam as respostas à oitiva da empresa PB Construções e Comércio Ltda. e à audiência do responsável, bem como o cumprimento das determinações contidas nos itens 9.1/9.2.2 do Acórdão 2214/2009 – TCU – Plenário.

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

9.1 considerar cumpridas as determinações referentes ao Acórdão 2214/2009 – TCU – Plenário, tendo em vista que os esclarecimentos e as razões de justificativa apresentados pelos responsáveis no âmbito deste processo conseguiram elidir as irregularidades apontadas;

9.2 arquivar o presente processo.

14. Como podemos constatar, o Tribunal de Contas da União fiscalizou a obra de reforma do Palácio do Planalto, em cumprimento ao Plano de Fiscalizações daquele Tribunal para 2009, tendo sido encontradas várias irregularidades que ensejaram determinações com vistas a serem providenciadas as devidas correções por parte dos responsáveis, conforme colacionamos acima.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 49, DE 2011

15. Não obstante, é importante considerar que o Acórdão nº 1034/2010-TCU-Plenário foi expedido em 12 de maio de 2010, enquanto a reportagem que provocou esta PFC foi divulgada na edição da revista Veja nº 2.238, de 12 de outubro de 2011, conforme a justificativa da Proposta.

16. Os fatos apontados na reportagem necessitam de investigação, **pois indicam novas irregularidades após a auditoria do TCU**, como as seguintes:

- Serviços inacabados que acarretaram a continuidade da obra, mesmo após ter sido dada como concluída;
- A restauração do Palácio teria rendido um superfaturamento de 43% do projeto inicial, de acordo com a nota técnica n.º 27, emitida pela própria Casa Civil, por meio da Secretaria de Controle Interno da Presidência;
- Na nota, os técnicos ressaltam que não há documentos que comprovem os custos dos serviços incluídos no projeto durante a sua execução;
- Os técnicos afirmam ainda que o governo pagou R\$ 5,5 milhões a mais do que o devido à empresa Porto Belo Construções, contratada para a realização da obra de restauração;
- A empreiteira teria cobrado um valor maior, o que poderia fazer com que o valor global da obra passasse dos R\$ 78 milhões iniciais para R\$ 123 milhões; e
- A ocorrência de falhas de ordem técnica na obra: infiltrações, alagamentos, ralos entupidos e impermeabilizações mal feitas.

17. Assim, **considero inegável a conveniência e oportunidade desta proposta de fiscalização financeira e controle**, em face dos argumentos apresentados pelo autor e tendo em vista que os arts. 49, inciso X, e 70 da Constituição Federal, c/c os arts. 32, XI, "f", 60, incisos I e II, 61 e 100, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, resguardam a competência do Congresso Nacional e desta Comissão de, mediante controle externo, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

IV – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

18. Sob os aspectos jurídico e administrativo, cabe verificar a legalidade, legitimidade, economicidade, conveniência e oportunidade dos processos licitatórios, dos contratos e da execução das obras de reforma do Palácio do Planalto, conduzidos após a auditoria do TCU realizada em 2009.

19. Com referência aos demais enfoques, não se vislumbram aspectos específicos que possam ser tratados na presente ação fiscalizatória, exceto pelos efeitos gerais invariavelmente benéficos que atingem a sociedade como um todo e que podem surgir de uma ação de fiscalização efetuada sob os auspícios do Poder Legislativo da qual resulte em correção de eventuais desvios e irregularidades.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 49, DE 2011

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

20. A fiscalização solicitada terá melhor efetividade se o Tribunal de Contas da União ampliar o escopo da fiscalização constante do **TC 013.697/2009-2**, a fim de verificar a legalidade, legitimidade, economicidade, conveniência e oportunidade dos processos licitatórios, dos contratos e da execução das obras de reforma do Palácio do Planalto, conduzidos após a auditoria daquela Corte realizada em 2009.

21. A possibilidade da fiscalização proposta está assegurada pelo art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, que permite ao Poder Legislativo acionar o TCU para realizar auditorias e inspeções em relação a qualquer pessoa física ou jurídica que administre bens ou valores da União.

22. Além disso, o art. 24, inciso X, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, também contém previsão para que as Comissões Permanentes desta Casa determinem a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração indireta.

23. Dessa forma, propomos que o Tribunal de Contas da União:

a) Amplie o escopo da auditoria constante do **TC 013.697/2009-2**, a fim de examinar a legalidade, legitimidade, economicidade, conveniência e oportunidade dos processos licitatórios, dos contratos e da execução das obras de reforma do Palácio do Planalto, conduzidos após a auditoria daquela Corte realizada em 2009, certificando se:

a.1) As devidas vistorias técnicas foram realizadas com periodicidade e constância adequadas nas obras da reforma;

a.2) Serviços inacabados acarretaram a continuidade da obra, mesmo após ter sido dada como concluída;

a.3) A restauração do Palácio teria rendido superfaturamento de 43% em relação ao projeto inicial, de acordo com a Nota Técnica nº 27, emitida pela Secretaria de Controle Interno da Presidência;

a.4) Alterações que porventura tenham elevado o valor inicial da reforma encontram-se devidamente sustentadas tecnicamente;

a.5) Eventuais custos de serviços incluídos no projeto durante a execução da reforma estão adequadamente justificados e comprovados;

a.6) Foram pagos R\$ 5,5 milhões a mais do que o devido à empresa Porto Belo Construções, contratada para a realização da obra de restauração;

a.7) Ocorreram falhas de ordem técnica na obra (como infiltrações, alagamentos, ralos entupidos e impermeabilizações mal feitas, etc) e se as mesmas ainda persistem;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 49, DE 2011

- b) Providencie a apuração de responsabilidades, se constatado o desvio de finalidade em quaisquer dos procedimentos mencionados nos itens anteriores, aplicando, se for o caso, as penalidades de sua alçada; e
- c) Informe esta Comissão sobre o resultado das auditorias empreendidas em razão da PFC em apreço.

VI – VOTO

24. Em face do exposto, VOTO no sentido de que esta Comissão acolha a esta PFC, implementando-a na forma descrita no Plano de Execução e na Metodologia de Avaliação acima descritos.

Sala da Comissão, de de 2013.

Deputado Wellington Roberto
Relator