



PARECER N.º , DE 2017 – CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**, sobre o AVN Nº 11/2017 (Aviso nº 225-GP/TCU, de 29/3/2017, na origem), que “Encaminha cópia do Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário, referente à auditoria destinada a avaliar a implantação do corredor de transporte BRT (bus rapid transit) e o sistema inteligente de transporte (SIT) na região sul do Município de Palmas/TO (BRT Sul).”.

RELATOR: Deputado DOMINGOS SÁVIO

1 RELATÓRIO

Compete a esta CMO, nos termos do art. 2º, inciso III, alínea “b”, da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, emitir parecer e deliberar sobre as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

Art. 2º A CMO tem por competência emitir parecer e deliberar sobre:

III -

.....
.....

b) as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;

O TCU, por meio do Aviso nº 225-GP/TCU, de 29 de março de 2017, encaminhou a esta Comissão cópia do Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário, proferido por aquela Corte nos autos do Processo nº TC nº 018.777/2016-3, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, a respeito de indícios de irregularidades graves nas obras de implantação do corredor de transporte BRT (*bus rapid transit*) e do sistema inteligente de transporte (SIT) na região sul do Município de Palmas/TO (BRT Sul).

É o relatório.



2 ANÁLISE

O TCU realizou auditoria destinada a avaliar a implantação do corredor de transporte BRT (bus rapid transit) e o sistema inteligente de transporte (SIT) na região sul do Município de Palmas/TO (BRT Sul) por meio do RDC Eletrônico 1/2015 conduzido pela secretaria municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte. No Tribunal existe o processo **TC 018.777/2016-3** fiscalizando este empreendimento, a partir de uma auditoria realizada no período entre 27/06/2016 e 29/07/2016, a qual constatou os seguintes indícios de irregularidades:

- (i) Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) deficiente;
- (ii) Anteprojeto de engenharia deficiente;
- (iii) Motivação deficiente do ato de escolha do regime de contratação integrada do RDC; e
- (iv) Restrição à competitividade do certame.

Atinente à deficiência do EVTEA, foram encontradas irregularidades no estudo de demanda, no estudo comparativo de soluções e no estudo de viabilidade econômica. Detectaram-se indícios de inconsistências no estudo de demanda pelos serviços de transporte do BRT, ensejando resultado aparentemente maior do que o real. Além disso, tendo como referência o Manual de BRT disponibilizado pelo Ministério das Cidades, a metodologia para análise de demanda não foi considerada suficiente para embasar a proposta técnica adotada. Ademais, verificou-se que os estudos relativos à comparação de soluções alternativas e à viabilidade econômica do empreendimento não foram suficientemente detalhados. A situação encontrada configura fato relevante em relação ao valor total contratado, pois a viabilidade do empreendimento não está comprovada, o que pode comprometê-lo por completo. A unidade técnica classificou a deficiência do EVTEA como proposta de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação – pIGP, considerando os pressupostos do art. 117, § 1 inciso IV, da então Lei vigente nº 13.242/2015 (LDO 2016).

Em relação ao anteprojeto de engenharia deficiente, não foi apresentado o levantamento topográfico, em desacordo com o art. 74, § I, inciso III, do Decreto nº 7.581/2011. A ausência do levantamento topográfico impacta as estimativas de custos para itens relacionados a terraplenagem, pavimentação e obras de arte especiais, o que



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

impacta o valor total contratado. Esse achado também foi caracterizado como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação – pIGP. Contudo, posteriormente a Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO (SMAMTT) apresentou o levantamento topográfico da cidade de Palmas disponibilizado em página da internet pela Prefeitura de Palmas. Entretanto, não foi verificada qualquer menção à existência do levantamento topográfico no anteprojeto de engenharia ou no edital de licitação. Essa situação pode ter gerado potencial assimetria de informações entre os licitantes, afetando a isonomia e a lisura das informações. Dessa forma, o achado foi mantido, porém foi proposta sua reclassificação para indícios de irregularidades graves que não prejudicam a continuidade do empreendimento (IGC).

Também se constatou que a justificativa apresentada para a contratação integrada era deficiente visto que, além de não justificar técnica e economicamente a utilização do regime, não foi demonstrado adequadamente se o objeto envolve inovação tecnológica ou técnica, possibilidade de execução com diferentes metodologias, ou possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado, em desacordo com o art. 9º da Lei nº 12.462/2011 e com a jurisprudência do TCU (por exemplo, Acórdãos 1.388/2016, 2.153/2015, 1.850/2015, todos do Plenário).

Por fim, ficou evidenciado que não houve justificativa adequada e suficiente para o não parcelamento do objeto do Edital RDC Eletrônico 1/2015. Com efeito, há indícios de que os requisitos de habilitação técnica são restritivos à competitividade.

O terceiro e o quarto achados – motivação deficiente do ato de escolha do regime de contratação integrada do RDC e restrição à competitividade do certame – foram caracterizados como IG-C, considerando não estarem presente todos os pressupostos do art. 117, § 1 inciso IV, da então Lei vigente nº 13.242/2015 (LDO 2016), uma vez que não é possível determinar, a priori, se os achados se referem a atos e fatos materialmente relevantes.

Diante destes achados de irregularidades, a unidade técnica propôs a expedição de medida cautelar para a retenção do aporte de recursos do orçamento geral da União, na ordem de R\$ 227.580.000,00, em prol do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014 (Termo de compromisso nº 683171 no SIAFI), assinado entre o Ministério das Cidades,



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

a Caixa Econômica Federal e a Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO (SMAMTT).

O Ministro-Relator, Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, por meio do Despacho de 16/09/2016, determinou que:

- (i) o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal suspendessem, cautelarmente, o repasse de valores federais ao empreendimento em tela até a deliberação definitiva do TCU sobre o processo; e
- (ii) a Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/ TO suspendesse, cautelarmente, a homologação do processo atinente à licitação do BRT Sul de Palmas até a deliberação definitiva do TCU sobre o processo. Além disso, o Relator determinou à unidade técnica que realizasse as oitivas dessas entidades, afim de que se manifestassem sobre os indícios de irregularidades verificadas.

A comunicação ao Congresso Nacional foi realizada por meio do Aviso nº 829-GP/TCU, de 29/09/2016, autuado como AVN nº 22/2016-CN, cuja relatoria coube ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), que propôs o bloqueio da execução orçamentária e financeira da obra, no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016. O Congresso Nacional aprovou a proposta do COI nos seguintes termos:

Faço saber que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Eunício Oliveira, Presidente do Senado Federal, nos termos do parágrafo único do art. 52 do Regimento Comum, promulgo o seguinte

DECRETO LEGISLATIVO

Nº 39, DE 2017

Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos listados neste decreto vinculados ao Programa de Trabalho 15.453.2048.10SS.0001/2016 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional - BRT de Palmas/TO, constante da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), vinculado à Unidade Orçamentária 56101 – Ministério das Cidades.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos abaixo identificados, vinculados ao Programa de Trabalho



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

15.453.2048.10SS.0001/2016, constante da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), em cumprimento do inciso IV do § 1º do art. 117 da Lei nº 13.242/2015 (LDO/2016):

I - Programação orçamentária: 15.453.2048.10SS.0001/2016 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional - BRT de Palmas/TO, vinculado à Unidade Orçamentária 56101 - Ministério das Cidades.

II - Objetos: **Edital 1/2015**; Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente; **Termo de compromisso 683171**; Irregularidades: Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente.

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

Congresso Nacional, em 13 de fevereiro de 2017.

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA

Presidente da Mesa do Congresso Nacional (grifo nosso)

Em relação à LOA 2017, o Congresso Nacional também decidiu pelo bloqueio da execução orçamentária e financeira da obra, mediante a inclusão do empreendimento no Anexo VI da Lei nº 13.414/2017 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2017), nos seguintes termos:

15.453.2048.10SS.0001 / 2016 - APOIO A SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO NACIONAL

Obra / Serviço: BRT de Palmas/TO

% EXECUTADO: 0

Edital 01/2015: Regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO.

Valor R\$: 238.550.000,00

Data Base: 26/2/2016

- Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente

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

Valor R\$: 227.580.000,00



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Data Base: 31/12/2014

- Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente.

Após o despacho do Ministro-Substituto, foram realizadas as oitavas do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica e da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito de Transporte de Palmas/TO. A SeinfraUrbana considerou as referidas manifestações insuficientes para elidir as irregularidades apontadas nos autos e propôs comunicar ao Congresso Nacional que subsistem os indícios de IGP no edital RDC Eletrônico 1/2015, com a assinatura de prazo para que a SMAMTT adotasse as medidas necessárias à anulação da mencionada licitação, entre outras determinações.

Segundo consta do Voto do Relator, a principal questão de auditoria refere-se à deficiência no EVTEA do empreendimento, a partir das inconsistências no estudo de demanda pelos serviços de transporte do BRT, superestimando a efetiva necessidade do modal, além de falhas no estudo comparativo das soluções alternativas e da viabilidade econômica do projeto.

Embora a prefeitura de Palmas/TO até tenha apresentado ao TCU o novo estudo de viabilidade para o empreendimento, por ocasião de sua manifestação em relação à proposta de cautelar (*cf* art. 117, § 9º, da Lei 13.242/2015 - LDO/2016), não foram contemplados nesse estudo os elementos mínimos para permitir a análise da sua adequação (por exemplo: memorial descritivo das fórmulas e variáveis utilizadas, referências dos dados apresentados e estudos de alternativas para o projeto).

Os esclarecimentos apresentados pela SMAMTT, em atenção à referida oitava, centraram-se no argumento de que o EVTEA teria sido elaborado com base em dados estatísticos probabilísticos, obtidos a partir da correlação de variáveis consideradas em projetos similares no Rio de Janeiro e em São Paulo, a exemplo da renda por domicílio, das repartições de viagens entre veículos coletivos e individuais e da aceitação de tempo de espera, entre outros. A SMAMTT informou, ainda, que a metodologia empregada na elaboração do EVTEA teria sido desenvolvida em software específico (Mathcad versão 15), utilizando-se de metodologia aprovada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, pelo Banco Mundial e pelo Eximbank;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

salientando que a forma de apresentação foi embasada nas instruções do Manual de Apresentação de Estudos de Viabilidade de Projetos de Grande Vulto aprovado pela Resolução CMAIMP 5, de 17/9/2009, do então MPOG.

A despeito dos argumentos apresentados pela SMAMTT, quanto às deficiências do EVTEA do BRT - Palmas, o que se pode constatar foi a subsistência do grau de imprecisão do estudo originalmente apresentado, salientando que a SeinfraUrbana não questionou na auditoria as metodologias utilizadas para a elaboração do estudo de viabilidade, mas, sim, a consistência e o nível de detalhamento dos dados nele utilizados, já que ainda carecem da necessária suficiência para fundamentar tão expressivo projeto.

Nesse sentido, o Ministro Relator ressaltou que o já referido Manual de Apresentação de Estudos de Viabilidade de Projetos de Grande Vulto orienta que, na elaboração do EVTEA, entre outros aspectos, devem ser demonstrados: "(i) diagnóstico de situação atual, indicando a condição que motiva a existência do projeto; (ii) alternativas passíveis de alcance de finalidade; e (iii) alternativa selecionada, explicando quais seriam as vantagens em detrimento das outras passíveis.”.

O Ministro-Substituto em seu voto destacou que os esclarecimentos apresentados pela referida secretaria municipal não têm o condão de afastar as falhas detectadas no EVTEA alusivo ao BRT - Palmas, que se mostrou deficiente quanto às informações necessárias para a avaliação do empreendimento, em especial, quanto à estimativa da demanda para o modal.

No intuito de exemplificar a inadequação dos parâmetros adotados no EVTEA original, o Ministro-Substituto comentou sobre a utilização de dados estatísticos e probabilísticos colhidos nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, relativamente aos anos de 1977 e de 1987, respectivamente, sem que "tenham sido trazidos aos autos qualquer tipo de correlação entre hábitos das populações daquelas cidades no passado e os hábitos dos cidadãos de Palmas/TO no presente”, tendo a unidade técnica anotado, ainda, que a fragilidade do estudo ficou estampada na generalização dos dados de apenas um dia de observação para estimar a demanda pelo BRT.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Ademais, os parâmetros adotados na análise financeira, a exemplo do levantamento dos dados sobre gastos operacionais, receitas, fluxos de caixa financeiro e valor presente, não foram devidamente contemplados no estudo.

Também se mostraram insuficientes os esclarecimentos relativos à deficiência na motivação adotada para a utilização do regime de contratação integrada. A SMAMTT não comprovou que os custos de implantação do projeto, de forma integrada, seriam inferiores aos possivelmente incorridos caso se adotasse outro regime de execução. A unidade técnica destacou que, em sua quase totalidade, os esclarecimentos apresentados fizeram menções às vantagens e aplicabilidades da execução integrada de forma abstrata, prescindindo do mínimo detalhamento de dados específicos com relação aos custos e os prazos envolvidos no empreendimento.

O Ministro Relator concluiu que as irregularidades detectadas na presente auditoria revestem-se de gravidade suficiente para a manutenção da classificação como IGP, além de clamarem pela manutenção da aludida cautelar suspensiva, anotando, ainda, que, para além das determinações preventivas enviadas ao Ministério das Cidades e à Caixa, o TCU deve promover a audiência dos agentes responsáveis pelas irregularidades tratadas no presente feito, determinando, ainda, o monitoramento das correspondentes determinações.

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

ACÓRDÃO Nº 460/2017 – TCU – Plenário

(...)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria destinada a avaliar a implantação do corredor de transporte BRT (bus rapid transit) e o sistema inteligente de transporte (SIT) na região sul do Município de Palmas/TO



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

(BRT Sul) por meio do RDC Eletrônico 1/2015 conduzido pela secretaria municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte;

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

9.1. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, nos termos do art. 117, § 1º, inciso IV, da então vigente Lei 13.242/2015 (LDO/2016), sobre o Edital RDC Eletrônico 1/2015 da Prefeitura de Palmas/TO, no âmbito do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014, no que concerne aos serviços de regularização ambiental, elaboração de projetos básico e executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte na região sul de Palmas/TO (BRT Sul de Palmas/TO), com potencial dano ao erário no valor de R\$ 227.580.000,00, especialmente pela necessidade de a Prefeitura Municipal de Palmas/TO adotar a seguinte medida corretiva:

9.1.1. elaborar estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a implantação do BRT, na cidade, com a aprovação pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal devendo contemplar análises técnicas e econômicas adequadas e suficientes sobre todo o empreendimento, além de quantificar a demanda por transporte na região a partir da escolha da melhor solução técnica para o atendimento dessa demanda e a quantificação das despesas de operação do empreendimento, em plena consonância com os dados utilizados na referida análise;

3 VOTO

As informações trazidas ao conhecimento desta CMO pelo TCU por meio do Acórdão nº 460/2017 – Plenário confirmam a presença dos indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) já identificados no despacho de 16 de setembro de 2016 de autoria do Ministro-Substituto André Luis de Carvalho e analisados por esta Comissão em razão da discussão da Lei Orçamentária de 2017.

Pelas obras ainda não terem sido iniciadas e o edital não ter sido homologado pela Prefeitura, a manutenção deste bloqueio não ensejará nenhum custo de conservação do legado, desmobilização ou quaisquer outros associados à paralisação.

Em consequência desses fatos, entende esta Relatoria que a medida acautelatória que melhor atenderá ao interesse público, nesta oportunidade, será a



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

manutenção do bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 01/2015 e do Termo de compromisso nº 683171 no SIAFI (Termo de Compromisso 0444.024-63/2014) nos termos previstos no § 4º do art. 125 da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO/2017), como forma de impedir a execução de instrumento eivado de irregularidades.

Assim, **VOTO** no sentido de que esta Comissão:

- I. tome conhecimento do Aviso nº 11, de 2017-CN;
- II. mantenha o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 01/2015 e do Termo de compromisso nº 683171 no SIAFI (Termo de Compromisso 0444.024-63/2014) vinculados ao Programa de Trabalho 15.453.2048.10SS.0001 / 2016 - APOIO A SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO NACIONAL Implantação do BRT de Palmas – TO, da Unidade Orçamentária 56.101 Ministério das Cidades, com fundamento no art. 121, combinado com o § 4º do art. 125, ambos da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO/2017).

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado DOMINGOS SÁVIO

Relator