

Número do Acórdão:

ACÓRDÃO 1830/2017 - PLENÁRIO

Relator:

WEDER DE OLIVEIRA

Processo:

035.830/2016-6

Tipo de processo:

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)

Data da sessão:

23/08/2017

Número da ata:

33/2017

Revisor:

André Luís de Carvalho

Interessado / Responsável / Recorrente:

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsável: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (BNDES).

3.2. Interessados: Congresso Nacional; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Entidade:

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Representante do Ministério Público:

não atuou.

Unidade Técnica:

Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ).

Representante Legal:

8.1. Geide Daiana Conceição Marques (OAB/DF 51.910) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Assunto:

Solicitação do Congresso Nacional para realização de fiscalização com o objetivo de examinar a regularidade na aplicação dos recursos públicos federais destinados à execução da obra da Linha 4 do Metrô do Rio de Janeiro, especialmente aqueles concedidos por meio de operações de crédito junto ao BNDES.

Sumário:

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FISCALIZAÇÃO PARA AVALIAR A REGULARIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS DESTINADOS À EXECUÇÃO DA OBRA DA LINHA 4 DO METRÔ DO RIO DE JANEIRO, ESPECIALMENTE OS CONCEDIDOS POR MEIO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO JUNTO AO BNDES.

ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO. Relatório Transcrevo, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução da SecexEstataisRJ (peça 14): "INTRODUÇÃO

Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o presente processo de solicitação do Congresso Nacional para que o Tribunal realizasse fiscalização com vistas a avaliar a regularidade na aplicação dos recursos públicos federais destinados à execução da obra da linha 4 do metrô do Rio de Janeiro, especialmente os concedidos por meio de operações de crédito junto ao BNDES.

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

9.1. conhecer da presente solicitação, nos termos do art. 4º, 'c', da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. os acórdãos 641/2010-TCU-Plenário e 1516/2011-TCU-Plenário firmaram os seguintes entendimentos:

9.2.1.1. os recursos oriundos de operações de crédito entre o BNDES e os estados da federação não se sujeitam ao controle externo exercido por este Tribunal, pois essas operações possuem natureza de contrato oneroso de financiamento;

9.2.1.2. o acompanhamento dos procedimentos licitatórios e das execuções contratuais é de competência legal dos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais, conforme o caso;

9.2.1.3. a competência deste Tribunal é limitada à análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e à verificação da adequação e da suficiência das garantias;

9.2.2. o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) realizou a auditoria TCE 103.971-2/16, cujo objeto foi o contrato e a execução das obras referentes à linha 4 do metrô do município do Rio de Janeiro, em que foram detectadas desconformidades na composição de preços e nas medições dos serviços prestados, que resultaram em sobrepreço e prejuízo;

9.2.3. no âmbito do TC 005.213/2014-2, que cuida do acompanhamento das operações de crédito do BNDES destinadas ao financiamento de obras de mobilidade urbana, vinculadas à realização dos jogos olímpicos e paraolímpicos de 2016, são tratadas questões atinentes ao financiamento da linha 4 do metrô do Rio de Janeiro;

9.2.4. tão logo o TC 005.213/2014-2 seja objeto de apreciação pelo Tribunal, será remetida àquela Comissão cópia do referido processo, à exceção das peças

9.3. declarar integralmente atendida esta solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 14, IV, da Resolução TCU 215/2008;

Quórum:

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).

Transcrevo, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução da SecexEstataisRJ (peça 14) :

Trata-se de Solicitação de fiscalização encaminhada ao TCU por meio do Ofício 248/2016/CFFC-P, datado de 7/12/2016 e autuado em 12/12/2016 (peça 2) . A mencionada solicitação é decorrente da aprovação, pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, do Relatório Prévio apresentado pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Paulo Feijó, em reunião ordinária transcorrida em 7/12/2016, ao apreciar a Proposta de Fiscalização e Controle 72/2016, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Ezequiel Teixeira (peça 1, p. 2-3) .

HISTÓRICO

2. O Exmo. Sr. Deputado Federal Ezequiel Teixeira afirmou que, perto do prazo de entrega da obra de construção da linha 4 do metrô do Município do Rio de Janeiro, previsto para o dia 30 de junho de 2016, o Governo do Estado, por ineficiência e ausência de fiscalização, enfrentou grande atraso na execução e conclusão do empreendimento. Afirma ainda que, somado a este fato, (i) as empresas que até aquele momento executavam as obras da linha 4 do metrô eram as mesmas investigadas na operação lava jato; e que, (ii) no Diário Oficial de 21/3/2016 do Estado do Rio de Janeiro, foi publicada autorização para a realização de operação de crédito pelo Governo do Estado, no valor de R\$ 989 milhões, para a complementação das obras, indicando possível falha na execução e no planejamento do empreendimento, fatores que podem contribuir sobremaneira para a ocorrência de dano ao erário.

3. No Relatório Prévio do Exmo. Sr. Deputado Federal Paulo Feijó (peça 1, p. 4-8) , no Plano de Execução e Metodologia de Avaliação, o deputado entende que a fiscalização

terá melhor efetividade se executada somente pelo TCU, pelo menos neste primeiro momento, como forma de conferir maior celeridade aos trabalhos e evitar desperdícios de recursos públicos com a realização de trabalho em duplicidade. Nesse sentido, propõe que o TCU adote os métodos e critérios que entender pertinentes para examinar a regularidade na aplicação dos recursos públicos federais destinados à execução da obra da Linha 4 do Metrô do Rio de Janeiro, especialmente os concedidos por intermédio de operações de crédito junto ao BNDES.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. Inicialmente, deve-se registrar que a presente solicitação foi apresentada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Federal Leo de Brito, por meio do Ofício 248/2016/CFFC-P, datado de 7/12/2016 (peça 1, p. 1), e deve ser conhecida na forma do art. 4º, inciso I, alínea 'a', da Resolução TCU 215, de 20 de agosto de 2008.

EXAME TÉCNICO

5. O Tribunal de Contas da União vem realizando, desde junho de 2014, acompanhamento das operações de crédito destinadas ao financiamento de obras de mobilidade urbana, vinculadas à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, por meio do TC 005.213/2014-2.

6. O mencionado processo é decorrente do disposto no item 9.12. do Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário (TC 012.890/2013-8), de relatoria do Eminentíssimo Ministro Aroldo Cedraz, que determinou o acompanhamento, por meio das unidades competentes da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), em processos específicos, das obras de mobilidade urbana vinculadas à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 que viessem a obter financiamentos junto a bancos federais, com vistas a examinar a regularidade das operações de crédito celebradas para financiar a construção das referidas obras e das condições para a contratação e desembolso dos recursos.

7. Em cumprimento à supracitada determinação, a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ) promoveu fiscalização no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES na modalidade acompanhamento. Na fiscalização, foram examinadas três operações de crédito destinadas ao financiamento de projetos e ações de mobilidade urbana, a saber: implementação de melhoria na infraestrutura viária e urbana na cidade do Rio de Janeiro, expansão do metrô da cidade do Rio de Janeiro, com a construção da Linha 4, e implantação do sistema de Veículo Leve sobre Trilho (VLT).

8. Conforme o TC 005.213/2014-2, em relação à expansão do metrô da cidade do Rio de Janeiro, com a construção da Linha 4, inicialmente, o acompanhamento do projeto vinha sendo realizado por um grupo multidisciplinar de técnicos da área de Desenvolvimento Urbano e Regional do BNDES - AS/DEURB - Grupo de Acompanhamento (GAc),

mediante visitas às obras do empreendimento, conferências financeiras dos pagamentos realizados com recursos do BNDES e de contrapartida e verificação do cumprimento das condições e exigências contratuais.

9. Menciona ainda o TC 005.213/2014-2 que, segundo a AS/DEURB, os resultados dessa análise apontavam que o custo de implantação do empreendimento é aderente a projetos semelhantes, uma vez que o custo por quilômetro do projeto (R\$ 573,21 milhões) , excluídos os seus itens específicos, situa-se 4,7% abaixo da média encontrada na amostra de referência (601,57 milhões/km) . Nesse sentido, a AS/DEURB também levou em conta a avaliação realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) , baseada em pesquisa de preços abrangendo 82% de todos os itens do contrato de concessão, realizada no processo TCE 112.595-3/13, cujo resultado apontou que os custos do projeto estavam abaixo dos praticados no mercado.

10. O TC 005.213/2014-2 informa que o TCE/RJ, em nova verificação, apreciou, em 24/11/2016, o processo TCE 103.971-2/16 referente à auditoria realizada no contrato e nas obras de implantação da Linha 4 do Metrô, que examinou, dentre outros pontos, o custo do aludido projeto.

11. A aludida auditoria do TCE/RJ apurou diversas irregularidades que apontam para dano aos cofres públicos de R\$ 2.490.183.987,94, de acordo com o quadro abaixo, extraído do processo TCE 103.971-2/16 (peça 152 do TC 005.213/2014-2) :

Achados de Auditoria	Superfaturamento / Sobrepreço / medições indevidas	Valor Atualizado (R\$) pela UFIR-RJ (Exercício de 2016)	
1	Medição de quantidade superior à efetivamente executada	R\$ 255.800.927,54	R\$ 312.556.786,78
2	Medição de serviço em desconformidade com as especificações contratadas.	R\$ 813.939.833,30	R\$ 975.321.758,31
3	Quantidade executada superior à efetivamente necessária.	R\$ 7.773.625,63	R\$ 9.162.154,52
5	Sobrepreço global decorrente de preços excessivos frente ao mercado.	R\$ 1.193.143.288,34	R\$ 1.193.143.288,34
Total	R\$ 2.270.657.674,81	R\$ 2.490.183.987,94	

12. Registre-se, ainda, que o TCE/RJ determinou, em razão das irregularidades apuradas, a retenção de R\$ 1.297.040.699,61 em créditos que as construtoras responsáveis pelas obras tenham com o Governo do Estado do Rio de Janeiro. Considerando o teor do

Achado de Auditoria 5, verifica-se, portanto, que houve importante mudança de posicionamento em relação ao verificado no processo TCE 112.595-3/13, no qual o TCE/RJ, baseado em pesquisa de preços relativa a 82% de todos os itens do contrato de concessão do Metrô Linha 4, avaliou que os custos do projeto estavam abaixo dos praticados no mercado.

13. Consoante assinalado no processo TCE 103.971-2/16, na avaliação anterior que reconheceu a legitimidade dos custos contratuais, consideraram-se, na comparação com os preços de mercado, valores atualizados de contratos antigos de obras públicas do metrô, uma vez que ainda não havia planilha contratual discriminando os serviços a serem executados e os respectivos quantitativos e custos unitários, pois o regime de execução das obras, previsto inicialmente para ser na modalidade de empreitada integral, fora alterado para empreitada por preço unitário (peça 153, p. 84-101 do TC 005.213/2014-2) .

14. Contudo, a auditoria promovida, posteriormente, por equipe técnica do TCE/RJ no contrato e na execução das obras da Linha 4 do metrô, que possibilitou examinar in loco o custo de diversos itens de serviços executados, a partir da análise da composição dos preços unitários de seus insumos, da produtividade e dos coeficientes de consumo dos materiais, resultou na glosa ou impugnação de R\$ 1.193.143.288,34, montante esse correspondente ao sobrepreço global apurado em razão de preços excessivos frente ao mercado.

15. Em relação à fiscalização da execução da obra, o TCU possui ampla jurisprudência quanto à competência do TCE/RJ para fiscalizar a aplicação de recursos da União transferidos ao Estado do Rio de Janeiro por meio de contratos de financiamento, conforme entendimento já firmado pelo TCU sobre o assunto (Acórdãos TCU 641/2010, 1.516/2011 e 1.794/2011, todos do Plenário) .

16. O Acórdão 641/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Marcos Bemquerer, estabelece que as operações de crédito entre o BNDES e os Estados da Federação não se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU, pois possuem natureza de contrato oneroso de financiamento. Nesses casos, os recursos auferidos pelo ente federativo em decorrência do citado contrato incorporam-se ao seu patrimônio, motivo por que emerge a competência do Tribunal de Contas do Estado respectivo para fiscalizar a sua correta aplicação.

17. No Acórdão 1.516/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Valmir Campelo, há o entendimento de que o acompanhamento dos procedimentos licitatórios e das execuções contratuais é de competência legal dos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais, conforme o caso.

18. O Acórdão 1.794/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Valmir Campelo, é no sentido de que a competência do TCU é limitada à análise dos

procedimentos de contratação das operações de crédito e à verificação da adequação e da suficiência das garantias.

19. Quanto ao BNDES, foi constatado no TC 005.213/2014-2 que, além da expansão do metrô da cidade do Rio de Janeiro, com a construção da Linha 4, em outras grandes obras realizadas pelos governos dos estados nos últimos anos, financiadas com recursos do BNDES e cujos pedidos de crédito foram também analisados pela AS/DEURB, os tribunais de contas estaduais apuraram, posteriormente, indícios de sobrepreço no orçamento dos respectivos empreendimentos.

20. Esses fatos indicam que não tem se revelado adequada a sistemática atual adotada no âmbito da AS/DEURB para aferir a compatibilidade dos custos dos projetos objeto dos pleitos de financiamento com os valores de mercado, baseada na comparação, quando possível, com os custos verificados em outros projetos similares.

21. Ressalte-se, a propósito, que o TCU já expediu determinação ao BNDES nesse sentido, especificamente em relação às operações de crédito destinadas a financiar a exportação de serviços de engenharia, ao apreciar, na Sessão de 1/6/2016, o TC 034.365/2014-1, consoante assinalado nos itens 9.6. e 9.6.1. do Acórdão 1.413/2016-TCU-Plenário, de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Augusto Sherman, abaixo reproduzidos:

(...)

9.6. determinar ao BNDES que, no prazo de até 90 dias a contar da notificação desta deliberação, apresente a este Tribunal planos de trabalho para elaboração de metodologias e subsequente normatização, das necessidades abaixo descritas:

9.6.1. avaliação prévia à celebração do contrato de financiamento dos custos/valores dos itens a serem financiados a título de exportação de serviços de engenharia;

(...)

22. O TC 034.365/2014-1 refere-se à auditoria de conformidade nos procedimentos adotados pelo BNDES na concessão de créditos a entes públicos estrangeiros, no período de 2005 a 2014, visando financiar a exportação de serviços de engenharia e construção, relacionados com projetos de infraestrutura. Tal auditoria, que analisou 149 operações contratadas entre o BNDES e os governos de diversos países das Américas do Sul e Central e da África, no montante de US\$ 14,44 bilhões, com a finalidade de apurar possíveis fragilidades nesses financiamentos e examinar suas eventuais causas, constatou, dentre outros achados, que o Banco não procede, ao longo das etapas de análise dos pleitos de financiamento, a verificação da compatibilidade do orçamento do projeto apresentado com parâmetros de custos internacionais praticados no país importador.

23. O TC 005.213/2014-2 aponta que a questão da conformidade dos custos dos projetos financiados pelo BNDES, à luz dos preços praticados no mercado, já vem sendo

examinada no TC 018.337/2013-9, que trata de auditoria nos procedimentos de concessão de crédito pelo Banco, com enfoque na regularidade do custo estimado dos projetos apresentados pelos solicitantes de apoio financeiro.

24. Dessa forma, o Relatório de Acompanhamento realizado no TC 005.213/2014-2 propõe, no prosseguimento da instrução do TC 018.337/2013-9, a possibilidade de expedir ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES determinação similar à contida nos itens 9.6. e 9.6.1. do Acórdão 1.413/2016-TCU-Plenário, abrangendo outras áreas de atuação do Banco, em especial aquelas responsáveis pela análise de operações destinadas a financiar projetos de infraestrutura social.

25. Em despacho da Subunidade da SecexEstataisRJ (peça 159, p. 1-3, do TC 005.213/2014-2) , datado de 31/3/2017, o diretor informa que a Unidade Técnica já está atuando no TC 018.337/2013-9, de maneira a realizar as análises finais cabíveis que venham a embasar a proposta de determinação em epígrafe.

26. Informa no mesmo despacho que, no sítio eletrônico do BNDES (peça 157 do TC 005.213/2014-2) e no Relatório de Análise (RAn) 2/2016 (peça 121, p. 24, do TC 005.213/2014-2) , consta a informação de que a Linha de Mobilidade Urbana – BNDES Finem, utilizada para financiar a construção daquela expansão do metrô carioca, permite participação máxima do banco de até 80% dos itens financiáveis para projetos estruturantes de alta capacidade sobre trilhos.

27. Menciona ainda que o BNDES realizou financiamento de R\$ 7.465,43 milhões. Como, além do montante de sobrepreço (R\$ 1.193.143.288,34) , o TCE/RJ ainda verificou que, durante a execução, as medições de serviços realizadas ainda acarretaram débito adicional de R\$ 1.077.514.386,47, perfaz-se um total de prejuízo de R\$ 2.270.657.674,81. Acaso houvesse maior fiscalização da execução da obra em tela pelo banco, o valor global dos itens financiáveis seria menor: R\$ 7.893.902.325,19 (R\$ 10.164.560.000,00 subtraídos de R\$ 2.270.657.674,81) , sendo 80% desse montante igual a R\$ 6.315.121.860,15. Como o financiamento concedido pelo banco totalizou R\$ 7.465,43 milhões, pode-se inferir ter havido perda de recursos do BNDES no valor de R\$ 1.150.308.139,85.

28. Dessa forma, foi proposto, no âmbito do TC 005.213/2014-2 (peça 159, p. 1-3, do TC 005.213/2014-2) , determinar à SecexEstataisRJ que autue processo de controle externo para apurar eventual responsabilização no âmbito do BNDES, tendo em vista a suposta realização de empréstimo financeiro em montante superior ao limite estabelecido na Linha de Mobilidade Urbana – BNDES Finem, relativamente ao financiamento concedido ao Estado do Rio de Janeiro para a construção da linha 4 do metrô do Município do Rio de Janeiro. Em despacho do titular da Unidade, datado de 31/3/2017 (peça 160 do TC 005.213/2014-2) , este manifestou-se de acordo com a proposta formulada. No momento, o processo encontra-se no Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Relator Augusto Sherman, aguardando seu pronunciamento.

29. Logo, a fiscalização requerida por intermédio da presente Solicitação do Congresso Nacional, no que concerne às questões sujeitas à competência deste Tribunal, já está sendo empreendida por esta egrégia Corte de Contas no âmbito do TC 005.213/2014-2, sendo bastante informar aos solicitantes a existência do referido processo de controle externo.

CONCLUSÃO

30. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como Solicitação do Congresso Nacional, por preencher os requisitos previstos no art. 4º, inciso I, alínea 'a', da Resolução TCU 215, de 20 de agosto de 2008.

31. No que tange à solicitação formulada pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Ezequiel Teixeira para que sejam implementados procedimentos de fiscalização e controle pelo TCU quanto à aplicação de recursos oriundos do Governo Federal no âmbito da administração pública direta e indireta, inclusive de recursos concedidos pelo BNDES, transferidos ao Estado do Rio de Janeiro, entende-se que, consoante os Acórdãos 641/2010-TCU-Plenário, 1.516/2011-TCU-Plenário e 1.794/2011-TCU-Plenário, (i) os recursos concernentes a operações de crédito entre o BNDES e Estados da Federação não se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU, pois esses financiamentos possuem natureza de contrato oneroso de financiamento; (ii) o acompanhamento dos procedimentos licitatórios e das execuções contratuais é de competência legal dos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais, conforme o caso; (iii) a competência do TCU é limitada à análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e à verificação da adequação e da suficiência das garantias.

32. O TCE/RJ realizou a auditoria TCE 103.971-2/16, promovida por equipe técnica, no contrato e na execução das obras da Linha 4 do metrô, a qual possibilitou examinar in loco o custo de diversos itens de serviços executados, a partir da análise da composição dos preços unitários de seus insumos, da produtividade e dos coeficientes de consumo dos materiais, resultando na glosa ou impugnação de R\$ 1.193.143.288,34, montante este correspondente ao sobrepreço global apurado em razão de preços excessivos frente ao mercado.

33. O Tribunal de Contas da União vem realizando desde junho de 2014 o acompanhamento das operações de crédito destinadas ao financiamento de obras de mobilidade urbana, vinculadas à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 por meio do TC 005.213/2014-2, incluindo a expansão do metrô da cidade do Rio de Janeiro, com a construção da Linha 4.

34. O referido processo constatou que a questão da conformidade dos custos dos projetos financiados pelo BNDES, à luz dos preços praticados no mercado, já vem sendo examinada no TC 018.337/2013- 9, que trata de auditoria nos procedimentos de concessão de crédito pelo Banco, com enfoque na regularidade do custo estimado dos

projetos apresentados pelos solicitantes de apoio financeiro, e a Unidade Técnica está, neste momento, atuando no referido processo.

35. Por fim, a Unidade Técnica propõe, no TC 005.213/2014-2, determinar à SecexEstataisRJ que autue processo de controle externo para apurar eventual responsabilização no âmbito do BNDES, tendo em vista a suposta realização de empréstimo financeiro em montante superior ao limite estabelecido na Linha de Mobilidade Urbana – BNDES Finem, relativamente ao financiamento concedido ao Estado do Rio de Janeiro para a construção da linha 4 do metrô do Município do Rio de Janeiro, encontrando-se aquele processo no Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Relator Augusto Sherman em aguardo de seu pronunciamento.

36. Desta forma, em relação aos temas sujeitos à apreciação desta Corte de Contas, o TCU vem empreendendo os procedimentos fiscalizatórios cabíveis para apurar os fatos e os eventuais responsáveis por supostas irregularidades existentes nas operações de crédito levadas a efeito pelo BNDES visando a possibilitar a construção da linha 4 do metrô carioca.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 248/2016/CFFC-P, de 7/12/2016, pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Federal Leo de Brito, com base no Relatório Prévio de 24/8/2016, apresentado pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Paulo Feijó, em reunião ordinária transcorrida em 7/12/2016, ao apreciar Proposta de Fiscalização e Controle 72/2016, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Ezequiel Teixeira, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU 215/2008 (item 4) ;

b) informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal José Wilson Santiago Filho, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Sr. Deputado Federal Leo de Brito, que ocupava a Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e enviou solicitação ao Tribunal para que fossem implementados procedimentos de fiscalização e controle quanto à aplicação de recursos oriundos do Governo Federal no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, inclusive dos recursos concedidos pelo BNDES, transferidos ao Estado do Rio de Janeiro para a execução da Linha 4 do Metrô, que:

b.1) consoante Acórdãos 641/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Marcos Bemquerer, 1.516/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Valmir Campelo, e 1.794/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Valmir Campelo:

b.1.1) os recursos oriundos de operações de crédito entre o BNDES e os Estados da Federação não se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU, pois esses financiamentos possuem natureza de contrato oneroso de financiamento (item 31) ;

b.1.2) o acompanhamento dos procedimentos licitatórios e das execuções contratuais é de competência legal dos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais, conforme o caso (item 31) ;

b.1.3) a competência do TCU é limitada à análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e à verificação da adequação e da suficiência das garantias (item 31) ;

b.2) o TCE/RJ realizou a auditoria TCE 103.971-2/16, promovida por sua equipe técnica, no contrato e na execução das obras da Linha 4 do Metrô, a partir da análise da composição dos preços unitários de seus insumos, da produtividade e dos coeficientes de consumo dos materiais, resultando na glosa ou impugnação de R\$ 1.193.143.288,34, montante esse correspondente ao sobrepreço global apurado (item 32) ;

b.3) o TCE/RJ, na mesma auditoria TCE 103.971-2/16, verificou ainda que as medições de serviços realizadas durante a execução das obras da Linha 4 do Metrô acarretaram débito adicional de R\$ 1.077.514.386,47, perfazendo-se o prejuízo total de R\$ 2.270.657.674,81 (item 27) ;

b.4) o BNDES realizou empréstimo ao Estado do Rio de Janeiro de R\$ 7.465,43 milhões, mas o valor financiado da obra não poderia ser superior a R\$ 6.315.121.860,15, pois a Linha de Mobilidade Urbana – BNDES Finem, utilizada para financiar a construção daquela expansão do metrô carioca, permite participação máxima do banco de até 80% dos itens financiáveis para projetos estruturantes de alta capacidade sobre trilhos, itens estes os quais deveriam totalizar no máximo R\$ 7.893.902.325,19 (R\$ 10.164.560.000,00 – montante total despendido na obra - subtraídos de R\$ 2.270.657.674,81 – sobrepreço/superfaturamento) (item 27) ;

b.5) no TC 005.213/2014-2, que trata de fiscalização para acompanhamento das operações de crédito do BNDES destinadas ao financiamento de obras de mobilidade urbana, vinculadas à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e se encontra presentemente no Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Relator Augusto Sherman, aguardando seu pronunciamento, foi exarada proposta da Unidade Técnica de determinação à SecexEstataisRJ para que proceda à autuação de processo de controle externo, objetivando apurar eventual responsabilização no âmbito do BNDES, tendo em vista a suposta realização de empréstimo de valor superior ao limite estabelecido na Linha de Mobilidade Urbana – BNDES Finem no montante de R\$ 1.150.308.139,85 (R\$ 7.465,43 milhões – valor efetivamente financiado – subtraídos de R\$ 6.315.121.860,15 – valor máximo de financiamento permitido) , relativamente ao empréstimo concedido ao Estado do Rio de Janeiro para a construção da Linha 4 do Metrô do Município do Rio de Janeiro (itens 27 e 35) ; e

b.6) o Tribunal de Contas da União, conforme as informações supramencionadas, no que concerne às questões sujeitas à sua competência, vem empreendendo os procedimentos fiscalizatórios cabíveis para apurar os fatos e os eventuais responsáveis por supostas irregularidades existentes nas operações de crédito levadas a efeito pelo BNDES visando a possibilitar a construção da Linha 4 do Metrô carioca (item 36) .

c) informar ao Exmo. Sr. Ministro Augusto Sherman que o objeto da presente Solicitação do Congresso Nacional envolve questões em análise no TC 005.213/2014-2, de sua relatoria, nos termos do art. 13 da Resolução TCU 215/2008;

d) requisitar cópia ao Exmo. Sr. Ministro Augusto Sherman das peças 152, 153, 157, 158, 159 e 160 do TC 005.213/2014-2, nos termos do art. 13 da Resolução TCU 215/2008;

e) estender ao TC 005.213/2014-2 os atributos definidos no art. 5º da Resolução TCU 215/2008, nos termos do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008;

f) encaminhar ao Exmo. Sr. Deputado Federal José Wilson Santiago Filho, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Sr. Deputado Federal Leo de Brito, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados à época da presente solicitação, em complemento às informações prestadas no item 'b' supra, cópia das peças 152, 153, 157, 158, 159 e 160 do TC 005.213/2014-2;

g) encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia do Acórdão a ser proferido no TC 005.213/2014-2, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentarem, nos termos do art. 17, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008;

h) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Exmo. Sr. Deputado Federal José Wilson Santiago Filho, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Exmo. Sr. Deputado Federal Leo de Brito, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados à época da presente solicitação, ao Exmo. Sr. Deputado Federal Paulo Feijó e ao Exmo. Sr. Deputado Federal Ezequiel Teixeira, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo 'Comunicações' do e-TCU;

i) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução TCU 215/2008; e

j) juntar cópia da deliberação que concluir pelo atendimento integral desta solicitação ao TC 005.213/2014-2, nos termos do art. 14, inciso V, da Resolução TCU 215/2008."

É o relatório.

Voto:

Weder de Oliveira

Relator

Voto do Ministro revisor:

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral do MPTCU,

Nos termos do art. 119 do RITCU, pedi vista do presente feito, quando atuava em substituição ao ilustre Ministro Walton Alencar Rodrigues, para melhor apreciar as ponderações apontadas pelo nobre Ministro-Relator Weder de Oliveira.

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional para que o TCU avalie a regularidade na aplicação de recursos federais destinados à execução das obras da linha 4 do metrô do Município do Rio de Janeiro, especialmente dos aportes concedidos por meio de operações de crédito junto ao BNDES.

Em linhas gerais, tendo em conta uma parte da jurisprudência deste Tribunal, o Ministro-Relator assinalou que os recursos provenientes de operações de crédito entre o BNDES e os estados da federação não se submeteriam a competência do TCU, por se tratarem de operações financeiras com natureza de contrato oneroso de financiamento.

Ao tempo em que acompanho a manifestação do ilustre Ministro-Relator, peço licença para registrar a minha ressalva, nos termos do art. 69, IV, do RITCU, no sentido de que, em sintonia com a outra parte da jurisprudência deste Tribunal, as operações de crédito que contemplem o aporte de implícitos ou explícitos subsídios suportados pelo Tesouro Nacional podem fixar a competência fiscalizadora do TCU, pelas razões que passo a expor.

I – Empreendimentos com financiamentos provenientes de operação de crédito federal.

A jurisprudência do TCU se firmou na linha de que os empreendimentos com recursos federais decorrentes de financiamentos provenientes de operação de crédito prescindiriam da apresentação de prestação de contas, uma vez que os tomadores de empréstimo assumiriam a responsabilidade pela restituição dos valores financiados, com os acréscimo da atualização monetária e da pertinente remuneração ao agente financeiro, sob a forma de taxas de juros, sendo suficientes nesses casos, como regra, a análise das garantias e da realização do empreendimento (**v.g.**: Acórdãos 1.527/2006, 2.001/2010, 609/2016, 3.008/2016, do Plenário) .

Por esse ângulo, em se tratando de contrato oneroso de financiamento, com a estipulação do pagamento do principal, dos juros e dos encargos da dívida, além das garantias devidas, não se fixaria a plena competência fiscalizadora do TCU a partir do art.

71, IV, da Constituição de 1988, de sorte que, nesses casos, não haveria estrita identidade entre a fiscalização exercida pelo TCU sobre os recursos federais aportados por meio de convênios ou instrumentos congêneres e a fiscalização exercida sobre os valores federais aportados por intermédio de contrato oneroso de financiamento.

Não por acaso, a jurisprudência do TCU também se firmou no sentido de que a fiscalização sobre empreendimentos suportados por operações de crédito conduzidas pelos bancos oficiais federais estaria sob a responsabilidade do ente federado beneficiário do financiamento incorporado ao seu patrimônio, salientando, ainda, que, nesses casos, a jurisdição do TCU estaria adstrita à atuação e à responsabilidade do banco público no processo de certificação da viabilidade e da adequação dos custos do empreendimento como condição para firmar a operação de crédito (**v.g.**: Acórdãos 3.362/2015 e 609/2016, do Plenário) .

Bem se vê, contudo, que esse entendimento não deve prevalecer nos casos em que as aludidas operações de crédito envolvam a concessão de subsídios em desfavor do Tesouro Nacional.

II – Linha jurisprudencial do TCU nos casos de operações de crédito com juros subsidiados.

Ocorre que vários julgados deste Tribunal já elucidaram essa questão e apontaram para a fixação da competência do TCU nos casos em que, pela concessão de subsídios, entre outros fatores, as operações de crédito impliquem risco significativo em desfavor do Tesouro Nacional.

Pode-se citar nesse sentido, por exemplo, a deliberação originalmente conduzida pelo eminente Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues (Acórdãos 2.843/2014 e 1.526/2009, do Plenário) , quando, no âmbito do recurso de reconsideração interposto pelos então responsáveis, o TCU buscou manter a condenação em débito e em multa, além da inabilitação pelo período de 5 anos, julgando irregulares as contas dos responsáveis pela malversação dos recursos federais captados junto à Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) , com o envolvimento do BB – Banco de Investimento e do BB – Banco Comercial, para a construção de balsas fluviais, tendo o então Ministro-Relator anotado que a origem do financiamento seria notoriamente pública, porquanto resultante das contribuições do PIS/PASEP, como tributos compulsoriamente arrecadados das empresas, por expressa determinação legal, para a formação do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT (Lei nº 8.019, de 1990, atualizada pela Lei nº 10.199, de 2001, e Lei nº 7.998, de 1990, atualizada pela Lei nº 10.608, de 2002) .

Outro exemplo de significativo risco, ainda indireto, sobre o Tesouro Nacional foi observado na representação formulada pelo então presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará (Crea/CE) acerca de possíveis irregularidades na construção de unidades habitacionais do Minha Casa Minha Vida

(MCMV) no Município de Maracanaú/CE com o aporte de recursos federais do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) , no valor de R\$ 132.048.000,00, salientando que, nesse caso, por meio do Acórdão 12.798/2016-2ª Câmara, após considerar o feito parcialmente procedente, o TCU fixou prazo para que o Banco do Brasil, como instituição financeira executora do programa MCMV, adotasse as medidas necessárias para a reparação pecuniária dos cofres públicos federais, diante da existência de prejuízo inerente aos custos de equalização dos juros subsidiados pelo Tesouro Nacional.

Mais outro exemplo, ainda, de fixação da competência fiscalizadora do TCU sobre as operações do BNDES com juros subsidiados, foi construído pelo emérito Ministro-Relator Valmir Campelo, ao conduzir a prolação do Acórdão 189/2014-Plenário no bojo do acompanhamento realizado pelo Tribunal para avaliar a regularidade da operação de crédito realizada entre o BNDES, a Caixa Econômica Federal e a sociedade de propósito específico Arena Itaquera S/A para financiar o projeto de construção do estádio da Arena Itaquera, em São Paulo – SP, tendo o então Ministro-Relator anotado que, apesar da mitigação de riscos por parte do BNDES, diante da mediação financeira da Caixa, o TCU deveria perquirir se a referida operação teria ocorrido nos limites da legalidade, vez que o numerário federal estaria exposto a possíveis prejuízos decorrentes da eventual inadimplência do financiamento, de sorte que, após a recusa inicial do BNDES em fornecer as informações requeridas pelo TCU, a partir da suposta tarja de confidencialidade sobre os dados do financiamento, faz-se registrar, no voto condutor, a seguinte reprimenda:

" (...) 19. Os empréstimos que ora se examinam encontram-se dentro de um programa de financiamento específico, com uma série de requisitos especiais. Podem somente ser contratados em estreita aderência aos normativos internos do banco e dentro da legalidade e impessoalidade. Conceder estes tipos de financiamento à revelia de tais regras – que se destinam, afinal, a evitar o uso de poderes e recursos com fins outros que não os públicos – é mácula passível de reprimenda por esta Corte. Há de se fornecer as informações, portanto, que subsidiem essa fiscalização. Ainda mais quando se trata de operação com juros subsidiados, com participação efetiva do tesouro nacional, com autorização – e olhos – do poder legislativo." (grifou-se)

III – Circunstâncias especiais dos juros subsidiados.

Bem se sabe que, como as taxas de juros cobradas pelo BNDES tendem a ser inferiores às praticadas pelo mercado para a aquisição dos títulos do Tesouro Nacional, podem ocorrer dois tipos de subsídios embutidos nas operações de crédito do BNDES: a) os explícitos, lançados no orçamento e tratados como despesa pública; e b) os implícitos, correspondentes à diferença entre o custo incorrido pelo Tesouro Nacional na captação dos recursos repassados ao BNDES e o rendimento auferido pelo banco de fomento junto aos tomadores dos empréstimos concedidos, sem passar pelo orçamento, gerando o impacto apenas sobre o endividamento.

A relevância dessa questão foi bem revelada, nas contas anuais do Presidente da República para o exercício 2016, quando, ao tratar dos benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União ao BNDES, o ilustre Ministro Bruno Dantas destacou que, nesse exercício, os aludidos benefícios totalizaram o montante de R\$ 39.362 milhões, anotando, ainda, que os benefícios creditícios decorrentes dos empréstimos da União ao BNDES (implícitos) teriam totalizado o valor de R\$ 29.146 milhões.

Não por acaso, em 17/7/2017, a Organização Mundial do Comércio noticiou que os subsídios – com taxas de juros mais favoráveis – oferecidos pelo governo brasileiro ao setor industrial não se traduziriam em melhoria da eficiência, da produção ou da competitividade, apesar do expressivo valor desembolsado pelo BNDES com essa finalidade entre os exercícios de 2013 a 2015 em prol das empresas selecionadas (R\$ 194,8 bilhões), correspondendo a 37,9% de todas as liberações da instituição no período.

Por essa mesma linha, em declaração ao Estadão – **Broadcast** no dia 17/7/2017, o Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda Mansueto Almeida observou que, em 2016, dos R\$ 107 bilhões em subsídios oferecidos pelo governo federal, R\$ 78 bilhões teriam corrido por fora do orçamento público, não tendo sido debatidos, assim, com a sociedade brasileira, e, por esse prisma, ele ressaltou a sua preocupação com o impacto dessas operações no resultado nominal, pelo correspondente déficit nominal, e no crescimento da dívida pública.

Em que pese, então, a concessão dos aludidos subsídios via BNDES materializar a possível face do Estado fomentador de políticas públicas, o TCU não pode descuidar da necessidade de maior fiscalização e controle sobre o aporte desses recursos federais por meio da aplicação dessas subvenções, em plena consonância com os arts. 70 e 71, IV, da Constituição de 1988, seja sob o aspecto da regularidade, seja sob o aspecto operacional.

IV – Considerações finais.

Mostra-se firmada, portanto, a jurisprudência do TCU no sentido da possibilidade de fixação da plena competência fiscalizadora deste Tribunal nos casos em que as referidas operações de crédito contemplem o aporte de juros subsidiados pelo Tesouro Nacional, de sorte que, por tudo isso, anoto a minha ressalva no sentido de esclarecer que:

i) os recursos oriundos de operações de crédito entre o BNDES e os estados da federação não se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU, pois essas operações se configurariam como contrato oneroso de financiamento (v. g.: Acórdãos 641/2010 e 1516/2011, do Plenário), **salvo quando restar comprovado que as aludidas operações contemplariam o implícito ou explícito aporte de juros subsidiados pelo Tesouro Nacional, já que, nesse caso, ficaria fixada a competência do TCU para o efetivo exercício do controle externo financeiro** (v. g.: Acórdãos 189/2014, 2.843/2014 e 1.526/2009, do Plenário, e Acórdão 12.798/2016, da 2ª Câmara); e

ii) **quando** as aludidas operações de crédito **não contemplarem a concessão de juros subsidiados**: (a) o acompanhamento dos procedimentos licitatórios e das execuções contratuais se situaria na competência dos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais, conforme o caso; (b) a competência do TCU ficaria adstrita, **nesse caso**, à análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e à verificação da adequação e da suficiência das correspondentes garantias.

Essa, Senhor Presidente, é a ressalva que, nos termos do art. 69, IV, do RITCU, faço registrar no julgamento deste feito, incorporando os presentes esclarecimentos adicionais nas informações destinadas à nobre Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

TCU, Sala das Sessões, 23 de agosto de 2017.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Revisor

1