



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## **RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2018**

### **COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES (COI)**

**AVN 2/2018-CN, AVN 3/2018-CN, AVN 4/2018-CN, AVN 5/2018-CN, AVN 17/2018-CN, AVN 19/2018-CN, AVN 25/2018-CN, AVN 27/2018-CN, AVN 30/2018-CN, AVN 31/2018-CN, AVN 32/2018-CN, AVN 36/2018-CN, AVN 37/2018-CN e AVN 38/2018-CN, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves.**



# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

## SUMÁRIO

<b>1 RELATÓRIO.....</b>	<b>3</b>
1.1 Introdução.....	3
1.2 Análise.....	4
<b>2 VOTO .....</b>	<b>7</b>
<b>Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI.....</b>	<b>11</b>
AVN 2/2018-CN: Implantação de sistema de abastecimento de água em Araci/BA .....	12
AVN 3/2018-CN: Obras de construção da BR-235/BA – km 282,0 ao km 357,4 .....	15
AVN 4/2018-CN: Obras de construção do pipe rack do primeiro trem de refino do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj .....	21
AVN 5/2018-CN: Canal Adutor Vertente Litorânea .....	25
AVN 17/2018-CN: Ferrovia Norte-Sul: Trecho Ouro Verde de Goiás/GO – Estrela D’Oeste/SP .....	40
AVN 19/2018-CN: Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 – RJ .....	47
AVN 25/2018-CN e AVN 30/2018: Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2.....	52
AVN 27/2018-CN: BRT de Palmas/TO.....	61
AVN 31/2018-CN: Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro .....	76
AVN 32/2018-CN: Reservatórios de Controle de Cheias na bacia do rio Pinheiros e córrego Zavuvus/SP.....	100
AVN 36/2018-CN: Corredor de ônibus - Aricanduva – SP .....	106
AVN 37/2018-CN: Corredor de Ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia - SP .....	112
AVN 38/2018-CN: Construção da Vila Olímpica – Parnaíba/PI.....	116



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

### 1 RELATÓRIO

#### 1.1 Introdução

O presente Relatório tem por objetivo analisar os avisos encaminhados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativos às seguintes obras:

- Implantação de sistema de abastecimento de água em Araci/BA: AVN2/2018-CN;
- Obras de construção da BR-235/BA – km 282,0 ao km 357,4: AVN 3/2018-CN;
- Obras de construção do pipe rack do primeiro trem de refino do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj: AVN 4/2018-CN;
- Canal Adutor Vertente Litorânea: AVN 5/2018-CN;
- Ferrovia Norte-Sul: Trecho Ouro Verde de Goiás/GO – Estrela D'Oeste/SP: AVN 17/2018-CN;
- Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 – RJ: AVN 19/2018-CN;
- Corredor de Ônibus Radial Leste – Trecho 2 – SP: AVN's 25/2018-CN e 30/2018-CN;
- BRT de Palmas/TO: AVN 27/2018-CN;
- Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro: AVN 31/2018-CN
- Reservatórios de Controle de Cheias na bacia do rio Pinheiros e córrego Zavuvus/SP: AVN 32/2018-CN;
- Corredor de ônibus - Aricanduva – SP: AVN 36/2018-CN;
- Corredor de Ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia - SP: AVN 37/2018-CN;
- Construção da Vila Olímpica – Parnaíba/PI: AVN 38/2018-CN.

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 30/11/2018. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do contido no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves que, sobre elas, se manifestará em relatório único.

Parágrafo único. A deliberação da CMO sobre o relatório de que trata o caput precederá a do relatório do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual.

### 1.2 Análise

O art. 118 da Lei nº 13.473, de 2017 (LDO 2018) estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras e serviços com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

Art. 118. O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:

I - a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 117; e

II - as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial:

- a) os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
- b) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local, decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- c) a motivação social e ambiental do empreendimento;
- d) o custo da deterioração ou da perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- e) as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- f) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

- h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- i) empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
- j) custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
- k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019 (PLN nº 27/2018-CN) e com o objetivo de avaliar a situação e a gravidade dos indícios de irregularidade dos empreendimentos, bem como para conhecer as providências já adotadas pelos gestores no sentido de esclarecer ou sanar irregularidades, em cumprimento ao § 2º do art. 122 da Lei nº 13.707, de 2018 (LDO 2019), esta Comissão promoveu, atendendo requerimento do COI, audiências públicas para debater a matéria nos dias 21/11/2018, 22/11/2018 e 27/11/2018. A realização destas audiências também se mostra em conformidade com o art. 121 da Lei nº 13.473, de 2017 (LDO 2018), o que torna legítima a utilização das informações trazidas ao conhecimento do Comitê para a avaliação dos avisos pendentes de deliberação que tratam da indicação de bloqueio ou desbloqueio de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da LOA 2018.

É importante registrar que foram emitidos os Ofícios COI nº 001/2018/CMO à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, COI nº 002/2018/CMO ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, COI nº 003/2018/CMO à Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás, COI nº 004/2018/CMO ao Ministério da Integração Nacional, COI nº 005/2018/CMO ao Ministério das Cidades, COI nº 006/2018/CMO ao Ministério do Esporte, COI nº 007/2018/CMO ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e COI nº 008/2017/CMO à Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás, solicitando formalmente as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. Até o momento da elaboração deste relatório, a Secretaria da CMO recebeu as respostas aos ofícios enviados à ANTT, à Hemobrás, ao Ministério do Esporte, ao Ministério dos Transportes e à Petrobrás.

Foram convidados a participar desses eventos os representantes do TCU responsáveis pelas fiscalizações realizadas e também os gestores dos órgãos/entidades encarregados da execução do empreendimento.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

As visões, muitas vezes divergentes, dos participantes dos eventos sobre a natureza dos indícios, isto é, se de fato constituem irregularidades ou se decorrem de questões metodológicas diferenciadas adotadas pelo gestor e pelo órgão de controle, foram de extrema relevância para orientar o conjunto dos membros da CMO na difícil decisão de votar pela paralisação ou não dos empreendimentos sob enfoque, de notória importância socioeconômica para o País.

Assim, o **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo dos indícios de irregularidades informados pelo TCU, as informações prestadas pelos gestores e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como aqueles que possuem indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 13.473/2017 (LDO 2018).

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê propõe à CMO adotar como critério de trabalho não bloquear a execução física, orçamentária e financeira incluir aqueles empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira;
- b) em que os gestores já adotaram ou informaram a esta Comissão que vão adotar as medidas necessárias ao saneamento ou ao esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU; e
- c) em que o interesse público se revele mais bem atendido com o prosseguimento da obra e não com sua paralisação, em razão da importância socioeconômica do empreendimento, dos custos da paralisação, inclusive perdas de serviços já executados, além dos riscos para a população e para o meio ambiente, entre outros fatores, conforme previsto no art. 118 da Lei nº 13.473, de 2017 (LDO 2018).

Nestes casos, a decisão política de continuidade da obra em nada deve prejudicar a continuidade das ações de fiscalização para identificar eventuais condutas negligentes ou dolosas de agentes públicos ou privados, de conformidade com o § 8º do art. 122 da Lei nº 13.473, de 2017 (LDO 2018).

Entre as medidas corretivas a serem adotadas pelos gestores estão a repactuação, rescisão, revogação ou anulação dos instrumentos contratuais, a realização de estudos técnicos,



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

reformulação de projetos, entre outros, ou, ainda, suspensão, pelo próprio gestor, da liberação de recursos até o saneamento das pendências.

## 2 VOTO

Inicialmente, cabe a este Comitê informar que muitos dos avisos analisados neste relatório estão há meses pendentes de apreciação pela Comissão e, conseqüentemente, sem decisão definitiva sobre o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação pelo Tribunal de Contas da União. Este atraso prejudica a análise, por parte do Congresso Nacional como titular do Controle Externo, dos achados apontados pelo Tribunal, bem como prejudica a eficácia das decisões tomadas por esta Comissão.

Feitos esses registros, este Comitê, após examinar os apontamentos feitos pelo TCU, as medidas corretivas adotadas ou a adotar pelos gestores, conforme consignado no Anexo 1, e a importância socioeconômica dos empreendimentos, decide:

- **ARQUIVAR** o AVN 2/2018-CN, que trata da implantação da 3ª etapa do Projeto Águas do Sertão – sistema de abastecimento de água em Araci/BA. Contrato 026/2014;
- **NÃO PROPOR O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira dos seguintes objetos:
  - Construção da BR-235/BA – km 282,0 ao km 357,4. Contrato: 05.00202/2014;
  - Construção do pipe rack do primeiro trem de refino do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) – RJ. Contrato ICJ 0858.0069023.11.2;
  - Ferrovia Norte-Sul: Trecho Ouro Verde de Goiás/GO – Estrela D'Oeste/SP – Lote 5S. Contrato 090/2010;
  - Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 – RJ. Contratos CT.NCO 223/83, GAC.T/CT-4500146846 e GAC.T/CT-4500160692;
  - Reservatórios de Controle de Cheias na bacia do rio Pinheiros e córrego Zavuvus – SP. Contratos 009/2015-Siurb, 010/2015-Siurb e 011/2015-Siurb, e Edital de Licitação 09/2014/SIURB;



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

- Corredor de ônibus - SP - Aricanduva: Contrato 141/SIURB/14;
- Construção da Vila Olímpica de Parnaíba – PI. Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA (Siafi 743253).
- **PROPOR O DESBLOQUEIO** nos termos do projeto de decreto legislativo anexo a este parecer, da execução física, orçamentária e financeira do seguinte objeto:
  - Corredor de ônibus- SP - Radial Leste - Trecho 2: Contrato 044/SIURB/13;
  - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro - RJ. Contrato 070/2016.
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira dos seguintes objetos já presentes no Anexo VI da LOA/2017:
  - Corredor de ônibus- SP - Radial Leste - Trecho 2: Edital 02/2012;
  - BRT de Palmas/TO: Edital 1/2015.
- **PROPOR O BLOQUEIO**, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo a este parecer, da execução física, orçamentária e financeira dos seguintes objetos:
  - Canal Adutor Vertente Litorânea Paraibana – Lote 3. – Contrato 6/2011;
  - BRT de Palmas/TO: Termo de compromisso 683171;
  - Corredor de ônibus - SP - Aricanduva: Edital Pré-Qual 03/2012 e Edital 030120130;
  - Corredor de ônibus - SP – Capão Redondo-Vila Sônia: Edital Pré-Qual 05/2012, Edital 32120130 e Contrato 046/Siurb/2016.

Por fim, este Comitê submete este Relatório à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista nos arts. 24 e 122 da Resolução nº 1/2006-CN.

### RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 2/2018-CN	1111-Seses- TCU-Plenário	Sistema de Abastecimento de Água em Araci - BA	Arquivar o Aviso 1111-Seses-TCU-Plenário
AVN 3/2018-CN	8-Seses- TCU-Plenário	Obras de Construção da BR- 235/BA – km 282,0 ao km 357,4	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 05. 00202/2014 e arquivar o Aviso 8-Seses-TCU- Plenário



# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 4/2018-CN	1394- GP/TCU	Construção do pipe rack do primeiro trem de refino do Comperj - RJ	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato ICJ 0858.0069023.11.2 e arquivar o Aviso 1394-GP/TCU
AVN 5/2018-CN	1-GP/TCU	Execução do Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea Paraibana - PB	Propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 6/2011
AVN 17/2018-CN	Ofício 0579/2018- TCU/Secex- SP	Supervisão das obras da Ferrovia Norte-Sul relativa ao Lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul Contrato 090/2010	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 090/2010 e arquivar o Ofício 0579/2018-TCU/Secex-SP
AVN 19/2018-CN	576-GP/TCU	Obras civis da Usina Termonuclear de Angra 3 – RJ	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos Contratos CT.NCO 223/83, GAC.T/CT-4500146846 e GAC.T/CT-4500160692 e arquivar o Aviso 576-GP/TCU
AVN 25/2018-CN e AVN 30/2018-CN	737-GP/TCU e 936- GP/TCU	Implantação do Trecho 2 do corredor de ônibus na Radial Leste - SP	Propor o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 044/SIURB/13 e manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 02/2012
AVN 27/2018-CN	742-GP/TCU	Implantação do BRT de Palmas - TO	Propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo de compromisso 683171 Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 01/2015
AVN 31/2018-CN	975-GP/TCU	Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos - RJ	Propor o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 070/2016 e arquivar o Aviso 975-GP/TCU
AVN 32/2018-CN	1025- GP/TCU	Construção de reservatórios de controle de cheias na bacia do rio Pinheiros e no córrego Zavuvus - SP	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos Contratos 009/2015-Siurb, 010/2015-Siurb e 011/2015-Siurb, e do Edital de Licitação 09/2014/SIURB e arquivar o Aviso 1025-GP/TCU
AVN 36/2018-CN	617-Seses- TCU-Plenário	Implantação do corredor de ônibus Leste – Aricanduva – SP	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 141/SIURB/14 Propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital Pré-Qual 03/2012 e do Edital 030120130
AVN 37/2018-CN	1377- GP/TCU	Implantação do corredor de ônibus Capão Redondo/Campo Limpo/Vila Sônia – SP	Propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital Pré-Qual 05/2012, do Edital 32120130 e do Contrato 046/Siurb/2016
AVN 38/2018-CN	1407- GP/TCU	Construção da Vila olímpica de Parnaíba – PI	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA (Siafi 743253) e arquivar o Aviso 1407-GP/TCU



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Brasília, de de 2018

DEPUTADO COVATTI FILHO (PP/RS)

DEPUTADO CLEBER VERDE (PRB/MA)

DEPUTADO DIEGO ANDRADE (PSD/MG)

DEPUTADO EFRAIM FILHO (DEM/PB)

DEPUTADO FAUSTO PINATO (PP/SP)

DEPUTADO IZALCI LUCAS (PSDB/DF)

DEPUTADO VALMIR ASSUNÇÃO  
(PT/BA)

SENADOR DALIRIO BEBER (PSDB/SC)

SENADORA REGINA SOUSA (PT/PI)

SENADOR WELLINGTON FAGUNDES  
(PR/MT)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

**Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI**



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

**AVN 2/2018-CN: Implantação de sistema de abastecimento de água em  
Araci/BA**

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

**Informação do TCU**

Em 22 de fevereiro de 2018, o TCU, por meio do Aviso nº 1111-Seses-TCU-Plenário, de 11 de dezembro de 2017, encaminhou a esta Comissão cópia do Acórdão nº 2779/2017-TCU-Plenário, proferido na Sessão Ordinária de 6 de dezembro de 2017 ao apreciar os autos do processo nº TC 014.133/2017-2. Consta do aviso que o processo “*trata de Pedido de Reexame contra decisão que determinou à recorrente a glosa financeira relativa a valores pagos a maior em contrato para implantação de sistema de abastecimento de água em Araci/BA, relatado pelo Ministro VITAL DO RÊGO na Sessão Ordinária de 6/12/2017*”.

Entretanto, ao analisar o aviso, percebe-se que o Acórdão nº 2779/2017-TCU-Plenário e o processo nº TC 014.133/2017-2 não tratam de 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. Na verdade, o processo nº TC 014.133/2017-2 e a deliberação decorrente referem-se a “*auditoria de conformidade com o objetivo de verificar as medidas adotadas pelos órgãos e Poderes da União para assegurar o cumprimento do limite de gastos estabelecido pelo Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95/2016 no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social*”.

Diante desta falha formal na remessa das informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, o Senador Dário Berger, por meio do Ofício Pres. n. 010/2018/CMO, de 21 de março de 2018, determinou a juntada, ao AVN nº 2/2018, o Aviso nº 1110-Seses-TCU-Plenário, de 11 de dezembro de 2017, utilizado pelo Tribunal para encaminhar a esta Comissão cópia do Acórdão nº 2731/2017-TCU-Plenário, proferido na Sessão Ordinária de 6 de dezembro de 2017 ao apreciar os autos dos processos nº TC nº 010.501/2016-9, e este sim, trata de “*Pedido de Reexame contra decisão que determinou à recorrente a glosa financeira relativa a valores pagos a maior em contrato para implantação de sistema de abastecimento de água em Araci/BA, relatado pelo Ministro VITAL DO RÊGO na Sessão Ordinária de 6/12/2017*”.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Trata-se de um pedido de reexame interposto pela Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (Cerb), contra o Acórdão nº 501/2017-TCU-Plenário, prolatado no âmbito de auditoria realizada nas obras de implantação da 3ª etapa do projeto águas do sertão, composta pelo sistema de abastecimento de água Araci Norte, em Araci/BA. Abaixo, temos o inteiro teor do Acórdão nº 2731/2017-TCU-Plenário:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto pela Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (Cerb), contra o Acórdão 501/2017-TCU-Plenário, prolatado no âmbito de auditoria realizada nas obras de implantação da 3ª etapa do projeto águas do sertão, composta pelo sistema de abastecimento de água Araci Norte, em Araci/BA;

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

9.1. conhecer, com fulcro no art. 48, da Lei 8.443/1992, do pedido de reexame interposto pela Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (Cerb), para, no mérito:

9.1.1. revogar a medida cautelar expedida em 15/8/2016, nos termos do item 9.1 do Acórdão 501/2017-TCU-Plenário, restabelecida pelo Despacho à peça 171;

9.1.2. alterar a redação do subitem 9.2.1 do acórdão recorrido, nos seguintes termos:

“9.2.1. comprovada a formalização contratual dos quantitativos constantes da planilha PAD-01\_REV-01 (anexo não digitalizável da peça 137-CT nº 02.474-DP), efetue glosa financeira, no valor de R\$ 793.952,21, relativa aos valores pagos a maior no âmbito da execução do Contrato 026/2014, em decorrência de medições equivocadas nos serviços de “execução de envoltória ou berço de areia em valas”, “abertura acessos e caminhos de serviços” e “desmatamento e limpeza mecanizada do terreno com trator, inclusive raspagem, juntamento e queima do material, sem cortes de árvores”;

9.1.3. acrescentar o subitem 9.2.5 ao Acórdão 501/2017-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

“9.2.5. alternativamente à providência determinada no item 9.2.2 deste acórdão, facultar à empresa estadual manter os preços originalmente contratados, desde que adotados os quantitativos da planilha PAD-01\_REV-01 (anexo não digitalizável da peça 137-CT nº 02.474-DP) e observando que, na hipótese de ser necessária a celebração de termos aditivos para acréscimo de quantitativos de serviços contratados com sobrepreço como apontado por esta Corte, os preços dos serviços acrescidos deverão ficar limitados aos preços de referência



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

calculados conforme a tabela constante do Anexo I da instrução localizada na peça 182;

9.1.4. manter os demais itens do acórdão recorrido;

9.1.5. determinar à Caixa Econômica Federal, ente responsável pela fiscalização primária do empreendimento e que conta com o apoio de empresa de engenharia contratada especificamente para esse fim, que acompanhe futuras alterações quantitativas na execução da avença de maneira inversa às que são apresentadas na proposta da Cerb (peça 154, p. 23) , ou seja, com incremento nos serviços com sobrepreço e supressão dos serviços com desconto, caracterizando possível “jogo de planilha” e, em se constatando novo desequilíbrio contratual em desfavor da Administração, sejam tomadas as medidas processuais cabíveis; e

9.1.6. dar ciência desta deliberação ao recorrente, aos responsáveis e interessados, bem como aos órgãos cientificados do acórdão recorrido.

Trata-se, portanto, de uma mera revisão do valor da glosa financeira que, de R\$ 1.054.695,03, foi reduzida para R\$ 793.952,21 após a aprovação do Acórdão nº 2731/2017-TCU-Plenário. Não houve análise de mérito, nem temos bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos empreendimentos, dos contratos, dos convênios, das etapas, das parcelas ou dos subtrechos. Enfim, não há, no presente aviso, subtítulo com Indícios de Irregularidades Graves Apontadas pelo TCU.

#### **Proposta do COI:**

Portanto, por se tratar de um mero pedido de reexame que diminuiu o valor da glosa financeira, sem adentrar no mérito do problema e na ausência de quaisquer subtítulo com Indícios de Irregularidades Graves Apontadas pelo TCU, recomenda-se o arquivamento do AVN 2/2018-CN.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

### **AVN 3/2018-CN: Obras de construção da BR-235/BA – km 282,0 ao km 357,4**

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

#### **Programa de Trabalho:**

26.782.2087.7F51.0029/2016 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2017 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

26.782.2087.7F51.0029/2018 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

#### **Objeto:**

Contrato: 05.00202/2014 - Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4;

#### **Irregularidades:**

Superfaturamento pela medição de serviços não executados - Remoção de solo mole e execução de colchão de areia;

Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito.

#### **Informação do TCU:**

Do Relatório de Fiscalização 404/2016 do TCU (processo TC 025.760/2016-5) constou que, entre os km 334,5 e 338,7 da BR-235/BA, as especificações do projeto não foram seguidas na construção do pavimento, não tendo sido realizado o serviço de remoção da camada de solo mole, tampouco executada a camada drenante de areia (irregularidade 1). Este fato poderia comprometer a estabilidade e a funcionalidade de todo o trecho em que ocorreu, além de possibilitar pagamentos indevidos por volume significativo de serviços não realizados.

Outro problema identificado na fiscalização da Corte de Contas decorreu da previsão de serviços de substituição de subleito em segmentos da rodovia em que a medida era desnecessária, em razão da capacidade de sustentação do solo no trecho (irregularidade 2).



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Ambas as irregularidades foram classificadas pela equipe técnica responsável pela auditoria como IGP.

Em despacho, proferido no dia 23/5/2017 pelo Ministro-Relator, posteriormente referendado pelo Plenário da Corte de Contas, as irregularidades foram classificadas como IGP, bem como foi determinada ao DNIT a suspensão cautelar da execução dos serviços objeto do Contrato 05.00202/2014, especificamente no trecho situado entre os kms 334,5 e 338,7, em função de possível superfaturamento decorrente da medição de serviços não executados - remoção de solo mole e execução de colchão de areia. Adicionalmente, expediu-se uma série de medidas ao DNIT a fim de sanear as irregularidades.

Em decorrência da apresentação dos estudos de sondagem determinados pela Corte de Contas e após análises empreendidas pelo corpo técnico do Tribunal, o Ministro-Relator do TCU, em 3/1/2018, revogou a medida cautelar supracitada e reclassificou a irregularidade 1 de IGP para IGC, haja vista ter entendido não persistir materialidade relevante no fato. Registra-se que a revogação da medida cautelar em comento, assim como a reclassificação da irregularidade de IGP para IGC, foi ao encontro do que foi informado por representante do TCU, preliminarmente, em audiência pública realizada nesta Casa Parlamentar em 28/11/2017 (conforme Relatório 3/COI/CMO, de 2017, relativo ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018).

Ainda no Despacho 3/1/2018, dissentindo do encaminhamento proposto por técnicos do Tribunal, o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti reclassificou a irregularidade 2 (superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito) – de IGP para IGR –, em função de ter considerado que a retenção de valores ou o oferecimento de garantias suficientes a resguardar o erário dos prejuízos estimados conduziria, de uma só vez, à conclusão da obra e à salvaguarda dos cofres públicos contra os danos eventualmente já consumados. Complementarmente, adotou-se nova medida cautelar, desta feita de retenção dos valores contratuais remanescentes, enquanto se discutia na Corte de Contas a existência de débito (estimado, preliminarmente, em R\$ 8.487.330,40 pela equipe de auditoria), bem como a responsabilidade das empresas contratadas.

As medidas adotadas monocraticamente (descritas nos parágrafos antecedentes), por intermédio do despacho do Ministro-Relator de 3/1/2018, foram referendadas pelo TCU



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

(Acórdão 52/2018-TCU-Plenário), em 17/1/2018, dando-se ciência desta deliberação à CMO, conforme Aviso nº 8-Seses-TCU-Plenário – autuado como Aviso do Congresso Nacional nº 3/2018. O Acórdão 52/2018-TCU-Plenário foi objeto de agravo interposto pelo consórcio executor das obras de construção da BR-235/BA – km 282 ao km 357,4 –, o qual, contudo, teve provimento negado, em 2/5/2018 (Acórdão 979/2018-TCU-Plenário).

No Relatório de Atualização Fiscobras 2018, de 15/10/2018, foram realizadas análises técnicas acerca das manifestações apresentadas pelo consórcio executor da obra e pelo DNIT, bem como do cumprimento das determinações do TCU relacionadas ao superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - Substituição de subleito. As conclusões da equipe técnica indicaram que os argumentos apresentados não foram suficientes para sanear ou elidir a irregularidade e que permanece pendente de cumprimento a determinação 40.6.1 do Despacho de 3/1/2018, direcionada ao DNIT, de elaboração de uma distribuição de terraplanagem que considere os empréstimos de fato utilizados na obra, incluindo, nesse trabalho, informações sobre todas as caixas de empréstimo utilizadas.

O valor global da obra é de R\$ 110,3 milhões (após formalização do 1º Termo Aditivo ao Contrato 05.00202/2014) e a execução financeira alcançava 92,35% do valor total contratado (até a 52ª medição – 7/2018), segundo informações constantes do Relatório de Atualização Fiscobras 2018, de 15/10/2018. Contudo, dados atualizados oferecidos pelo gestor do DNIT, na Audiência Pública realizada em 27/11/2018, dão conta de que a obra atingira o patamar de 99% de realização.

### **Informação do gestor:**

Em audiência pública no dia 30.11.2017, o representante do DNIT – após salientar que a execução física pendia apenas de 4 km num lote de 75,4 km – apontou que foi realizado o levantamento solicitado pelo Tribunal na questão dos solos moles/colchão de areia, com refazimento das sondagens em conjunto com a fiscalização do Tribunal, além de ter determinado à empresa de supervisão que realizasse a reestimativa do balanço de massas da obra considerando os critérios apontados pelo TCU (asseverando que será corrigido o movimento financeiro dos pagamentos se comprovada a irregularidade).



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

O gestor alertou, ainda, para o risco à preservação das parcelas da obra que já haviam sido parcialmente implantadas e para a situação de que a quase totalidade do trecho já foi paga à empresa, exigindo procedimentos de Tomada de Contas Especial para o ressarcimento de eventuais prejuízos. Ademais, asseverou que o pedido por não suspender a execução não representa negação do apontamento do Tribunal (o qual se comprometeu a investigar), mas uma simples constatação de que, tendo sido já medido e pago o serviço, a interrupção das obras em nada aproveitará à recuperação dos prejuízos.

Na audiência pública realizada em 27/11/2018, o representante do DNIT expôs estar a obra com 99% da pavimentação concluída, sendo que o trecho específico objeto do contrato (Lote 5), o qual conta com indicação de paralisação, encontra-se inteiramente concluído. Complementou que, atualmente, somente estão pendentes pagamentos correspondentes a medições realizadas e não processadas, em razão de se estar aguardando o parecer final do TCU acerca das medidas saneadoras adotadas pelo DNIT.

Especificamente em relação às determinações do Tribunal de Contas da União, exaradas com o objetivo de sanear as irregularidades detectadas, o gestor, após perícias promovidas pela autarquia, reconheceu a existência de solos moles em alguns trechos da rodovia, corroborando os apontamentos da Corte de Contas. Quanto aos serviços desnecessários de substituição de subleito, declinou que os levantamentos indicam pagamento a maior de cerca de R\$ 1,5 milhão, porém as apurações ainda estão sendo realizadas e, tão logo finalizadas, as conclusões serão encaminhadas ao Tribunal.

### **Proposta do COI:**

Durante a apreciação do PLOA 2018 (PLN 20/2017), o Congresso Nacional se debruçou sobre a obra da BR-235/BA, segmento km 282,0 - km 357,4, em razão de, àquela época, as duas irregularidades ora sob exame ostentarem a classificação de IGP pelo TCU (conforme AVN 12/2017 CN). Naquela oportunidade, ao ponderar os efeitos decorrentes do bloqueio da execução da obra (por um lado, a reserva de recursos financeiros para cobrir eventual prejuízo e, por outro, a suspensão, sem término predefinido, da última parcela da obra), o COI e a CMO decidiram não incluir o subtítulo referente às obras da BR-235/BA – km 282 ao km 357,4 – no Anexo VI da



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

LOA 2018, em razão da proporção mínima de serviço restante para a utilização completa da rodovia e da inexistência de ressalva a qualquer outro aspecto da execução do contrato.

Constata-se, neste momento, que a decisão Congressional de não incluir o subtítulo referente às obras da BR-235/BA – km 282 ao km 357,4 – no Anexo VI da LOA 2018 mostrou-se acertada, haja vista que as deliberações recentes da Corte de Contas (Despacho do Ministro-Relator de 3/1/2018; Acórdão 52/2018-TCU-Plenário de 17/1/2018 e Acórdão 979/2018-TCU-Plenário de 2/5/2018) se deram no sentido de reclassificar as irregularidades: a primeira de IGP para IGC; a segunda, de IGP para IGR. Em ambas as ocorrências, portanto, o TCU deliberou pelo prosseguimento e conclusão das obras, sem olvidar da adoção de medidas que visam resguardar o interesse público e preservar o erário, bem como da continuidade das apurações quanto ao possível dano e à eventual responsabilização dos envolvidos.

Cabe formular aqui uma ressalva: a reclassificação do segundo indício como IGR não corresponde ao prescrito pela lei e embute um sério risco de desvio deste indicador. Com efeito, o art. 118, inc. V, da LDO/2019, estabelece que uma indicação de IGR permite a continuidade da obra “desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado”.

A ressalva em tela não é de balde: o dano financeiro somente estará prevenido se não houver qualquer risco jurídico ou financeiro na garantia apresentada. No caso da BR-235/BA, como deixa claro a extensa compilação de deliberações e despachos contida no relatório de auditoria, existe tão somente uma determinação do TCU de retenção unilateral de valores por parte do DNIT (oferecendo ao contratado a alternativa de constituir garantia), sem qualquer manifestação ou providência da parte deste. Nessas condições, está livre o contratado para pleitear, inclusive judicialmente, os pagamentos retidos (o que enseja a possibilidade de completa frustração da medida cautelar de retenção, o que inclusive já ocorreu no âmbito da fiscalização de obras no caso da Ferrovia Norte-Sul, trechos Goiás e Tocantins). Assim, não há fundamento para a reclassificação nesses termos, pois a segurança que a garantia financeira pretende conferir não está presente no caso concreto.

Persiste, no entanto, a razão fundamental que motivou a dispensa do bloqueio por parte do Congresso Nacional em 2017, qual seja, o elevado grau de execução da obra, que tornaria



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

desaconselhável uma ordem de paralisação frente ao curto prazo e volume de serviço necessários à plena fruição dos benefícios da obra.

Assim, não se vislumbra qualquer evento novo que justifique o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 05.00202/2014, PT 26.782.2087.7F51.0029/2018 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia. Neste sentido, propõe o Comitê que o Contrato 05.00202/2014 não tenha sua execução física, orçamentária e financeira bloqueada, exclusivamente pelo elevado grau de execução da obra, não endossando os motivos utilizados pelo Relator do TCU para a reclassificação do achado para IGR, por não atenderem às exigências da LDO.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

**AVN 4/2018-CN: Obras de construção do pipe rack do primeiro trem de refino do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj**

32230 – Petróleo Brasileiro S.A.

**Programa de Trabalho:**

25.753.2022.12O9.0033/2012 – Implantação de Refinaria no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, com Capacidade Nominal de 150 mil bpd (RJ) no Estado do Rio de Janeiro

25.753.2022.12O9.0033/2013 – Implantação de Refinaria no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, com Capacidade Nominal de 150 mil bpd (RJ) no Estado do Rio de Janeiro

25.753.2022.12O9.0033/2014 – Implantação de Refinaria no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, com Capacidade Nominal de 150 mil bpd (RJ) no Estado do Rio de Janeiro

25.753.2022.12O9.0033/2015 – Implantação de Refinaria no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, com Capacidade Nominal de 150 mil bpd (RJ) no Estado do Rio de Janeiro

25.753.2022.12O9.0033/2016 – Implantação de Refinaria no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, com Capacidade Nominal de 150 mil bpd (RJ) no Estado do Rio de Janeiro

25.753.2022.12O9.0033/2017 – Implantação de Refinaria no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, com Capacidade Nominal de 150 mil bpd (RJ) no Estado do Rio de Janeiro

25.753.2022.12O9.0033/2018 – Implantação de Refinaria no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, com Capacidade Nominal de 150 mil bpd (RJ) no Estado do Rio de Janeiro

**Objeto:**

Contrato: ICJ 0858.0069023.11.2 – Fornecimento de bens e prestação de serviços relativos à verificação de consistência da documentação técnica, elaboração do Projeto Executivo, Construção Civil, Montagem Eletromecânica, Interligações, Comissionamento (Preservação, Condicionamento, Pré-Operação e assistência à Partida e à Operação Assistida) e Testes para o Pipe Rack do Comperj.

**Irregularidades:**

Contratação direta antieconômica – direcionamento do contrato ao Consórcio Pipe Rack (formado pelas empresas Odebrecht, UTC e Mendes Júnior);



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Sobrepço (superfaturamento).

### **Informação do TCU:**

Durante o Fiscobras 2012, a equipe técnica do TCU responsável pela fiscalização das obras de construção do *pipe rack* do primeiro trem de refino do Comperj identificou cinco irregularidades, são elas: 1) Incompatibilidade do cronograma financeiro com a execução física – IGC; 2) Ausência de parcelamento de objeto – IGC; 3) Falhas na planilha orçamentária da licitação e do contrato – OI; 4) Contratação direta antieconômica – IGC; 5) Sobrepço decorrente de quantitativo inadequado – IGP (à época, indicou-se sobrepreço de R\$ 516.379.165,07, o que correspondia a 27,6% do valor inicial da avença de R\$ 1.869.624.800,00).

Embora relatada ocorrência de irregularidade grave justificante de paralisação das obras, o titular da unidade técnica do Tribunal discordou das conclusões da equipe de auditoria, em razão do ineditismo do método adotado para cálculo do sobrepreço identificado, decidindo-se (ao que foi acompanhado pela Ministra-Relatora) por realizar a oitiva da Petrobras e do consórcio contratado antes de firmar juízo de mérito acerca dos fatos investigados. Digno de registro que, àquele momento, os fatos desvelados no âmbito da Operação Lava Jato ainda não eram conhecidos.

Em razão de diversas dificuldades, enfrentadas pela unidade técnica do TCU, nas análises de contratos de obras da Petrobras – notadamente em decorrência da ausência de informações acerca de preços referenciais e das dificuldades impostas pela companhia em fornecer dados à Corte de Contas – as análises das oitivas, bem como o prosseguimento dos cálculos acerca do valor do débito a ser imputado aos responsáveis, foram efetivadas somente durante os trabalhos de fiscalização do Fiscobras 2017.

A equipe de fiscalização do Fiscobras 2017 analisou os argumentos apresentados pela Petrobras e pelo consórcio contratado (além das provas produzidas no âmbito da Operação Lava Jato), concluindo pelo saneamento de parte das irregularidades outrora identificadas: Cronograma de desembolso (físico-financeiro) incompatível com a execução física dos serviços; Ausência de parcelamento de objeto, embora técnica e economicamente recomendável; e Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do Edital / Contrato / Aditivo. Os demais fatos investigados, porém, foram mantidos sob a chancela de



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

irregulares pelos técnicos do Tribunal: Contratação direta antieconômica; e Sobrepreço (superfaturamento), estimando-o em, pelo menos, R\$ 187 milhões.

Os encaminhamentos da equipe da auditoria foram, em suma, acolhidos pela Ministra-Relatora, ao passo em que o Plenário do TCU exarou o Acórdão 2353/2017, em 18/10/2017, no qual foi determinada a instauração de processo de tomada de contas especial a fim de precisar o valor do débito decorrente do sobrepreço (superfaturamento) identificado, definir os responsáveis e obter o ressarcimento relativo aos prejuízos causados à Petrobras. Ainda no bojo do referido *decisium*, o Tribunal comunicou à CMO que, apesar de as constatações da auditoria apontarem irregularidades graves compatíveis com o enquadramento de IGP, o percentual de execução física e financeira superior a 90% desaconselha a inclusão do contrato no anexo da LOA que trata dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves – IGP –, mantendo a classificação dos fatos como IGC.

Registra-se que as obras atingiram 93% de execução, estando concluída a estrutura do *pipe rack* do primeiro trem de refino do Comperj, restando por realizar as interligações finais com as unidades de processamento do empreendimento. De acordo com os dados constantes do relatório da auditoria realizada em 2017, as obras encontram-se paralisadas.

### **Informação do gestor:**

Conforme informações disponíveis no sítio eletrônico da Petrobras, o contrato não está mais vigente, tendo o advento do termo contratual ocorrido em 13/5/2015, com saldo bruto remanescente de R\$ 426.666,66 (<http://transparencia.petrobras.com.br/licitacoes-contratos/contratos>). Ademais, a empresa busca de parcerias estratégicas a fim de finalizar as obras do Comperj (<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/complexo-petroquimico-do-rio-de-janeiro-comperj.htm>).

### **Proposta do COI:**

O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro foi concebido como o maior projeto individual da história da Petrobras, a ser implantado no município de Itaboraí/RJ. Com investimentos inicialmente previstos no montante de US\$ 8,4 bilhões, pretendia-se construir uma refinaria com duas linhas de processamento de petróleo (dois trens), que possibilitariam o



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

fornecimento de produtos para o mercado consumidor (gasolina, diesel, querosene, coque etc.) e petroquímicos básicos para alimentação das unidades de 2ª geração, as quais forneceriam prolietileno, polipropileno, estireno, etileno glicol, ente outros, ao mercado de petroquímicos de 3ª geração, formado por fabricantes de produtos destinados ao consumidor final.

Estudos da Fundação Getúlio Vargas de 2008 (“Comperj – Potencial de Desenvolvimento Produtivo”) estimaram que o complexo concluído promoveria a instalação de até 724 indústrias do setor plástico (das quais cerca de 90% seriam micro e pequenas empresas), com potencial de faturamento anual da ordem de US\$ 5,8 bilhões à Petrobras. Quando em operação, estimou-se, num cenário conservador, geração anual de valor adicionado da ordem de R\$ 11,6 bilhões para o Brasil, sendo 84% desse valor gerado no Estado do Rio de Janeiro.

O contrato ICJ 0858.0069023.11.2, no valor de R\$ 1.947.385.338,47 (após aditivo), com o objeto “construção do Pipe Rack do Trem 1 de refino do Comperj”, foi paralisado após a grave crise de caixa que assolou a Petrobras, desde o ano de 2015. As investigações realizadas pela Operação Lava Jato deixam assente que a corrupção foi determinante para a paralisação desta (e de outras) obras do Comperj.

Embora as irregularidades na construção do *pipe rack* do trem 1 do Comperj tenham sido inicialmente identificadas em auditoria no ano de 2012, o TCU, à época, não logrou êxito em evitar a realização de pagamentos superfaturados, tendo as obras atingido o nível de mais de 90% de conclusão (registra-se, por oportuno, que em 2012 as fraudes à Petrobras reveladas no âmbito da Operação Lava Jato ainda não eram conhecidas).

Neste contexto, não se mostra razoável – diante do avançado percentual de conclusão das obras –, tampouco terá qualquer eficácia – em função do advento do termo contratual –, o Congresso Nacional adotar qualquer medida tendente a suspender o andamento do ajuste ICJ 0858.0069023.11.2. no rol que trata dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, com o objetivo de bloquear a sua execução física, orçamentária e financeira. Ante o exposto, propõe o Comitê que não seja bloqueada a execução física, orçamentária e financeira do empreendimento em epígrafe.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

### **AVN 5/2018-CN: Canal Adutor Vertente Litorânea**

53101 – Ministério da Integração Nacional

#### **Programa de Trabalho:**

18.544.2084.12G7.0025/2019 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba No Estado da Paraíba

18.544.2084.12G7.0025/2018 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba No Estado da Paraíba

18.544.2084.12G7.0025/2017 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba No Estado da Paraíba

18.544.2051.12G7.0025/2012 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no estado da Paraíba

18.544.1036.12G7.0025/2011 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea Com 112,5 KM no Estado da Paraíba

#### **Objeto:**

Contrato 6/2011, Execução das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana, Lote 3, km 81 + 860 ao km 112 + 443, Consórcio Construtor Vertente Paraibana

#### **Irregularidade:**

Projeto básico deficiente

#### **Informação do TCU:**

Em razão de significativas alterações incluídas nos projetos executivos do empreendimento, verificou-se, em fiscalização realizada por equipe técnica do TCU em agosto de 2017 (TC 010.240/2017-9), que os projetos básicos dos Lotes 1, 2 e 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea, respectivamente referentes aos Contratos 4, 5 e 6/2011, mostraram-se precários e deficientes, em desrespeito ao disposto nos §§1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, assim como à jurisprudência da Corte de Contas. A deficiência acarretou acréscimos e



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

supressões nos quantitativos da planilha orçamentária pactuada, os quais representaram as seguintes alterações nos montantes financeiros:

Modificações	4/2011 (Lote 1)	5/2011 (Lote 2)	6/2011 (Lote 3)*
Acréscimos	R\$ 208.234.237,67 (60,01%)	R\$ 238.552.795,00 (75%)	R\$ 139.938.372,76 (69,77%)
Supressões	R\$ 137.186.691,50 (39,59%)	R\$ 188.828.856,36 (59%)	R\$ 107.521.335,77 (53,61%)
Valor Líquido	+ R\$71.076.599,59 (20,51%)	+ R\$ 49.723.939,52 (15,58%)	+R\$ 32.417.036,99 (16,16%)

(\*) *Estudo preliminar da empresa gerenciadora do projeto; não foi celebrado aditivo.*

Descreveu-se uma longa lista de modificações radicais de elementos de obra (componentes específicos do canal, metodologia construtiva e soluções de projeto) procedidas nos contratos. Essas excessivas alterações demonstraram que “os empreendimentos foram originalmente pactuados com projetos básicos precários e deficientes, que não guardavam consonância com o que de fato viria a ser executado”.

A precariedade dos projetos básicos, em consonância à farta jurisprudência do TCU, comprometeu a exequibilidade do objeto (levando a maiores custos e riscos de abandono e paralisação por inviabilidade técnica percebida *a posteriori*) e, sobretudo, a isonomia entre os licitantes. Do ponto de vista do Erário,

foram tantos itens suprimidos e outros tantos adicionados em razão das alterações propostas no projeto executivo que não há garantia de que se obteve a melhor proposta na licitação realizada. Houvesse novo procedimento concorrencial, outra empresa poderia ter se sagrado vencedora, pelo fato de que outras empresas poderiam ter apresentado propostas.

Consta do relatório de fiscalização (TC 010.240/2017-9) que o elevado estágio de execução dos Lotes 1 e 2 desaconselharia uma proposta de paralisação das obras, em razão de os custos de desmobilização, relicitação e remobilização poderem representar encargos superiores à readequação das planilhas orçamentárias realizada. Ademais, observou-se que, embora tenham sido ultrapassados os limites de 25% de possibilidade de acréscimo e de supressão contratual (fixados nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993), a situação fática dos Contratos 4 e 5/2011 amoldava-se às exceções previstas em julgado da Corte de Contas (Acórdão 1.536/2016-TCU-Plenário), restando amparada a continuidade da execução das avenças.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

O Lote 3, por sua vez, ostentava situação jurídica distinta: a obra não fora iniciada, em que pese a expedição da ordem de serviço em 28/9/2016; o aditivo, com os quantitativos correspondentes ao novo projeto, não havia sido formalizado; e existiam pendências referentes a desapropriações, indicando ser necessário prazo ainda mais dilatado para o início da obra. Neste contexto, a equipe de auditoria do TCU entendeu como medida mais adequada a anulação do Contrato 6/2011, seguida da realização de nova licitação, bem como pugnou pelo enquadramento da irregularidade como IGP, nos termos do art. 117, § 1º, inciso IV, da LDO 2018 (Lei 13.473/2017).

Em nova intervenção do corpo técnico do TCU nos autos da fiscalização (TC 010.240/2017-9), em outubro de 2017, propôs-se: a adoção de medida cautelar pelo Tribunal a fim de suspender pagamentos de serviços com preços unitários acima dos de referência, no âmbito do Contrato 5/2011 (irregularidade classificada como IGC pela equipe de auditoria, em razão de a materialidade do sobrepreço identificado ser insuficiente para classificá-la como IGP); comunicar à CMO que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IGP no Contrato 6/2011, decorrente de contratação baseada em projeto básico deficiente, da qual o saneamento dependeria da anulação da avença (sem embargo de informar que a matéria está em discussão na Corte de Contas); e determinar a realização de oitivas dos interessados quanto aos indícios de irregularidades identificados.

Em Despacho de 15/12/2017, o Ministro-Relator do processo no TCU anuiu parcialmente à proposta técnica: julgou presente suporte fático para a classificação de IGP quanto à deficiência grave no projeto básico do Lote 3 da obra (Contrato 6/2011); determinou a comunicação do fato à CMO; assinalou que o órgão estadual responsável (Seirhmact/PB) se comprometeu a apresentar estudo técnico e econômico avaliando a adequação de se manter a atual avença, adotando as medidas adequadas de acordo com a conclusão alcançada; indeferiu o pedido de cautelar relativo ao achado de sobrepreço decorrente de preços reajustados superiores aos preços atuais de mercado no Contrato 5/2011 (Lote 2), em razão de não enxergar presentes os pressupostos necessários para adoção da medida; e determinou a continuidade das análises pela unidade técnica, bem como a realização de oitivas dos interessados.

Registra-se que, em 30/04/2017, segundo o relatório de auditoria (TC 010.240/2017-9), os Lotes 1, 2 e 3 encontravam-se com 88,07%, 29,24% e 0,00% de execução, respectivamente. O



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Tribunal de Contas da União encaminhou informações, atualizadas até a Sessão Plenária de 1/5/2018, referentes à obra do Canal Adutor Vertente Litorânea (Aviso nº 587-GP/TCU, de 17/5/2018, autuado como Aviso do Congresso Nacional Nº 20, de 2018): o consórcio contratado para realizar as obras do Lote 3, Contrato 6/2011, encaminhou esclarecimentos ao Tribunal, em 26/2/2018; o órgão estadual gestor do Contrato 6/2011 (Secretaria de Estado de Infraestrutura da Paraíba) remeteu manifestação à Corte de Contas.

Segundo informações do Fiscobras 2018 (Acórdão 2641/2018-TCU-Plenário e Relatório de Fiscalização 287/2018 – TC 023.651/2018-0), as suprarreferidas oitivas foram analisadas pela unidade técnica do Tribunal, concluindo-se que os argumentos não lograram afastar as graves deficiências do projeto básico da obra do Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea (o processo – TC 010.240/2017-9 – encontra-se no gabinete do Ministro-Relator aguardando pronunciamento).

Ademais, verificou-se que o Contrato 6/2011 ainda não teve execução iniciada e se encontra vigente até 24/11/2018, após celebração do Sexto Termo Aditivo de prorrogação de prazo, em 29/11/2017, havendo ordem de paralisação dos serviços, emitida pela Seirhmact/PB em 24/8/2017. Por seu turno, o Lote 1 atingiu 93,54% de execução e o Lote 2, 38,34%.

Conclui, portanto, a equipe técnica responsável pela auditoria do Fiscobras 2018, que a situação do Contrato 6/2011, referente ao Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea, não teve a realidade fática modificada desde o Fiscobras anterior. Desta forma, foi reiterado o encaminhamento de manter a classificação de IGP da irregularidade (projeto básico deficiente do Lote 3 da obra), assim como se ratificaram as propostas de deliberação anteriormente realizadas, as quais aguardam pronunciamento do Ministro-Relator dos autos (TC 010.240/2017-9), são elas:

131.1. com fulcro no art. 71, inciso IX, da CF/1988, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, assinar prazo de quinze dias para que a Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba, caso deseje utilizar recursos federais na construção do Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea, adote as providências cabíveis com vistas a anular o Contrato 6/2011, nos termos do art. 7º, § 6º, e do art. 49, § 2º, da Lei 8.666/1993, uma vez que a licitação que o originou baseou-se em projeto básico com graves deficiências, em afronta aos



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, informando a este Tribunal, no mesmo prazo, as medidas adotadas;

131.2. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que se abstenha de repassar recursos para o Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea, no âmbito do Termo de Compromisso aprovado por meio da Portaria 156/2011-SIH/MI (Siafi 667849) ou de outro instrumento, até que seja realizada nova licitação e celebrado novo contrato, em substituição ao Contrato 6/2011;

131.3. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao § 2º do art. 122 da Lei 13.473/2017 (LDO/2018), que os indícios de irregularidades graves do tipo IGP, que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 117 da LDO/2018, apontados no Contrato 6/2011, relativo aos serviços de execução do Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea Paraibana, subsistem e que seu saneamento depende da anulação do referido contrato e da realização de nova licitação.

#### **Informações apresentadas em audiências públicas:**

Na audiência pública realizada pela CMO em novembro de 2017, os representantes do Estado da Paraíba atualizaram o percentual executado das obras (Lote 1, 91,0%; e Lote 2, 30,34%). Quanto à irregularidade, alegaram que o impacto financeiro global das alterações de quantitativos do Lote 3 é inferior a 20%, e que as mudanças no projeto executivo destinavam-se à melhoria técnica da execução da obra.

Em 21/11/2018, por sua vez, realizou-se nova audiência pública a fim de levantar informações atualizadas acerca do Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea, com o objetivo de subsidiar a decisão do COI quanto à LOA/2019, haja vista o prosseguimento da classificação das irregularidades (IGP) pelo TCU. Nesta oportunidade, foram ouvidos representantes da Corte de Contas e do Ministério da Integração Nacional.

O servidor da pasta ministerial explanou que, embora exista instrumento firmado com a Paraíba, o montante ajustado não abrange toda a extensão do Lote 3 do empreendimento em voga. Ademais, ressaltou que, embora avençado, não foi efetivamente realizado qualquer repasse, referente ao Lote 3 do Canal, do Ministério da Integração Nacional ao governo paraibano e, embora não possa falar pelo ente estadual, tem notícia de que estão sendo feitos



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

estudos no sentido de serem adotadas medidas acatando totalmente as deliberações do TCU – realizando-se novo procedimento licitatório ou demonstrando-se a vantajosidade de manter o Contrato 6/2011 –, frisando que não serão transferidos quaisquer recursos pelo órgão federal ao estado enquanto o impasse não estiver solucionado.

Após indagação, colocou que tem sido uma preocupação do corpo técnico e dos dirigentes do ministério que as obras hídricas se deem no sentido do escoamento das águas, priorizando-se o encontro de etapas úteis ao longo da evolução do empreendimento, e que a construção do Canal Adutor Vertente Litorânea alcança, atualmente, os seguintes percentuais de execução: Lote 1, 94%, Lote 2, 42%, e Lote 3, não iniciado. Complementou, outrossim, que havia previsão (no início de 2018) de conclusão dos Lotes 1 e 2 em 2019; no entanto, alertou ainda serem necessários empenhos na monta de R\$ 177 milhões para a finalização dos referidos lotes, o que não encontra guarida no PLOA 2019 – no qual foram destinados apenas R\$ 90 milhões aos trechos em questão –, o que revela sinalização muito forte de que os segmentos atualmente em execução somente serão concluídos no exercício de 2020 (ou posteriormente).

O preposto do TCU fez uma explanação acerca dos principais aspectos relacionados às obras do Canal Adutor Vertente Litorânea, das irregularidades detectadas e dos encaminhamentos adotados pelo Tribunal, conforme descrito anteriormente nesse relatório. Em resposta a questionamento específico do Coordenador do COI, foi acrescentado que a obra do Lote 2 do Canal irá adentrar no ano de 2020, salientando que, como se trata de empreendimento voltado ao transporte de água, é necessário que o trecho anterior (nesse caso, Lote 2) esteja finalizado antes de o segmento seguinte (Lote 3) ter qualquer utilidade, e que, haja vista a recorrência de atrasos, eventual início da execução do Lote 3 antes da finalização do antecedente pode significar maior risco de exposição do segmento a intempéries, degradando-o e trazendo mais gastos de recursos federais. Complementou, ainda, que as dotações orçamentárias não alcançarão o necessário para a conclusão do projeto em 2019/2020.

### **Proposta do COI:**

Cuida o presente Aviso do Congresso Nacional de empreendimento examinado anteriormente pelo COI durante a apreciação do PLOA 2018. A irregularidade consiste, em



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

suma, em modificações entre o que foi licitado, com base no projeto básico (concluído em 2007 pelo Ministério da Integração Nacional), e o que passou a constar do projeto executivo das obras.

A irregularidade capitulada como “Projeto Básico Deficiente”, nas obras do Canal Adutor Vertente Litorânea, foi objeto de análise anterior pelo TCU, durante a realização do Fiscobras 2014 (TC 003.051/2014-5). Naquela oportunidade, por meio do Acórdão 935/2016-TCU-Plenário, foi descrita extensa lista de situações em que os elementos componentes do canal e as técnicas construtivas são completamente diferentes dos originalmente previstos no projeto básico, no entanto, nenhuma das mudanças foi percebida como incorreta ou indevida do ponto de vista do mérito, segundo colocações da equipe de técnicos da fiscalização:

Deve-se ressaltar, contudo, que a opção pela não paralisação e relicitação do empreendimento não exime o caráter irregular da utilização de projeto deficiente no procedimento licitatório em tela. Frise-se que tal conduta irregular não é representada pelas decisões mais recentes da Serhmac/PB, que promovem alterações no projeto básico em busca de soluções mais racionais e econômicas. Essa é a postura que de fato é esperada para o atual cenário da obra, dadas as circunstâncias que cercam os gestores responsáveis. A irregularidade se materializa pela aprovação e encaminhamento de um projeto básico deficiente para ser utilizado como elemento basilar de um procedimento licitatório, razão pela qual devem ser promovidas as audiências dos agentes públicos que contribuíram para a ocorrência de tal impropriedade.

A Corte Contas, à época do Acórdão 935/2016-TCU-Plenário, classificou a irregularidade como IGC, por considerar que o fato não era materialmente relevante em relação ao valor total contratado. Ademais, após acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, deixou de aplicar multa aos gestores.

Durante a realização do Fiscobras 2017, uma vez mais ao se debruçar sobre a mesma irregularidade, o TCU novamente não questionou o mérito das adequações realizadas nos projetos, centrando a irregularidade apenas na diferença relativa ao perfil original do contrato. Digno de registro haver menção do Tribunal acerca de sobrepreço nas obras do Canal Adutor Vertente Litorânea, porém o fato ainda se encontra sob apuração (ressalta-se, quanto ao possível sobrepreço, que o Ministro-Relator, em Despacho de 15/12/2017, denegou proposta da unidade



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

técnica da Corte de Contas para expedição de medida cautelar de retenção de valores relativos ao Lote 2 da obra).

A análise do COI acerca da irregularidade ora sob exame, durante o trâmite do PLOA 2018, concluiu não haver, no caso concreto, os elementos que levam a considerar imprescindível o bloqueio do Contrato 6/2011 (Lote 3) do Canal Adutor Vertente Litorânea, propondo – ao que foi referendado pela CMO – a não inclusão do subtítulo em epígrafe no quadro de bloqueio físico, orçamentário e financeiro da LOA 2018. Transcrevem-se os trechos que interessam ao presente feito:

Nesta obra, discute-se tão somente esse único apontamento: a questão da mudança do objeto. Desde logo, entende o Comitê que o TCU não refuta a obviedade de que a natureza do objeto é a mesma: um canal adutor passando por uma determinada região geográfica e atendendo a determinadas finalidades. A questão suscitada pela Corte é outra, e legítima: a caracterização qualitativa e quantitativa do fornecimento a ser prestado pelo contratado teria sido tão modificada que a condição da igualdade entre os licitantes (princípio constitucional basilar da contratação pública) estaria sendo violada, pois as condições em que formularam suas propostas seriam, em termos técnicos e econômicos, substancialmente diferentes daquelas sob as quais hoje o licitante vencedor tem acesso quando da aditativação do contrato. Trata-se de princípio relevante também para o Comitê, que entende ser possível que o Erário e a economia do país sejam gravemente prejudicados em casos nos quais tenha havido tal expediente como forma de burla à licitação ou tratamento favorecido a licitantes em prejuízo à devida isonomia – o que poderia recomendar o bloqueio de recursos orçamentários. Necessário, portanto, investigar se estaria ocorrendo isto no caso concreto. Além disso, cabe questionar o que fazer diante do fato consumado de uma obra que se iniciou no passado com bases tão precárias, e que foi praticamente toda ela tocada com base em projetos executivos.

Em primeiro lugar, não se pode presumir um conluio entre o Estado e a contratada para essa finalidade, porque o projeto básico foi elaborado pelo ente financiador, o Ministério da Integração Nacional, e não pelo contratante estadual. Neste caso, não é suscitada por nenhum dos intervenientes alguma ocorrência superveniente que originasse a necessidade de mudanças – sugerindo que os projetos básicos originais tinham, sim, graves deficiências técnicas. As modificações em fase de obra, portanto, têm o efeito exatamente de sanar essas deficiências técnicas de origem.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Iniciamos por uma ponderação jurídica que não pode ser passada por alto. Também nesse caso as circunstâncias da presente mudança mostram-se (ao exame expedito que é possível neste processo decisório do Comitê e numa interpretação diretamente literal) como enquadradas na exceção que o próprio TCU abriu à regra geral de vedação às alterações contratuais dessa natureza. Pelo Acórdão 1536/2016 – Plenário o Tribunal decidiu, em sede de consulta vinculante, que:

9.1.3. é juridicamente viável a compensação entre o conjunto de acréscimos e de supressões no caso de empreendimentos de grande relevância socioeconômica do setor de infraestrutura hídrica que integrem Termo de Compromisso pactuado com o Ministério da Integração Nacional, desde que o contrato tenha sido firmado antes da data de publicação do Acórdão 2.059/2013-TCU-Plenário e as alterações sejam necessárias para a conclusão do objeto, sem que impliquem seu desvirtuamento, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública;

Ora, o caso em exame é um empreendimento de infraestrutura hídrica, objeto termos de compromisso com o Ministério (por meio do qual todos os trechos anteriores tiveram financiamento federal); o contrato é de 2011, anterior portanto ao mencionado Acórdão de 2013; as alterações promovidas na proposta de repactuação foram consideradas necessárias (na realidade, imprescindíveis) para a correta execução do objeto pelo próprio TCU, que assinalou - com toda propriedade - ser inviável fisicamente a execução nas condições originais; as alterações não desvirtuam o objeto, na medida em que este segue sendo o mesmo canal, com as mesmas finalidades (as mudanças são apenas na composição técnica dos serviços necessários à sua construção e na metodologia de execução). É defensável a cautela dos técnicos do Tribunal, suscitada em outras ocasiões, ao argumentar que tais considerações somente se aplicam a obras em andamento. Esta cautela porém só pode ser entendida como prevenção do início de novas obras com base nesta excepcionalidade, e como tal deve considerar a totalidade de uma obra, não as suas parcelas que são, por razões exclusivamente jurídicas e negociais, divididas em diversos contratos. Parece evidente que “obra”, no caso, é o Canal Vertente Litorânea, e não os trechos em que se divide – e esta obra está em andamento.

Mas é preciso avaliar também se as condições gerais para a aceitação de qualquer extrapolação de limites, traçadas pela paradigmática Decisão TCU 215/1999 – Plenário, estão sendo atendidas no caso concreto. Diz o mencionado aresto:

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as conseqüências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;

Vejamos tais condições: as repactuações que se vêm verificando têm sido consensuais, embora não excepcionais na medida em que são recorrentes (por atender a uma necessidade reconhecida pelo TCU de modificar sistematicamente o projeto); não há evidências de que acarrete encargos superiores ao de uma relicitação, (inciso I) tendo em vista que a avaliação preliminar não aponta sobrepreço; não há menção a eventual incapacidade da contratada em executar o objeto (inc. II); não houve, a rigor, circunstâncias imprevisíveis para a modificação, salvo se se considerar que o governo estadual, como contratante, não tivesse capacidade de apreciar a adequação do projeto (inc. III); o objeto do contrato atual tem exatamente a mesma natureza e propósitos, pois é o mesmo canal prestando o mesmo atendimento às mesmas regiões e beneficiários (inc. IV); a necessidade das contínuas alterações foi reconhecida antes de mais nada pelo próprio TCU, quando da avaliação técnica de cada uma delas (inc. V); em relação à motivação no ato de aditamento (inc. VI), não se tem elementos para afirmar que foi observada, mas a discussão neste momento levanta fortes elementos de motivação do ato. Neste último inciso, a



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Decisão 215/1999 deixa claro que a opção pela alteração contratual não é uma faculdade, mas uma excepcionalidade que pressupõe seja demonstrado que a alternativa de relicitação traz sacrifício insuportável ao interesse público (ou seja, a extrapolação de limites só é admissível quando as alternativas são comprovadamente catastróficas). Não se pode afirmar que reliciar a obra traria consequências insuportáveis ao interesse público; é possível que ocorra algum atraso decorrente do processo licitatório, que poderia ser compensado com a submissão do orçamento atual à concorrência de um novo certame. No entanto, o amparo para esse julgamento de conveniência nas circunstâncias concretas do Canal do Sertão já foi dado, de forma explícita, pelo Tribunal no já citado Acórdão 1536/2016 – Plenário, razão pela qual não se pode impugnar a opção do gestor por adotá-lo. Se outra interpretação for a aplicável, ou seja, se o caso concreto não se subsumir a essa hipótese jurisprudencial por algum fator que escape à percepção deste parlamento, somente será possível descobrir com a manifestação de mérito do próprio Tribunal julgando o caso concreto. Para modular esta possibilidade de mudanças na própria jurisprudência do Tribunal, o mecanismo cautelar aplicável não será este de natureza orçamentária, mas medidas cautelares exercitadas pelo próprio TCU.

Assim, no que se refere a este quesito, a conclusão do Comitê deve ser a de que, acolhendo-se expressamente a tese esgrimida pelo Tribunal de que alterações do contrato acima dos limites previstos na Lei 8666/93, aplicáveis discriminadamente a supressões e acréscimos, ensejam irregularidade que pode ser considerada para fins de recomendação de paralisação, o caso concreto encaixa-se explicitamente num dos permissivos excepcionais abertos pelo próprio TCU para essa alteração. Desta forma, não há como considerar que nele as modificações em tela incidam, pelo só fato de superarem o limite legal de 25 %, na irregularidade que sugeriria a paralisação.

É pacífico que todos os elementos de avaliação sobre o caso concreto não apontam para irregularidade de qualidade ou preço da execução nos contratos sendo executados ou nos projetos revistos para aditivar o contrato não iniciado. Ao contrário, as mudanças – em desacordo com a regra geral da lei de licitações - são apontadas pelo Tribunal como a única alternativa possível para executar a obra. No que se refere aos critérios de avaliação fixados no art. 118, inc. II, da LDO/2018 para o Lote 3, ainda não iniciado, não existem custos de paralisação ou conservação nem custos de oportunidade de capital (alíneas 'd' a 'f' e 'k'), mas não há dúvida que a não-conclusão da obra tem impacto negativo no atendimento à população da região (alíneas 'a' a 'c'), e o bloqueio orçamentário do trecho 5 pode vir a ter por consequência um atraso no cronograma geral da obra (ainda que essa possibilidade não seja em absoluto uma certeza, vez que é bastante possível que uma relicitação da obra ocorra dentro de cronograma



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

compatível com o grau elevado de execução do empreendimento, até porque o aditivo com os quantitativos correspondentes ao novo projeto não foi formalizado e existem pendências de desapropriação no lote, sugerindo mais dilação no início das obras – alíneas ‘h’ a ‘j’). As providências adotadas pelo gestor (alínea ‘g’) foram fundamentalmente aquelas modificações de projeto que, formalmente contrárias à lei, foram reconhecidas como a única forma de executar corretamente a obra.

Existe, portanto, a opção por bloquear os recursos e forçar uma relicitação da obra, o que seria o curso de ação mais adequado do ponto de vista de cumprimento dos ritos legais e não causaria comprovados danos reversos para o caso do Lote 3. Por outro lado, o TCU deixa explícito no Acórdão 1536/2016 – Plenário que será lícito ao gestor exercitar um julgamento de conveniência e oportunidade no que se refere a seguir esse curso de ação ou alterar o contrato em proporções superiores ao limite legal (ressalvado que não paira qualquer questionamento materialmente relevante do Tribunal sobre o projeto executivo que embasaria tal alteração). Neste sentido, não se está diante da circunstância típica da intervenção de bloqueio, quando ocorre uma frontal irregularidade e a sua continuidade tem consequências de difícil reversibilidade.

Novamente o Contrato 6/2011 do Canal Adutor Vertente Litorânea, no estado da Paraíba, é submetido ao exame do Congresso Nacional. Nesta oportunidade, em decorrência de Despacho do Ministro-Relator do TCU, de 15/12/2017.

No bojo do referido Despacho, confirmou-se, após oitiva preliminar do órgão do Governo da Paraíba e do consórcio contratado, a classificação da irregularidade sob exame como IGP (anteriormente, havia apenas indicação do enquadramento pela equipe de auditoria, ainda pendente de confirmação por decisão monocrática ou colegiada – pIGP), nos termos preconizados no art. 117, § 1º, inciso IV, da Lei 13.473/2017 (LDO/2018), em razão de as evidências indicarem que o projeto básico do certame que resultou no Contrato 6/2011 foi substancialmente alterado. Asseverou-se, entretanto, que as ocorrências ainda estão sob o escrutínio do Tribunal e, se confirmadas no mérito, configurarão graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração, podendo conduzir à nulidade do procedimento licitatório e, por consequência, do contrato que o sucedeu.

Vale repisar que, no ano de 2017, o COI, diante da opção de bloquear os recursos e forçar uma relicitação da obra – o que seria o curso de ação mais adequado do ponto de vista de



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

cumprimento dos ritos legais e não causaria comprovados danos reversos para o caso do Lote 3 – ou de acatar o julgamento de conveniência e oportunidade do gestor no sentido de alterar o contrato em proporções superiores ao limite legal – com o permissivo explícito do Acórdão 1536/2016-TCU-Plenário, o qual seria lícito ao gestor exercitar –, entendeu, naquele oportunidade, não estar diante da circunstância típica da intervenção de bloqueio, ou seja, não estava caracterizada uma frontal irregularidade cuja continuidade traria consequências de difícil reparação.

Neste ano, constata-se que a discreta evolução da obra do Canal Adutor Vertente Litorânea cingiu-se aos outros dois lotes: o Lote 1, no final de 2017, alcançava 93,54% de execução e, no momento, chega a 94%; o Lote 2, em 2017, 38,34%, e, agora, 42%. De toda forma, o Comitê pode avaliar a situação sem a extrema pressão do tempo de decidir um caso com poucos dias entre o seu conhecimento e a deliberação final, conforme transcorreria em 2017; a dilação do tempo permite, agora, uma perspectiva adequada do caso, tornando-a mais condizente com as finalidades do mecanismo de controle preventivo.

Correta verificava-se a posição do Comitê (amparada na jurisprudência do TCU) de admitir a excepcionalização da regra legal, sob o fundamento de minimizar o risco de atrasos na conclusão da obra, em cognição que até então somente se afigurava sumária. Não se dispunha de tempo hábil a fim de se estender a avaliação fática e a opção deveria ser, então, a mais conservadora possível. Hoje, transcorrido um ano inteiro, dispõe-se de mais elementos para o posicionamento definitivo.

E o fator fundamental da nova avaliação é, igualmente, o fator tempo: o Lote 3 somente poderá ser utilizado quando da conclusão do Lote 2, o qual somente se prevê operacional em setembro de 2021 (no mínimo, pois a limitação orçamentária para 2019 implicará, provavelmente, em atraso ainda maior da execução). Portanto, não há mais nenhum perigo reverso: a solução definitiva do caso do ponto de vista legal – a relicitação baseada no novo projeto executivo – não traz mais nenhum risco de atraso que afete a disponibilidade final da obra (afinal, há uma janela de pelo menos dois anos e meio, no mínimo, entre o início do novo procedimento licitatório e o prazo esperado para que a obra do trecho anterior possa ser disponibilizada). De outra sorte, não se pode afirmar que a continuidade do contrato atual



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

assegure uma mais expedita conclusão, pois o ano de 2018 transcorreu *in albis* no que se refere à execução da obra – não havendo nada que garanta que seria esse arranjo o que mais rápido possa concluir sua execução.

De outra parte, é muito clara a vantagem de uma relicitação: os preços repactuados o foram ou pelos valores unitários do contrato anterior (cuja economicidade somente se pressupõe diante do outro projeto correspondente, já comprovadamente inviável), ou pelos padrões de referência de preços da administração pública (SINAPI e SICRO): nenhum deles – ainda que seu uso no caso possa ser tido como não evitado de ilicitude – traz o efeito da concorrência no mercado atual<sup>1</sup>, sob as condições atuais, e tendo como parâmetro de cálculo o projeto a ser efetivamente executado. De fato, ao se licitar com o projeto executivo concluído, reduz-se fortemente a incerteza para o licitante, o que de imediato reduz o risco embutido no respectivo BDI. Portanto, é inteiramente razoável a expectativa de descontos substanciais em relação ao orçamento estimado, reduzindo o valor a ser desembolsado pela Administração Pública, em função da submissão a uma nova concorrência.

Não se trata de ignorar as decisões antes usadas como paradigma: o Acórdão 1536/2016-TCU-Plenário autoriza a extrapolação de limites com a condição de que seja “observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública”: ora, o interesse público primário (a conclusão da obra) não seria afetado pela relicitação – dados os dilatados prazos para a conclusão do Lote 2 – e o interesse público secundário (a obtenção do menor preço), bem como o princípio constitucional da economicidade, seriam plenamente atendidos somente com a submissão do objeto à concorrência de mercado por meio de uma nova licitação. De igual modo, os requisitos da Decisão 215/1999-TCU-Plenário indicam claramente que uma nova concorrência seria a melhor alternativa: não haveria encargos adicionais de rescisão, pois o contrato não foi iniciado (inc. I); a capacidade técnica e econômico-financeira do novo contratado estaria automaticamente garantida pela própria licitação (inc. II); não prejudicaria – ao contrário, asseguraria – a completa execução do objeto original, sem comprometer o cronograma de execução do conjunto da obra e a fruição dos benefícios da

---

<sup>1</sup> Reconhecidamente mais competitivo, tanto pela redução do número de obras em execução, quanto pelo retorno ao mercado – com práticas concorrenciais mais aderentes aos padrões internacionais – de empresas atingidas por operações anticorrupção no passado recente.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

mesma (uma vez que o Trecho 3 do Canal depende da conclusão da etapa anterior, que tem prazo de conclusão de até 2021) – inc. V; finalmente, as consequências dessa alternativa (rescisão contratual, seguida de nova licitação) não importam nenhum sacrifício ao interesse coletivo ao interesse público primário, pois não há mais circunstância de urgência e emergência diante do cronograma global da obra (inc. VI)<sup>2</sup>.

Por conseguinte, a evolução do caso no período decorrido desde o último processo orçamentário permite ao Comitê o benefício da disponibilidade completa dos elementos necessários à boa decisão orçamentária, que leve em conta o efetivo horizonte temporal da obra e as condições de mercado que permitam obter o melhor preço aos cofres públicos. Considerando estes fatores, resta assente que a melhor solução para o caso é cumprir a lei, ou seja, submeter o novo projeto a uma nova licitação, sem buscar excepcionalidades que – à luz do quadro informacional completo – não mais encontram fundamento no interesse público. Assim, em perfeita consonância com as posições do TCU e do Ministério da Integração Nacional, deve o Comitê considerar indesejável ao interesse público a continuidade do ajuste em referência, em favor de uma nova licitação, propondo o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 6/2011, referente ao Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea, nos termos do art. 118 da Lei 13.473/2017 (LDO/2018).

---

<sup>2</sup> As mesmas considerações aplicam-se aos critérios de avaliação fixados no art. 119 da LDO/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

**AVN 17/2018-CN: Ferrovia Norte-Sul: Trecho Ouro Verde de Goiás/GO –  
Estrela D'Oeste/SP**

39207 – VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

**Programa de Trabalho:**

26.783.2087.11ZD.0035/2018 – Construção da Ferrovia Norte-Sul – Ouroeste/SP – Estrela D'Oeste/SP – EF-151

26.783.2087.11ZD.0035/2017 – Construção da Ferrovia Norte-Sul – Ouroeste/SP – Estrela D'Oeste/SP – EF-151

26.783.2087.11ZD.0035/2016 – Construção da Ferrovia Norte-Sul – Ouroeste/SP – Estrela D'Oeste/SP – EF-151

26.783.2072.11ZD.0035/2015 – Construção da Ferrovia Norte-Sul – Ouroeste – Estrela D'Oeste – SP

26.783.2072.11ZD.0035/2014 – Construção da Ferrovia Norte-Sul – Ouroeste – Estrela D'Oeste – SP

26.783.2072.11ZD.0035/2013 – Construção da Ferrovia Norte-Sul – Ouroeste – Estrela D'Oeste – no Estado de São Paulo

26.783.2072.11ZD.0035/2012 – Construção da Ferrovia Norte-Sul – Ouroeste – Estrela D'Oeste – no Estado de São Paulo

26.783.1461.11ZD.0035/2011 - Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste (SP) - Estrela D'Oeste (SP) - no Estado de São Paulo

26.783.1461.11ZD.0035/2010 - Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste (SP) - Estrela D'Oeste (SP) - no Estado de São Paulo

**Objeto:**

Contrato 090/2010 – Execução de Serviços Técnicos Profissionais Especializados de Supervisão das Obras de Implantação da EF-151 – FERROVIA NORTE-SUL, Trecho: Ouro Verde de Goiás/GO – Estrela do Oeste/SP, da ponte sobre o Rio Arantes (km 527+640) até o km 669+550.

Contratado: Enger Engenharia S.A.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

### **Irregularidades:**

Superfaturamento decorrente de overhead excessivo – IGC;

Superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade – IGC;

Desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de supervisão ante o descompasso entre a execução físico-financeira do contrato de execução e do contrato de supervisão – IGC;

Execução de serviços sem respaldo contratual – OI;

Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado – IGC.

### **Informação do TCU:**

A auditoria que originou o Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, realizada no período de 11/4/2016 e 31/5/2016, compôs o conjunto de fiscalizações do Fiscobras/2016 e objetivou o exame do contrato de supervisão das obras relativas ao Lote 5S da extensão sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS).

O trecho da ferrovia que vai de Ouro Verde de Goiás/GO até Estrela D'Oeste/SP, com 682 kms, foi subdividido, para fins de licitação e contratação, nos lotes 1S, 2S, 3S, 3SA, 4S, 5S e 5SA. Esta etapa permitirá a interligação da FNS com o sistema ferroviário existente, propiciando acesso aos portos da Região Sudeste e integrando as Regiões Sul e Sudeste às Regiões Norte e Nordeste.

O Lote 5S situa-se entre o Rio Arantes, em Minas Gerais, e o município de Estrela D'Oeste/SP, perfazendo um total de 141,91kms. As obras de construção do lote em epígrafe integraram o Contrato 68/2010, firmado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e a TIISA – Triunfo Iesa Infraestrutura S.A., em 15/12/2010, no valor original de R\$ 433.993.842,40 (após décimo primeiro aditamento, atingiu o valor de R\$ 540.824.417,60); e os serviços de supervisão das referidas obras (objeto da fiscalização da Corte de Contas), por sua vez, foram objeto do Contrato 90/2010, assinado entre a Valec e a SGS Enger Engenharia Ltda. em 30/10/2010, no valor original de R\$ 18.175.221,67 (após o décimo termo aditivo, atingiu o valor de R\$ 74.688.757,95 a preços reajustados).

Os achados de auditoria, assim como as respectivas classificações dos indícios de irregularidade, foram assim delineados pela equipe de auditoria do TCU em 2016:



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

- a) Superfaturamento decorrente de overhead excessivo (IGC): adoção de overhead de 40%, em desrespeito à jurisprudência do TCU que entende como razoável um percentual de 20%, ocasionando superfaturamento de R\$ 2.727.192,69 (valor histórico) se consideradas as sessenta e cinco medições realizadas no período de 3/1/2011 a 25/4/2016;
- b) Superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade (IGC): pagamento do item orçamentário 7.1 (relatórios de atividade), o qual já havia sido devidamente remunerado por meio dos itens orçamentários 1.3.2 (Analista Administrativo – A1), 6 (equipamentos e softwares) e 7 (serviços gráficos) da planilha orçamentária, ocasionando superfaturamento da ordem de R\$ 130.000,00 (até a 65ª medição contratual, em abril de 2016);
- c) Desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de supervisão ante o descompasso entre a execução físico-financeira do contrato de execução e do contrato de supervisão (IGC): metodologia de formação de preço do contrato se deu com base nas horas consumidas com recursos humanos (coordenadores, fiscais de campo, auxiliares, topógrafos etc.) e materiais (veículos, equipamentos de informática, softwares etc.) em detrimento dos produtos efetivamente entregues, de modo que a contratada foi remunerada em função dos recursos humanos e materiais postos à disposição da contratante e não em decorrência dos trabalhos efetivamente desenvolvidos. O fato teria ocasionado superfaturamento estimado em R\$ 38.622.346,05, se considerada a prorrogação contratual até 30/3/2017 operada pelo oitavo termo aditivo;
- d) Execução de serviços sem respaldo contratual (OI) – a contratada adotou a prática indevida de executar itens da planilha orçamentária da obra, apropriando-os em medições posteriores àquelas em que os serviços foram efetivamente prestados, em razão da inexistência de saldo contratual para pagá-los no mês correspondente à execução;
- e) Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (IGC) – ao comparar os preços praticados no contrato e aqueles referências de mercado, apurou-



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

se superfaturamento de R\$ 6.657.857,36, referente à 64ª medição realizada em março de 2016.

Após a realização de audiências e oitivas dos responsáveis e interessados, a Corte de Contas, dentre outras medidas (Acórdão Nº 508/2018-TCU-Plenário, de 14/3/2018): expediu medida cautelar suspendendo a execução do Contrato 90/2010, bem como a realização de qualquer pagamento relacionado ao ajuste, até o pronunciamento de mérito do Tribunal; estabeleceu premissas a serem observadas pela unidade técnica do TCU para quantificação do débito atinente ao superfaturamento incorrido na avença; reclassificou para IGP os fatos irregulares anteriormente classificados como IGC pela equipe de auditoria, em razão de os indícios apurados de sobrepreço e superfaturamento serem materialmente relevantes, com base no previsto no art. 117, §1º, inciso IV, da Lei 13.473/2017 (LDO/2018), fixando medidas a serem cumpridas para saneamento das irregularidades; determinou a realização de novas oitivas e audiências, assim como a adoção de providências pela Valec.

Ato contínuo, os responsáveis e interessados apresentaram novas ponderações, as quais foram objeto de análise e deliberação no bojo do Acórdão 1951/2018-TCU-Plenário, de 22/8/2018. De acordo com as considerações trazidas no Voto do Ministro-Relator:

11. Em virtude da apreciação do agravo e dos embargos de declaração, a Valec encaminhou manifestação complementar com o intuito de demonstrar de forma clara a real situação fática do empreendimento e as dificuldades da estatal em fiscalizar a obra do lote 5S, objeto do Contrato 68/2010 firmado com a construtora TIISA-Triunfo Iesa Infraestrutura S.A., sem o apoio técnico da empresa SGS Enger (peça 143). Na referida peça, foi informado que a implantação do lote 5S estaria em fase final de conclusão, com 96,2% de sua execução concluída.

12. Destacou ainda que o serviço mais relevante para o término das obras seria a ponte sobre o Rio Grande, a qual se encontraria com execução de 89,79%. Acrescentou que os trabalhos de supervisão das obras seriam indispensáveis para a segurança jurídica e técnica da Valec, destacando que a interrupção do Contrato 90/2010 traria fragilidade à certificação correta dos serviços executados.

13. Frisou que nova contratação de supervisão neste momento resultaria na paralisação dos serviços de construção. Por fim, ponderou que, além do tempo necessário para a conclusão de um novo certame, seriam



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

necessários estudos para elaborar um novo modelo de termo de referência para os novos contratos de supervisão, conforme recomendado nos itens 9.7.1, 9.7.2, 9.7.3, 9.7.4, 9.7.5, e 9.7.6 do Acórdão 508/2018-Plenário.

14. No entender da Valec, a medida que mais se adequa à continuidade da execução das obras seria a manutenção de uma equipe mínima para garantir a fiscalização dos serviços em andamento, já que não disporia de profissionais com especialização técnica necessária para tais atividades, a exemplo de topógrafos e técnicos laboratoristas. Tampouco possuiria equipamentos específicos (GPS geodésico, estação total com duplo display), laboratórios de solos e concreto, softwares de topografia e medições, bem como veículos rodoferroviários.

15. A Valec dimensionou e detalhou os recursos humanos e equipamentos que seriam necessários à supervisão dos serviços restantes, no período de julho de 2018 a março de 2019, conforme planilhas à peça 143, p. 6-9.

Desta forma, a Corte de Contas decidiu em 22/8/2018 (Acórdão 1951/2018-TCU-Plenário), haja vista os desembolsos adicionais previstos no Contrato 90/2010 serem pouco representativos em face dos potenciais prejuízos que seriam causados se a obra de execução do Lote 5S do trecho da FNS (Contrato 68/2010) fosse realmente paralisada, alterar a redação da medida cautelar anteriormente exarada, permitindo a execução parcial dos serviços de supervisão contratados, mantendo-se uma equipe mínima a fim de prosseguir a fiscalização das obras de construção da ferrovia, nos moldes sugeridos nas reiteradas manifestações da Valec. Complementarmente, foram expedidas determinações à contratante e ainda, embora não houvessem sido adotadas as medidas saneadoras elencadas no subitem 9.3 do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário em relação aos indícios tipificados como IGP, cujo potencial de dano ao erário parcialmente quantificado atingia a monta de R\$ 12.415.487,85, reclassificou os achados de fiscalização para IGC, a fim de afastar o perigo na demora reverso presente no caso.

#### **Proposta do COI:**

Trata o presente Aviso do Congresso Nacional do Contrato 90/2010, de responsabilidade da Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., cujo objeto é a prestação de serviços de supervisão das obras de implantação do Lote 5S da Ferrovia Norte-Sul, correspondente ao trecho da ponte sobre o Rio Arantes/MG (km 527+640) até Estrela D'Oeste/SP (km 669+550) .



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Foram detectadas diversas irregularidades pela equipe de auditoria do TCU em 2016, inicialmente classificadas como IGC (reclassificadas para IGP no Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, de 14/3/2018), as quais, nos termos declinados pelo Ministro-Relator no Voto condutor do Acórdão 1951/2018-TCU-Plenário, de 22/8/2018, podem representar dano ao Erário de R\$ 12.415.487,85. Registra-se que o valor do débito ainda está sob apuração em processo específico do Tribunal (Tomada de Contas Especial).

Os fatos irregulares são graves e, após diversos aditamentos contratuais, o dano estimado em decorrência dos indícios de superfaturamento detectados representa parcela considerável em relação ao valor total do ajuste (repisa-se: o processo de Tomada de Contas Especial – TC 027.509/2018-4 – foi instaurado pelo TCU a fim de delinear precisamente os fatos irregulares, o montante e os responsáveis pelo débito).

Este Comitê, em anos anteriores, debruçou-se sobre outras irregularidades em obras ferroviárias sob a gestão da Valec: no PLOA/2012, no PLOA/2013 e no PLOA/2014, o COI se pronunciou por não incluir contratos da Ferrovia de Integração Oeste-Leste no Anexo VI das respectivas LOAs; e no PLOA/2018, foi proposto o bloqueio dos programas de trabalho que destinavam recursos à Ferrovia Transnordestina. Contudo, a análise do Lote 5S do trecho ponte do Rio Arantes/MG - Estrela D'Oeste/SP da Ferrovia Norte-Sul ainda não foi objeto de exame pela CMO.

Não restam dúvidas acerca da importância socioeconômica da FNS, o que milita em favor da não inclusão do Contrato 90/2010 no Anexo VI da LOA 2019, conforme previsão do art. 119, II, “a”, da LDO/2019 (Lei 13.707/2018). Ademais, é relevante anotar que a execução do trecho ferroviário em tela (Contrato 68/2010) encontra-se praticamente concluída (execução da obra e execução financeira, respectivamente, 97,30% e 95,70% concluída – data de referência 31/3/2018 – , de acordo com dados disponíveis em <https://avancar.gov.br/avancar-web/empreendimentos/91743/visualizar?ref=busca> – acesso em 13/11/2018), tornando desaconselhável o bloqueio físico, orçamentário e financeiro do contrato de supervisão das obras (cf. art. 119, II, “h” da LDO/2019), caso contrário poder-se-ia acarretar em atrasos à conclusão do empreendimento, haja vista a Valec não dispor dos meios necessários para realizar a fiscalização direta dos serviços em andamento, conforme informações fornecidas ao TCU.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Adicionalmente, vale registrar que a Corte de Contas reclassificou os indícios de irregularidade detectados no Contrato 90/2010 para IGC, em decorrência da constatação de os desembolsos adicionais previstos no ajuste serem poucos representativos diante dos potenciais prejuízos causados por eventual paralisação da obra do Lote 5S do trecho da FNS. Neste contexto, o Tribunal acatou pedido da Valec e alterou a medida cautelar anteriormente adotada, permitindo o prosseguimento dos serviços de supervisão com equipe mínima, mitigando o risco de novos danos ao Erário.

Diante de todo o contexto fático, ponderando-se os aspectos envolvidos no caso em análise, em especial a incontestável importância socioeconômica da FNS, o alto percentual de execução já alcançado das obras do Lote 5S da ferrovia, assim como as medidas adotadas pelo TCU para minimização dos danos ao Erário provenientes do prosseguimento da execução do Contrato 90/2010 (Acórdãos 508/2018-TCU-Plenário e 1951/2018-TCU-Plenário), este Comitê propõe não bloquear a execução física, orçamentária e financeira da avença, em conformidade com o art. 118 da Lei nº 13.473/2017 (LDO 2018).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

## **AVN 19/2018-CN: Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 – RJ**

32204 – Eletrobras Termonuclear

### **Programas de Trabalho:**

25.752.2033.5E88.0033/2015 – Implantação da Usina Termonuclear de Angra III, com 1.309 MW (RJ) - no Estado do Rio de Janeiro

25.752.2033.5E88.0033/2016 – Implantação da Usina Termonuclear de Angra III, com 1.405 MW (RJ) - no estado do Rio de Janeiro

25.752.2033.5E88.0033/2017 – Implantação da Usina Termonuclear de Angra III, com 1.405 MW (RJ) – no estado do Rio de Janeiro

25.752.2033.5E88.0033/2018 – Implantação da Usina Termonuclear de Angra III, com 1.405 MW (RJ) – no estado do Rio de Janeiro

### **Objeto:**

Contrato CT.NCO 223/83, 15/6/1983, Execução das obras e serviços de construção civil da Unidade 3 da CNAAA, Construtora Andrade Gutierrez S/A.

### **Irregularidades:**

Sobrepço e Superfaturamento nas obras civis;

Gestão Fraudulenta de Contrato.

### **Objeto:**

Contrato GAC.T/CT-4500146846, 31/12/2011, Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Eletromecânico 2, associado ao Secundário da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAA, sob o regime de empreitada por preço unitário e global, Engevix Engenharia S/C Ltda.

### **Irregularidades:**

Formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais;



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Fiscalização inadequada da obra consubstanciada na existência de pagamentos de serviços não recebidos ou feito a empresas não vinculadas à obra.

### **Objeto:**

Contrato GAC.T/CT-4500160692, 5/3/2013, Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Civil 2 - Projetos de Edificações da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAA, sob o regime de empreitada por preço unitário e global., Engevix Engenharia S/C Ltda.

### **Irregularidades:**

Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

### **Histórico e Informações do TCU:**

No ano de 2016, durante a apreciação do PLOA/2017, o COI analisou as irregularidades observadas no Contrato CT.NCO 223/83 (obras e serviços de construção civil da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto – CNAAA), objeto do presente Aviso do Congresso Nacional, assim como os fatos irregulares detectados no âmbito de outros dois ajustes da Usina Termonuclear de Angra 3 (Contrato GAC.T/CT-4500146846 – Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Eletromecânico 2, associado ao Secundário da Unidade 3 da CNAAA; e Contrato GAC.T/CT-4500160692 – Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Civil 2 - Projetos de Edificações da Unidade 3 da CNAAA). À época, em razão dos prejuízos acarretados ao patrimônio nacional e da ausência de rescisão ou anulação formal das avenças, deliberou-se pelo bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos três contratos.

Ao longo do ano de 2017, o TCU encaminhou a deliberação 1348/2017-Plenário (Aviso AVN 15/2017), na qual foi comunicado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização o prosseguimento da recomendação de paralisação dos Contratos GAC.T/CT-4500146846 e GAC.T/CT-4500160692. Ato contínuo, a CMO aprovou, em 22/11/2017, voto pela manutenção dos compromissos no quadro de bloqueio da LOA/2017.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Ainda no exercício de 2017, novo Acórdão da Corte de Contas (1786/2017– Plenário) que, em suma, registrou a continuidade das irregularidades nos contratos suprarreferidos e elencou as providências adotadas pela Eletronuclear a fim de sanear definitivamente as pendências (como inventário de prejuízos e processamento de sanções) e de reorganizar o empreendimento (como manutenção do canteiro de obras e preservação das instalações já executadas).

Solicitaram-se, então, informações ao representante da Eletronuclear, durante a apreciação do PLOA/2018. Em atenção ao requerimento do COI, foram declinadas as providências adotadas pela estatal a fim de apurar as pendências nos ajustes inquinados e possibilitar o ressarcimento ao Erário, informando-se também (Ofício P-375/17, de 23.11.2017):

- a) que foi declarada, formalmente, a nulidade do Contrato CT.NCO 223/83 (obras civis - Construtora Andrade Gutierrez), publicando-se o ato no Diário Oficial da União de 15/09/2017; adicionalmente, em 11/07/2017, a Diretoria Executiva aprovou a Avaliação Independente das Irregularidades apontadas pelo TCU no referido contrato, realizada pela empresa de auditoria independente Deloitte;
- b) que os contratos CT-4500146846 (Eletromecânica 2) e CT-4500160692 (Civil 2), ambos celebrados com a empresa ENGEVIX Engenharia S/A, também tiveram declaração formal de nulidade publicada no Diário Oficial da União de 07/11/2017.

Ainda durante a tramitação do PLOA/2018 no Congresso Nacional, o gestor da Eletronuclear, em audiência pública, acrescentou que todos os recursos das empresas contra as declarações de nulidade foram negados em última instância administrativa, não havendo notícia de contestação judicial às decisões em comento.

Haja vista as anulações dos contratos impugnados e a adoção das providências com o objetivo de buscar o ressarcimento dos prejuízos causados ao patrimônio público, a CMO, acompanhando encaminhamento do COI, levantou o bloqueio físico, orçamentário e financeiro dos ajustes em tela, retirando-os do Anexo VI da LOA/2018.

No presente Aviso do Congresso Nacional (AVN 19/2018), em consonância com as informações repassadas no final do exercício de 2017 pelo gestor da Eletronuclear à CMO, o TCU encaminhou o Acórdão 874/2018-Plenário, de 25/4/2018, que cuidou do prosseguimento dos exames atinentes ao Contrato NCO 223/83 (Execução das obras e serviços de construção



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

civil da Unidade 3 da CNAAA). No *decisum*, o Tribunal comunicou a reclassificação de IGP para IGC das irregularidades de “Sobrepreço e Superfaturamento das Obras Civis” e de “Gestão Fraudulenta do Contrato”, em decorrência da anulação contratual, assim como adotou demais providências de sua alçada (decretação de indisponibilidade de bens dos responsáveis; conversão do processo de Auditoria em Tomada de Contas Especial etc.).

Apesar de os Contratos GAC.T/CT-4500146846 e GAC.T/CT-4500160692 não terem sido tratados no AVN 19/2018, o TCU também constatou a anulação dos referidos ajustes (no mesmo sentido do informado anteriormente à CMO pela Eletronuclear, em resposta a pedido de informações do COI – Ofício P-375/17, de 23.11.2017). Nos termos do Acórdão 2146/2018-TCU-Plenário, encaminhado ao Congresso Nacional em razão do Fiscobras 2018:

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

9.1. com fundamento no art. 29 da Resolução-TCU 280/2016, comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que a Eletrobrás Eletronuclear S.A. procedeu à anulação dos contratos GAC.T/AS-4500160692 e GAC.T/CT-4500146846, ambos firmados com a Engevix Engenharia e Projetos S.A. para o desenvolvimento dos projetos da Usina Nuclear de Angra 3, restando, assim, saneados os Índícios de Irregularidade Graves com recomendação de Paralisação (IGP) tratados no item 9.1 do Acórdão 1.348/2017-TCU-Plenário, em razão da perda de seu objeto.

### **Proposta do COI:**

Cuida o presente Aviso do Congresso Nacional do prosseguimento do exame do Contrato NCO 223/83, que tem por objeto a execução das obras e serviços de construção civil da unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, Usina Termonuclear de Angra 3.

As irregularidades graves detectadas na referida avença, em conjunto com as identificadas em outros dois ajustes (Contrato GAC.T/CT-4500146846 – Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Eletromecânico 2, associado ao Secundário da Unidade 3 da CNAAA; e Contrato GAC.T/CT-4500160692 – Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Civil 2 - Projetos de Edificações da Unidade 3 da



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

CNAAA) foram determinantes para a deliberação pela inclusão destes contratos no Anexo de bloqueio físico, orçamentário e financeiro da LOA/2017.

Durante a apreciação do PLOA/2018, as informações prestadas pelo gestor da Eletronuclear, por escrito e em audiência pública, demonstraram a anulação dos contratos inquinados, afastando, portanto, a possibilidade de novos danos ao Erário. Neste contexto, o Congresso Nacional não incluiu os subtítulos em tela no Anexo VI da LOA/2018, sem olvidar das demais providências, a serem adotadas pela empresa estatal, com vistas ao ressarcimento dos prejuízos.

As informações contidas no AVN 19/2018 (Acórdão 871/2018-TCU-Plenário), bem com as constantes do Fiscobras 2018 (Acórdão 2146/2018-TCU-Plenário), vão ao encontro daquelas anteriormente trazidas ao Congresso Nacional pelo gestor da Eletronuclear, não havendo quaisquer irregularidades que justifiquem o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos subtítulos referentes à construção da Usina Termonuclear de Angra 3.

Ademais, conforme informações colhidas tanto em audiências públicas realizadas pela CMO em 2017, quanto as constantes dos documentos encaminhados pelo Tribunal de Contas da União, os contratos em que foram detectadas as irregularidades, anteriormente classificadas como IGP, nas obras da Usina Termonuclear de Angra 3, foram declarados nulos pelos gestores, retirando-se, assim, a eficácia de qualquer ato deste Congresso Nacional tendente ao bloqueio físico, orçamentário e financeiro dos subtítulos em questão. Neste contexto, abstém-se o COI de propor qualquer providência adicional a respeito dos ajustes CT.NCO 223/83, GAC.T/CT-4500146846 e GAC.T/CT-4500160692, todos da Eletrobras Termonuclear.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

**AVN 25/2018-CN e AVN 30/2018: Controle do corredor de ônibus – SP –**

**Radial Leste – Trecho 2**

56101 – Ministério das Cidades

**Programa de Trabalho:**

15.453.2048.10SS.0001/2015 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2016 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2017 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2018 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

**Objeto:**

Contrato 044/SIURB/13 – Elaboração de Projetos Executivos e Execução das Obras do Empreendimento 2 - Corredor Leste - Radial 2, Consórcio CR Almeida / Cosbem.

**Irregularidade:**

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

**Objeto:**

Edital 02/2012 - Edital de Pré-qualificação para o Corredor Radial Leste - Trecho 2.

**Irregularidade:**

Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

### **Informação do TCU:**

O relatório de auditoria, referendado por despacho do Ministro-Relator (AVN 28/2017), de 16/8/2017, exarado no processo do TCU 007.452/2017-9, apontou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017 (art. 121, § 1º, inciso IV, da Lei 13.408/2016), no âmbito do Contrato 44/SIURB/2013 e do Edital de Pré-Qualificação 2/2012-SPObras. Apontaram-se os seguintes achados de maior gravidade: sobrepreço da ordem de R\$ 24 milhões, correspondentes a 19,31% do valor do orçamento licitado (e 16,19% do contrato celebrado), considerando-se amostra de 72,87% do orçamento do empreendimento; e restrição à competitividade da licitação em decorrência da adoção indevida de etapa de pré-qualificação das empresas interessadas e de cláusulas inadequadas de habilitação e julgamento.

O Ministro-Relator do TCU, ainda no despacho supracitado, destacou a similaridade existente entre o caso ora analisado e o do Corredor Radial Leste – Trecho 1, anteriormente julgado pelo Tribunal por meio do Acórdão 1.923/2016-Plenário, no qual foram identificadas irregularidades graves com recomendação de paralisação similares às do Trecho 2. No referido *decisium*, determinou-se a não liberação de recursos federais para o contrato referente aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Trecho 1 do Corredor Radial Leste.

O sobrepreço identificado no Contrato 44/SIURB/2013 consistiu, em suma, na diferença entre os valores definidos na planilha orçamentária e os preços paradigmas devidamente adequados às especificidades da obra; na discrepância da taxa de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) utilizada no orçamento quando comparada àquela contratada (20,97% e 37,30%, respectivamente); e em serviços previstos em duplicidade no orçamento da obra. A superestimativa do orçamento não pôde, sequer, ser minorada em decorrência de eventuais descontos oferecidos pelas empresas licitantes, haja vista a restrição à competitividade da licitação (descrita na sequência), fato que resultou em desconto de meros 3,56 % sobre os preços superavaliados no orçamento-base da licitação.

A restrição à competitividade da licitação, por seu turno, consistiu, em síntese, na adoção de pré-qualificação dos potenciais interessados na licitação (o que reduziu o universo de empresas concorrentes de 88 para 9), sem justificativa plausível, haja vista se tratar de obra sem



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

qualquer particularidade que a diferenciasse das demais intervenções urbanas habitualmente realizadas no país. Ademais, ainda no contexto da adoção de cláusulas restritivas adotadas no Edital de Pré-Qualificação 2/2012-SPObras, foram identificadas as seguintes regras editalícias irregulares: vedação que uma empresa ganhasse mais de uma obra; exigência de que os serviços comprovantes para fins de habilitação estivessem em um mesmo atestado que comprovasse execução simultânea, no âmbito do mesmo empreendimento; imposição da necessidade de demonstração da execução de serviços em determinada tipologia de obra; e adoção de critérios subjetivos de qualificação.

Vale registrar que o empreendimento encontra-se há longo tempo paralisado – a execução alcançou apenas 1% do valor contratual (suportado por verba municipal), consistente na realização de 18,17% do projeto executivo. O reduzido percentual decorreu da falta de alocação de recursos municipais e federais à obra, em decorrência de pendências junto a outras autoridades de serviços públicos com interferências na obra (por exemplo, Metrô e autoridade municipal de trânsito).

Diante de todo o contexto descrito acima, o Ministro-Relator do TCU determinou, em 16/8/2017, a comunicação à CMO acerca da identificação dos indícios de irregularidade classificados como IGP na obra em questão. Complementarmente, autorizou a realização de oitivas dos interessados.

O documento de comunicação da Corte de Contas à CMO foi autuado no Congresso Nacional como AVN 28/2017, que, após análise das informações trazidas pelo Ministério das Cidades (pedido de informações por meio do Ofício 005/2017/CMO, de 10/11/2017, e audiência pública realizada em 30/11/2017), recebeu o seguinte encaminhamento do COI pela inclusão dos subtítulos sob comentário no Anexo VI da LOA/2018, o qual foi referendado pela CMO:

Nesta auditoria, as constatações envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 23.970.445,09 (fev/2013) de sobrepreço, montante materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação. Este sobrepreço não teve a oportunidade de ser corrigido pela competitividade na licitação, vez que esta foi fortemente obstruída por uso indevido e injustificado de pré-qualificação, e pela exigência de critérios injustificados de habilitação e julgamento. Trata-se de fatos que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e podem configurar graves desvios aos princípios



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

constitucionais a que está submetida a Administração Pública, razão prevista em lei para a paralisação cautelar da execução de programas federais.

Do ponto de vista dos prejuízos de paralisação, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois a obra encontra-se em suas fases iniciais, já estando atualmente paralisada. Também não há risco de deterioração de serviços executados, visto que as obras propriamente ditas não foram iniciadas, não existindo mobilização de pessoal ou de equipamentos, nem a instalação do canteiro de obras.

Diante das informações trazidas a CMO pelo Ministério das Cidades, este Comitê reconhece o esforço do Ministério, da CEF e da Prefeitura de São Paulo, no sentido de que estão sendo tomadas as devidas providências para sanar os indícios de irregularidades apontados. Entretanto, enquanto não houver formalização da medida corretiva indicada no Despacho do Ministro-Relator Bruno, o COI entende ser prudente determinar o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do Contrato 044/SIURB/13 e do Edital 02/2012, objetivando resguardar o erário de potenciais danos.

Na presente oportunidade (AVN 25/2018), o Tribunal de Contas da União encaminha o Acórdão 1345/2018-Plenário, de 13/6/2018. Nesta assentada, o Tribunal analisou e deliberou quanto aos argumentos constantes das respostas, oferecidas pelos órgãos interessados, às oitivas autorizadas por despacho monocrático de 16/8/2017.

Na análise das considerações dos interessados, refutaram-se os argumentos trazidos pelas empresas contratadas e pelo órgão gestor municipal, haja vista não lograrem êxito em afastar as irregularidades anteriormente verificadas no Contrato 44/SIURB/2013 e no Edital de Pré-Qualificação 2/2012-SPObras. Ademais, os gestores dos órgãos federais reconheceram as irregularidades detectadas pelo TCU e indicaram que elas deverão ser corrigidas pela Prefeitura Municipal de São Paulo (ainda que não tenha sido definida a forma, tampouco constam dos autos as medidas concretamente adotadas para o saneamento necessário).

Desta forma, o Pleno da Corte de Contas, acompanhando voto do Ministro-Relator, decidiu comunicar à CMO a subsistência dos indícios classificados como IGP, em razão de não terem sido implementadas, pela Secretaria Municipal de Serviços e Obras de São Paulo, as medidas corretivas indicadas pelo Tribunal para sanear as irregularidades graves relativas aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Corredor Radial Leste – Trecho 2 – São Paulo/SP, quais sejam: realização de nova licitação que assegure a observância



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

do princípio constitucional da isonomia, da ampla competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º da lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º do Decreto 7.983/2013.

Complementarmente, foi determinado ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal que se abstenham de liberar recursos federais para a execução do Contrato 44/Siurb/13, referente aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 2, em virtude da identificação de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e restrição à competitividade da licitação, assim como foi recomendado que, em articulação com a Secretaria Municipal de Serviços e Obras de São Paulo/SP (SMSO/SP), atualizem os termos do Termo de Compromisso 0425.745-96, de modo que ele passe a exprimir efetivamente o objeto pretendido, seja ele a consecução de obras e/ou a elaboração de projetos executivos.

A Corte de Contas realizou o monitoramento das deliberações contidas no Acórdão 1.345/2018-TCU-Plenário, a fim de verificar as ações adotadas pelo Ministério das Cidades e pela Secretaria Municipal de Serviços e Obras de São Paulo para saneamento das irregularidades classificadas como IGP. Após diligências, assim se posicionou o Ministro-Relator dos autos, referendado posteriormente pelo Plenário do Tribunal (Acórdão 1774/2018-TCU-Plenário, de 1/8/2018, comunicado ao Congresso Nacional por meio do AVN 30/2018):

Nesta etapa processual, foram realizadas diligências no MCidades e na SMSO/SP para verificar se foram adotadas medidas corretivas para sanear os indícios de irregularidades graves apontados.

Em resposta, o MCidades informou que o município de São Paulo abrirá mão dos recursos federais para execução das obras, e que necessitará do repasse, apenas, para a elaboração dos projetos. Para tanto, o Ministério consignou ter exigido a realização de novo procedimento licitatório específico, eliminando-se as irregularidades apontadas na auditoria. Segundo o MCidades, a reprogramação e a assinatura do termo aditivo para redução das metas do termo de compromisso estariam em curso.

A SMSO/SP, por sua vez, informou que foi proposta a rescisão amigável do Contrato 44/Siurb/13. Esclareceu, também, que, após a conclusão dessa medida, seriam realizados novos procedimentos licitatórios para o empreendimento.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Como ainda não foram efetivamente realizadas a rescisão contratual e a nova licitação, a SeinfraUrbana propõe a manutenção da classificação dos achados como IGP.

Outrossim, a unidade instrutora consignou não vislumbrar óbices a que venham a ser liberados os recursos federais necessários à elaboração dos projetos da obra, desde que seja atendida a recomendação para que o Termo de Compromisso seja atualizado (item 9.3 do Acórdão 1.345/2018-TCU-Plenário) e que seja realizada nova licitação pela SMSO/SP para esse fim, escoimada das irregularidades apontadas (item 9.1.1 do mesmo acórdão).

Corroboro integralmente as análises empreendidas pela unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

Considerando que será mantida a classificação das irregularidades como IGP, deve-se efetuar a correspondente comunicação ao Congresso Nacional e, no âmbito desta Corte, prosseguir com o acompanhamento das medidas adotadas para regularização deste empreendimento.

#### **Informação do gestor:**

Em 2017 o Ministério das Cidades informou, por ofício e em audiência pública, que está cumprindo a restrição determinada pelo TCU, diante da ausência de medidas saneadoras. Informou ainda a intenção de repasses com o fim específico da realização do projeto executivo dos trechos propostos pela Prefeitura.

Tais informações foram confirmadas em 2018 pelo representante do Ministério na audiência realizada pelo Comitê em 21/11/2018, que informou que a Prefeitura de São Paulo havia declarado sua intenção de realizar o distrato do contrato e iniciado os trâmites para a rescisão amigável, permanecendo a intenção de realizar apenas o projeto executivo para um futuro aproveitamento. Reiterou ainda o Ministério não ter qualquer intenção de consentir em repasses para o contrato em questão, limitando-se a apoiar, quando solicitado, novos contratos para desenvolvimento dos projetos.

Em 23/11/2018, o gabinete do Coordenador do Comitê recebeu mensagem de correio eletrônico do Ministério das Cidades contendo uma cópia do Termo de Aditamento nº 007/044/SIURB/13/2018, de 11 de julho de 2018, no qual consta a resolução contratual amigável



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

do Contrato nº 044/SIURB/13. O extrato do termo de aditamento foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 20/07/2018, pág. 99<sup>3</sup>, o qual se reproduz a seguir:

DIVISÃO TÉCNICA DE LICITAÇÕES – SIURB .  
EXTRATO DE TERMO DE ADITAMENTO DE CONTRATO.  
PROCESSO Nº 6022.2017/0001665-9 (Proc. Orig. 2013-0.136.217-0).  
Aditamento 007/044/SIURB/13/2018.  
Contrato Aditado: 044/SIURB/13.  
CONTRATADA – CONSORCIO CR ALMEIDA / CONSBEM.  
OBJETO – EXECUÇÃO DE OBRAS DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA, COMPREENDENDO A EXECUÇÃO DAS OBRAS DO EMPREENDIMENTO 2 – CORREDOR LESTE – RADIAL 2.  
OBJETO DO ADITAMENTO: 1) DA RETOMADA CONTRATUAL - De acordo com o Despacho do Secretário Adjunto em Doc. SEI nº 9504459, fica autorizada a retomada contratual, a contar da data de sua publicação em 11 de julho de 2018.  
2) DA RESCISÃO CONTRATUAL AMIGÁVEL - Resolvem as partes **rescindir amigavelmente o Contrato nº 044/SIURB/13**, com fundamento nos artigos 78, inciso XII e 79, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, para todos os efeitos legais. (grifo nosso).

Por fim, através do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27.11.2018, o Ministério das Cidades informou ao Comitê que, na obra em questão, rescindiu o contrato de execução da obra do Trecho 2<sup>4</sup>, tendo no entanto interesse em manter recursos no orçamento federal para o custeio da elaboração de novos projetos e de nova licitação das obras sem os vícios apontados pelo TCU.

### **Proposta do COI:**

As constatações amplamente debatidas e confirmadas processualmente pelo TCU envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 64.424.335,76 de sobrepreço, identificado e materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação.

<sup>3</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Disponível em: < <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=330a20f89596207ca2e874a4467cfb7b> >. Acesso em: 24/11/2018.

<sup>4</sup> Informação esta que, conforme imediatamente acima, já foi comprovada pela municipalidade.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Este sobrepreço não teve a oportunidade de ser corrigido pela competitividade na licitação, vez que esta foi fortemente obstruída por uso indevido e injustificado de pré-qualificação e pela exigência de critérios injustificados de habilitação e julgamento. Trata-se de fatos que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, razão prevista em lei para a paralisação cautelar da execução de programas federais. Exatamente por tais motivos o Congresso Nacional já decidiu pelo bloqueio da obra, que encontra-se no Anexo VI da LOA/2016, da LOA/2017 e da LOA/2018.

Do ponto de vista dos prejuízos de paralisação, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois a obra encontra-se em suas fases iniciais, já estando atualmente paralisada. Também não há risco de deterioração de serviços executados, haja vista que o percentual executado é muito baixo (cerca de 6%). Por fim, evidências de custos sociais de perda de empregos, entre outros riscos negativos não podem ser atribuídos à classificação por IGP, uma vez que a obra já se encontra paralisada, estando com baixíssimo número de empregados.

Por sua vez, o conveniente municipal já parece estar bastante adiantado na promoção das medidas corretivas necessárias para sanear os indícios de irregularidades graves. Com efeito, já foi realizada a rescisão do Contrato nº 044/SIURB/13, conforme publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 20/07/2018, pág. 99. Entretanto, nada se falou do Edital de Pré-qualificação 2/2012-SPObras, que permanece com indicação de paralisação pois ele possui restrições à competitividade da licitação decorrentes de critérios inadequados de habilitação e julgamento e de adoção indevida de pré-qualificação.

Adicionalmente, a concessão de recursos federais para nova licitação de continuidade de projetos executivos, ao que o Comitê não formula qualquer objeção, não fica prejudicada pela manutenção no Anexo, pois o seu objeto é, explicitamente, quaisquer contratos provenientes do edital de pré-qualificação impugnado, não abrangendo outra contratação decorrente de nova licitação escoimada das irregularidades apontadas.

Diante das novas informações trazidas a CMO pelo Ministério das Cidades, este Comitê reconhece o esforço do Ministério, da CEF e da Prefeitura de São Paulo para solução do caso, mas deve manter a posição – consistente nos exercícios anteriores - de que enquanto não houver



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

formalização da medida corretiva indicada no Acórdão nº 1923/2016-TCU-Plenário<sup>5</sup>, é prudente, objetivando resguardar o erário de potenciais danos, a continuidade do bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do edital sob análise, e somente este, nos termos do art. 118 da Lei 13.473/2017 (LDO/2018).

---

<sup>5</sup> 9.1.1. realização de nova licitação que assegure a observância do princípio constitucional da isonomia, da ampla competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º da lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º do Decreto 7.983/2013;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

**AVN 27/2018-CN: BRT de Palmas/TO**

56101 – Ministério das Cidades

**Programa de Trabalho:**

15.453.2048.10SS.0001/2016 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2017 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2018 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

**Objeto:**

Edital 1/2015 - 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

**Irregularidade:**

Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente.

**Objeto:**

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 Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, ação Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano.

**Irregularidade:**

Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

### **Informação do TCU:**

Por meio do Aviso nº 829-GP-TCU-Plenário, de 29/09/2016, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia do Despacho do Ministro Relator André Luís de Carvalho (processo TC 018.777/2016-3), de 16/9/2016, que tratou de auditoria sobre a implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte (SIT) na região sul do Município de Palmas/TO, e informou existir, no Edital RDC Eletrônico 1/2015 e no Termo de compromisso 683171, indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A classificação como IGP se deu em função de deficiências constantes do estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) que serviu de base para a concepção do projeto. Segundo o Ministro-Relator, a equipe de auditoria apontou, no seu relatório, inconsistências no estudo de demanda pelos serviços de transporte do BRT, superestimando a efetiva necessidade do modal. Nos termos dispostos no Despacho:

A metodologia utilizada para estimar a demanda não foi considerada suficiente para o embasamento da proposta técnica adotada e os estudos relacionados com a comparação de soluções alternativas e com a viabilidade econômica do empreendimento não foram suficientemente detalhados.

Um novo estudo de viabilidade para o empreendimento foi apresentado pela administração municipal, mas a unidade técnica do TCU concluiu que o novo estudo “não conta com elementos mínimos que possam viabilizar uma análise de adequação”, além de apresentar graves deficiências, na medida em que carece de memorial descritivo das fórmulas e variáveis utilizadas, não evidenciando, ainda, a referência dos dados apresentados e os estudos com alternativas para o projeto.

A equipe de auditoria também identificou indícios de irregularidade com recomendação de paralisação (IG-P) no anteprojeto de engenharia, afirmando que, supostamente, o levantamento topográfico da obra não havia sido apresentado, o que repercutiria diretamente na estimativa de custos da obra. Entretanto, após a constatação de que o levantamento topográfico e cadastral para o empreendimento fora divulgado no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Palmas/TO, a falha foi reclassificada para IG-C. O achado foi mantido sob o argumento de que



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

“não foram detectadas referências explícitas no edital de licitação de que a documentação referente ao levantamento topográfico e cadastral seria disponibilizada no sítio eletrônico da Prefeitura”.

Por sua vez, outros fatos irregulares – relacionados à adoção da contratação integrada pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e aos requisitos para a habilitação técnica tendentes a restringir a competitividade – foram classificadas como irregularidades graves que não prejudicam a continuidade do projeto (IG-C), nos termos do art. 117 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016) e da Resolução 280/2016 do TCU.

Diante do contexto fático, o Ministro-Relator, haja vista os indícios de irregularidades encontrados, reconheceu presentes o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, adotando-os como fundamento para concessão de medida cautelar suspensiva. Em seu despacho de 16/9/2016, o Relator decidiu:

23.1. determinar, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU). que:

27.1.1. o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal suspendam cautelarmente, o repasse de valores federais ao empreendimento relacionado com o RDC Eletrônico 1/2015 no âmbito da implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO, até a deliberação definitiva do TCU no presente feito;

23.1.2. a Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO suspenda, cautelarmente, a homologação do processo atinente ao RDC Eletrônico 1/2015 e todos os atos subsequentes destinados à implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO, até a deliberação definitiva do TCU no presente feito;

23.2. determinar, com fulcro no art. 250, V, do RITCU, que a SeinfraUrbana promova :

23.2.1. a oitiva da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO, enviando cópia do presente despacho, bem como do relatório de auditoria, à Peça 38, e da instrução técnica, à Peça 45, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as suas justificativas sobre os indícios de irregularidades relacionados com o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente, o anteprojeto de engenharia deficiente, a motivação deficiente no ato de escolha do regime de contratação integrada pelo RDC e a restrição à competitividade do certame, além das demais falhas indicadas nestes autos; e



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

23.2.2. a oitiva do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, enviando cópia do presente despacho, bem como do relatório de auditoria, à Peça 38, e da instrução técnica, à Peça 45, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem as suas manifestações sobre os indícios de irregularidades relacionados com o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente e o anteprojeto de engenharia deficiente, além das demais falhas indicadas nestes autos.

Em seguida, no dia 21/09/2016, o Ministro-Relator André Luís de Carvalho comunica sua decisão ao Plenário do TCU, tendo em vista a necessidade de informar ao Congresso Nacional sobre os achados de auditoria como IG-P e IG-C (comunicação autuada como AVN 22/2016), além de propor o envio de cópia do relatório de auditoria ao Ministério Público Federal no Estado do Tocantins. Nas suas palavras:

Enfim, nos termos do art. 117 da Lei nº 13.242/2015 (LDO 2016), a equipe de fiscalização sugeriu o envio de comunicação à comissão mista de orçamento do Congresso Nacional sobre os achados de auditoria como IG-P e IG-C, propondo, ainda, o pronto envio de cópia do relatório de auditoria ao Ministério Público Federal no Estado do Tocantins, em atendimento à solicitação judicial formulada na Ação Civil Pública 0008316-13.2015.4.014300.

Por toda essa linha, Senhor Presidente, é que proponho o envio da aludida comunicação de IG-P e IG-C ao Congresso Nacional e a remessa da citada informação à Procuradoria da República e à 2ª Vara da Justiça Federal no Estado do Tocantins, além de submeter a referida decisão cautelar (pelo despacho anexo) à apreciação deste Plenário, nos termos do Regimento Interno do TCU.

Importante, neste ponto, abrir um parênteses a fim de tecer comentários sobre a Ação Civil Pública (ACP) citada pelo Ministro Relator do TCU em sua decisão: a referida ACP tramitou perante a Segunda Vara da Justiça Federal de Tocantins (autos 0008316-13.2015.4.01.4300), juízo no qual foi exarada sentença em 02/05/2016, com resolução de mérito, em que foram declarados ilegais todo o projeto e a forma de aprovação do BRT para Palmas/TO pelo Ministério das Cidades e, ainda, determinou-se o cancelamento da proposta, dos efeitos financeiros e orçamentários, além de obrigar a Caixa Econômica Federal (mandatária do Ministério) a devolver recursos já recebidos. Por ser decisão desfavorável à União e ao



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Município, é sujeita a reexame necessário (art. 496, inciso I, NCPC). Atualmente, o processo encontra-se submetido ao gabinete do desembargador federal relator para julgamento de mérito, pela Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, da Apelação interposta.

Voltando ao trâmite processual no âmbito do Tribunal de Contas da União, foram realizadas, em atendimento ao despacho do Ministro Relator, as oitivas do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal (CEF) e da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito de Transporte de Palmas/TO (SMAMTT). Entendeu a Corte de Contas que os esclarecimentos apresentados pela referida secretaria municipal não tiveram 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 quanto à estimativa da demanda para o modal, nem de afastar as irregularidades relativas à deficiência na motivação adotada para a utilização do regime de contratação integrada.

Diante desta situação, a Corte de Contas prolatou, em 15/3/2017, o Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário a fim de informar à 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).

O Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário foi comunicado ao Congresso Nacional por meio do AVN nº 11/2017-CN (Aviso nº 225-GP/TCU, de 29/3/2017, na origem) que foi relatado pelo Deputado Domingos Sávio. O eminente Relator acompanhou a posição do Tribunal e entendeu que deveria manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo Tribunal. Nas suas palavras:

entende esta Relatoria que a medida acautelatória que melhor atenderá ao interesse público, nesta oportunidade, será a 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)



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

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

Com o objetivo de verificar o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão nº 460/2017, o TCU realizou nova auditoria, no período de 15/5 a 26/5/2017, que resultou no Acórdão nº 2089/2017-TCU-Plenário, comunicado ao Congresso Nacional por meio do AVN nº 20/2017-CN (Aviso nº 961-GP/TCU, de 28/9/2017, na origem). Por meio dele, o Tribunal comunicou à CMO não terem sido implementadas, pelo Município de Palmas/TO, as medidas corretivas indicadas para sanear os problemas apontados e que, desta forma, os indícios de irregularidades graves anteriormente identificados prosseguiram classificados como IG-P.

Durante a apreciação do PLOA/2018 no Congresso Nacional, em audiência pública realizada em 30 de novembro de 2017, o TCU manteve suas conclusões, registrando que não foram adotadas as medidas corretivas, tendo a prefeitura, somente, paralisado o processo licitatório e formulado recurso no TCU contra o Acórdão 460/2017-Plenário. Por sua vez, o Ministério das Cidades respondeu ao pedido de informações formulado por este comitê no Ofício COI nº 005/2017/CMO, apresentando as seguintes considerações:

- o Ministério das Cidades questionou o Tomador sobre as documentações complementares que eram necessárias para a implantação do empreendimento. Tal questionamento foi feito por meio de email e transformado na comunicação para Prefeitura mediante o Ofício nº 0182/2016/GIGOV/PM. A Prefeitura de Palmas respondeu ao Ministério das Cidades, por meio do Ofício nº 269/2016/GAB/SMAMTT, informando ter interesse na execução dos projetos, porém, até aquele momento, não haviam sido prestados os esclarecimentos necessários, bem como não foram providenciados os documentos técnicos para a solução dos entraves levantados pelo TCU;
- os bloqueios prosseguiram mantidos no contrato, embora o ajuste ainda constasse como ativo dentro da carteira do Ministério. De toda forma, ainda não haviam sido atendidas, pela Prefeitura Municipal de Palmas, as recomendações do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Ainda na audiência pública realizada em 30/11/2017, o representante do Ministério das Cidades afirmou, em relação ao projeto do BRT de Palmas/TO, tratar-se de um projeto mal realizado, mal encaminhado, com estudo de demanda mal feito, sendo este um assunto recorrente no Ministério das Cidades. Reconheceu, ademais, que não havia EVTEA e que existiam problemas na licitação, que o anteprojeto de engenharia possuía deficiências e que tinha comunicado as ocorrências, por diversas vezes, à Prefeitura de Palmas/TO. Aguardava a solução, por parte da Prefeitura, das deficiências encontradas no Estudo de Viabilidade apresentado, para, ato contínuo, proceder à nova licitação sem as irregularidades apontadas pelo Tribunal.

Em reunião técnica promovida pelo COI em 04/12/2017, os representantes da Prefeitura de Palmas aduziram novas e importantes informações: demonstraram as providências, à época em andamento, para atender às determinações do TCU, por meio da contratação de um novo estudo de viabilidade completo (contrato celebrado em outubro de 2017<sup>6</sup>), cujo termo de referência englobava estudo de alternativas, pesquisa origem/destino e calibração de demanda, além de todos os demais elementos necessários à correta elaboração.

Diante de todo o contexto supratranscrito, a CMO, em 13/12/2017, aprovou, com emendas, o relatório e a proposta de deliberação do COI, que se deu nos seguintes termos:

O que está em suspenso, e assim deve permanecer, é a licitação feita para projeto de engenharia e obra completa, esta sim insustentável, e que foi a razão dos despachos cautelares do Ministro-Relator no TCU. Mas a paralisação do instrumento de convênio em si foi suscitada como forma de obstar a que a licitação tivesse prosseguimento nos termos em que foi inicialmente abordada. Com a reorientação demonstrada pela Prefeitura, não há óbices à recondução do projeto ao caminho adequado, com os estudos necessários à tomada de decisão. Assim, a intervenção preventiva do Congresso incidirá tão somente sobre esse componente que apresenta riscos, permitindo a realização de todas as demais ações que sejam julgadas adequadas pelo órgão federal financiador para a regularização do empreendimento.

Portanto, diante das irregularidades graves relatadas, com claro potencial de causar danos ao Erário, e das providências concretas de solução demonstradas pela Prefeitura Municipal no sentido de cumprir as determinações do TCU:

---

<sup>6</sup> Contrato de prestação de serviços 13/2007, Processo Administrativo 2017048931 da Prefeitura Municipal de Palmas.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Considerando ainda que a Administração Pública de Palmas já procedeu a contratação de um novo EVTA - Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental do BRT Palmas, atendendo ao dispositivo da última decisão lavrada pelo Tribunal de Contas da União;

Considerando, por fim, a inexistência de crime, e nem tampouco de ilegalidades ou de eventuais falhas que não possam ser sanadas pelo Município de Palmas é pertinente a decisão deste Comitê no sentido de:

- a) **suspender o bloqueio** da execução física, financeira e orçamentária do Termo de compromisso 683171 celebrado com a União para repasse dos recursos, com a finalidade de não obstar as providências em andamento de realização dos estudos e projetos necessários à correção das irregularidades;
- b) **manter o bloqueio** da execução física, financeira e orçamentária apenas relativamente ao Edital 1/2015 da licitação já aberta, exatamente porque é sobre ela que devem incidir as providências corretivas unanimemente exigidas pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério das Cidades.

No ano de 2018, a Corte de Contas se debruçou, em algumas oportunidades, sobre as obras do BRT Palmas Sul, incluindo-se o monitoramento da determinação do item 9.3 do Acórdão 460/2017-TCU-Plenário realizado no âmbito do Fiscobras 2018:

- Acórdão 1371/2018-Plenário (processo TC 018.777/2016-3), de 13/6/2018, autuado como o presente Aviso do Congresso Nacional (AVN 27/2018): realizou-se nova avaliação acerca da recomendação de paralisação da obra em face de informação, enviada pela Prefeitura Municipal de Palmas/TO, de contratação da empresa para elaborar o EVTEA e de apresentação de relatório sobre o atendimento das determinações prolatadas no bojo do Acórdão 460/2017-TCU-Plenário, além da análise de manifestação encaminhada pelo consórcio vencedor da licitação. Na oportunidade, embora tenha havido a entrega do EVTEA pelo município de Palmas/TO, não havia ocorrido a aprovação formal do documento pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério das Cidades, o que ensejou a subsistência da irregularidade com a classificação de IGP;
- Acórdão 1614/2018-TCU-Plenário (processo TC 018.777/2016-3), de 18/7/2018: o EVTEA do BRT Palmas Sul foi encaminhado ao TCU, porém ainda não contava com a manifestação conclusiva das entidades federais. Assim, haja vista



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

a informação de que o empreendimento contaria com linha de financiamento tendente a expirar no final de 2018, o Tribunal fixou prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal realizarem a análise e manifestação conclusiva, pela regularidade ou não, com a aprovação ou não, do BRT Palmas Sul;

- Acórdão 2265-Plenário (processo TC 018.178/2018-9), de 26/9/2018: constatou-se a persistência do quadro fático (ainda não havia sido apresentado o parecer técnico definitivo sobre a regularidade, ou não, do EVTEA, para o BRT Sul de Palmas/TO, tampouco havia sido modificada a situação da Ação Civil Pública junto ao TRF 1ª. Região). Neste diapasão, foi mantida a classificação de IGP à irregularidade concernente ao estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente, identificada no Edital de RDC Eletrônico 1/2015 e no Termo de Compromisso 683171, salientando-se que o TCU poderá eventualmente reavaliar a aludida recomendação de paralisação, caso o suposto EVTEA apresentado pela Prefeitura Municipal de Palmas – TO venha ser conclusivamente aprovado pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal, devendo essas instituições federais verificarem, contudo, se o EVTEA contempla as análises técnico-econômicas adequadas e suficientes sobre todo o empreendimento, com a necessária quantificação da demanda por transporte na região, além de indicar a melhor solução técnica para o atendimento da comunidade local, quantificando as despesas de operação, com a verificação da necessidade e da existência de manifestação dos organismos de fiscalização ambiental competentes e a apresentação de consistência interna entre os seus elementos sob os aspectos técnico-econômicos.

#### **Informação do gestor**

Na Audiência Pública realizada em 21/11/2018 pela CMO, o representante do Ministério das Cidades informou que o BRT de Palmas foi selecionado, pelo órgão federal, como um projeto de criação de um eixo indutor de desenvolvimento da capital tocantinense (nos mesmos moldes do realizado no BRT da cidade de Curitiba/PR). Pontuou, ademais, que a escolha do tipo



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

de sistema de transporte não deve levar em consideração, apenas, a viabilidade concernente à demanda de passageiros, havendo a possibilidade de executar projetos considerados não viáveis com o objetivo de impulsionar o progresso da região.

Informou-se, ademais, que a Prefeitura de Palmas apresentou o EVTEA, o qual se compôs de três seções: 1) estudo de demanda; 2) estudo de avaliação econômica; e 3) estudo de avaliação ambiental. Contudo, em razão do reduzido corpo técnico, as análises do Ministério se restringiram à análise da demanda, concluindo-se não haver número de passageiros suficiente que justifique a solução pretendida (BRT), sugerindo-se ser mais adequado, para atender às necessidades de Palmas/TO, um empreendimento com tipologia mais simples, a exemplo do BRS (*Bus Rapid Service*).

Assim, em razão do atual cenário de restrição orçamentária, esclareceu que o Ministério das Cidades teme apoiar as obras do BRT de Palmas. De mais a mais, lembrou que a Ação Civil Pública, intentada pelo Ministério Público Federal, em que o empreendimento foi questionado, já possui decisão de primeira instância pelo cancelamento do projeto.

O TCU, por sua vez, referendou que a Prefeitura de Palmas apresentou o EVTEA, contudo, ainda não houve deliberação quanto às conclusões da unidade técnica, relativas aos estudos, pela Corte de Contas. Além disso, também foi encaminhado um novo anteprojeto de engenharia, que ainda se encontra pendente de análise pelo Tribunal.

Por fim, através do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27.11.2018, o Ministério das Cidades confirma ao Comitê que os estudos realizados pela Prefeitura apresentaram estudos de demanda inconsistentes que descaracterizam a validade da solução BRT proposta, apontando que o empreendimento deverá ser cancelado e não deverá constar do orçamento federal para 2019.

### **Proposta do COI**

A posição original do Tribunal e do Congresso Nacional foi impugnar totalmente a solução que se iniciava com o RDC contratado, pois não seria possível concluir pela viabilidade do empreendimento, em desacordo com normativos legais, com a jurisprudência do TCU e com os princípios constitucionais da Administração Pública. Este achado foi classificado como IGP pelo Ministro Relator por: configurar ato e fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado, pois a viabilidade e a funcionalidade do empreendimento não estão comprovadas, o



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

que pode comprometê-lo por completo; apresentar potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário devido a não comprovação de sua funcionalidade; e representar grave desvio aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal, especificamente a motivação, a economicidade e a eficiência.

Visto que o empreendimento ainda se encontra em processo licitatório, não existindo obras em andamento ou mesmo contrato assinado, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos e financeiros decorrentes da paralisação, conforme exige o art. 122, nos seus incisos I a XI, da Lei nº 13.408/2016 (LDO 2017). Também não há custo de deterioração de serviços executados, nem custo de desmobilização ou perda de empregos, entre outros riscos negativos, uma vez que a obra não teve início. Ademais, o próprio representante do Ministério das Cidades alinhou-se, na audiência pública realizada em 30.11.2017, ao posicionamento do Tribunal de Contas da União e afirmou que pretende refazer todo o processo licitatório de modo a corrigir os apontamentos indicados pelo TCU.

É ponto relevante o conteúdo da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal que culminou com a Justiça Federal declarando ilegal todo o projeto de implantação do sistema BRT em Palmas/TO, determinando o cancelamento da proposta, para todos os efeitos, especialmente financeiros e orçamentários, perante o Ministério das Cidades. Por estar sujeita ao duplo grau de jurisdição, a sentença ainda não produziu efeitos enquanto aguarda ser confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF-1; porém, tem-se um forte elemento de convicção a partir de uma constatação judicial de que os fundamentos técnicos da solução adotada são incompatíveis com o interesse público.

Não poderia o Comitê, em todos esses momentos, deixar de alinhar-se com tais posicionamentos: um sistema de BRT é o eixo estruturante do transporte público e, em grande medida, do trânsito de qualquer grande cidade em que seja implantado. Não é cabível prosseguir um projeto de tais dimensões e tão grande repercussão com base em um projeto tão eivado de deficiências técnicas como as impugnadas pelo TCU. Uma vez mais, a intervenção conjunta dos órgãos de controle realiza a sua potencialidade de prevenir não apenas custos diretos à União, mas também prejuízos aos municípios que viriam a ser afetados por um planejamento tão precário de sua infraestrutura de mobilidade urbana.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Neste particular, tendo em vista a notícia de que a Prefeitura tinha posto em movimento as medidas necessárias a sanear o achado desde fins de 2017 (contrato de desenvolvimento do estudo, que foi entregue em julho do presente ano), considerou o COI desde 2017 que seria um contrassenso que se impusesse restrições ao eventual apoio federal a esta iniciativa corretiva. Ao contrário, se é interesse da União apoiar financeiramente o empreendimento, muito mais o será garantir que tal apoio passe antes pelos estudos preliminares necessários; por tal razão, o Comitê não viu motivo em manter a paralisação do termo de compromisso em geral, pois da mesma forma que o Ministério das Cidades dispôs-se, justificadamente, a disponibilizar recursos de elaboração de estudos e projetos para outros empreendimentos cruciais para outras capitais brasileiras (o sistema de esgotamento de Porto Velho, ou os corredores viários de São Paulo), nada haveria a objetar que essas providências preliminares – as quais, repita-se, representam o atendimento às determinações do TCU – também fossem apoiadas pela União.

Portanto, o Comitê recomendou com ênfase, nos termos do art. 16, incisos I e II, da Lei nº 12.587/2012<sup>7</sup>, que todo o apoio fosse prestado pelo Ministério das Cidades ao projeto de mobilidade urbana de Palmas, para que sejam realizados todos os estudos necessários à sua concepção, formulação de alternativas, desenho de soluções e avaliação técnica, econômica e ambiental, pois são condição mesma de viabilidade de qualquer licitação de obra. Por isso, o Comitê propôs à CMO suspender o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do termo de compromisso celebrado com a União para repasse dos recursos, com a finalidade de não obstar as providências em andamento de realização dos estudos e projetos necessários à correção das irregularidades, retirando, portanto, esse objeto do Anexo da LOA/2018<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, dentre outras providências.

Art. 16. São atribuições da União:

I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei;

II - contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei;

<sup>8</sup> Ao contrário do que parecem dizer certos trechos do relatório do Acórdão 2265/2018 – TCU/Plenário, o desbloqueio não foi geral ou incondicionado, persistindo a restrição ao processo licitatório inadequado, como adiante se verá.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

O que permaneceu em suspenso, como não poderia deixar de ser, foi a licitação feita para projeto de engenharia e obra completa, esta sim insustentável, e que foi a razão dos despachos cautelares do Ministro-Relator no TCU; a paralisação adicional do instrumento de convênio como um todo havia sido suscitada como forma de obstar a que a licitação tivesse prosseguimento nos termos em que foi inicialmente abordada. Com a reorientação demonstrada pela Prefeitura, desapareceram os óbices à recondução do projeto ao caminho adequado, com os estudos necessários à tomada de decisão. Assim, a intervenção preventiva do Congresso incidiu tão somente sobre esse componente que apresenta riscos, permitindo a realização de todas as demais ações que sejam julgadas adequadas pelo órgão federal financiador para a regularização do empreendimento.

Portanto, propôs o COI manter para 2018 o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária apenas relativamente ao edital da licitação já aberta, exatamente porque é sobre ela que devem incidir as providências corretivas unanimemente exigidas pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério das Cidades.

No exercício atual, vive-se situação singular: o estudo exigido já foi entregue pela Prefeitura, mas os órgãos federais alegam não ter condição de avaliá-lo em sua totalidade. Ora, a condicionalidade fixada pelo TCU é a aprovação do EVTEA pelos órgãos federais, e tal exigência é absolutamente razoável; aliás, não poderia ser de outra maneira, pois não se concebe que o apoio federal a uma obra tão relevante para a execução de sua política de desenvolvimento urbano não seja amparado na mais precisa avaliação da adequação dessa obra aos padrões técnicos e finalísticos dessa mesma política.

No caso concreto, as informações trazidas pelo Ministério das Cidades em audiência pública revelam desde já a necessidade da paralisação continuar: na parcela que pôde ser examinada pelo órgão federal, ficou demonstrado que não haveria demanda para esse modal de transporte, o que levaria a uma obra parcialmente desnecessária e cuja sustentabilidade econômica de operação seria igualmente duvidosa. Tem razão o Ministério ao apontar que o atual contexto de severíssima restrição orçamentária não aconselha utilizar os escassos investimentos como indutores de uma expectativa de crescimento local, quando existem tantos projetos urgentes e de muito maior necessidade que competem pelos escassos recursos do apoio federal.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Para 2018, foi possível comprovar pelos estudos técnicos realizados pela própria Prefeitura que o modal BRT não é o adequado para atender a uma demanda tal como a do município de Palmas. Assim, perde a razão de ser até mesmo a continuidade do termo de compromisso original, pois não há mais sentido em desenvolver até mesmo projetos para um sistema que não tem motivos para ser implantado como BRT. Tem razão, então, o Ministério das Cidades quando manifesta o desinteresse de manter no PLOA/2019 a obra do BRT de Palmas, cabendo ao Comitê concordar com a medida em questão.

Assim, o Comitê tem a segurança de aderir às posições unânimes do Ministério das Cidades e do TCU no sentido da necessidade de manutenção do bloqueio para o empreendimento do BRT de Palmas no que tange ao edital já lançado e eventuais contratos dele decorrentes. Nesta ocasião, diante da comprovação da inviabilidade do modal BRT, deve retornar ao quadro de bloqueio o próprio termo de compromisso original, visto inexistirem tanto o interesse do governo federal quanto a justificativa técnica para qualquer implantação de sistema de BRT no município.

Quanto às dificuldades do Ministério das Cidades na análise de projetos, a questão fica por um lado parcialmente esclarecida, no caso particular de Palmas, em função da distribuição de especialidades das equipes técnicas. De outro lado, o pequeno quadro de pessoal e a própria necessidade de contar também com a expertise econômica, visto ser a sustentabilidade econômica indispensável para fins de apreciação dos grandes projetos, apontam um grande desafio para a União, que compromete a própria viabilidade da política urbana nacional: se o Ministério formulador e executor da política, ou seu agente operador (Caixa Econômica Federal) não dispõem de quadros em quantidade ou especialidade suficiente para examinar a viabilidade de um projeto integrante dessa política, como é que se poderiam liberar recursos federais para executá-la?

A capacidade do Comitê (ou mais genericamente do Congresso Nacional) de solucionar a questão é bastante limitada, tendo em vista que a alocação e priorização de pessoal no Poder Executivo são matéria de competência privativa do chefe daquele Poder. No entanto, o caso individual aqui levantado não pode ser ignorado, pois revela fragilidades sistêmicas que podem comprometer uma área de elevada materialidade e risco na aplicação dos recursos públicos. Neste sentido, sugere o COI a emissão de um alerta específico sobre o caso.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Em síntese, o COI propõe à CMO neste caso:

- a) a manutenção do bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do edital em referência;
- b) o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do termo de compromisso, pelas razões expostas; e
- c) a notificação ao Presidente da República de que a Comissão constatou indícios de grande fragilidade na capacidade organizacional do Ministério das Cidades para examinar previamente e avaliar a posteriori o mérito e a regularidade da execução por terceiros dos projetos de mobilidade urbana financiados com recursos federais, indicando limitação em quantidade e em especialidades dos técnicos disponíveis para a realização de tais atividades, circunstância esta que pode comprometer a aplicação dos recursos públicos em uma área de elevada materialidade e risco como é o da política de desenvolvimento urbano.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

**AVN 31/2018-CN: Construção do Centro de Processamento Final de  
Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro**

36201 – Fundação Oswaldo Cruz

**Programa de Trabalho:**

10.572.2015.13DW.0033/2016 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro

10.572.2015.13DW.0033/2017 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro

10.572.2015.13DW.0033/2018 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro

10.572.2015.13DW.0033/2019 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro

**Objetos:**

Contrato 070/2016, Prestação de serviço de apoio logístico e gestão financeira para o Projeto 3ª fase da Implantação do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos em Santa Cruz, Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia;

Contrato 23/2011, Apoio gerencial e operacional às atividades do projeto de desenvolvimento da segunda fase de implantação do novo centro de processamento final de Bio-Manguinhos, Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia.

**Irregularidade:**

Contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora) – IGC.

**Objeto:**

Empreendimento - Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos.

**Irregularidades:**

Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento - IGC;



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto) - IGC.

### **Histórico**

Transcreve-se a análise do COI, realizada no exercício de 2017, na oportunidade em que foram examinadas as irregularidades na construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos (Aviso do Congresso Nacional 21/2017):

#### **Informação do TCU:**

Trata-se de projeto de construção de instalações industriais para formulação, envase, liofilização, recravação, revisão, rotulagem e embalagem de imunobiológicos, destinado a aumentar a oferta dos produtos biológicos para o Ministério da Saúde e para agências das Nações Unidas (mercado público de produtos), examinado em detalhe no Acórdão 2008/2017-TCU-Plenário. A produção proveniente do novo centro industrial permitirá à Fiocruz atender à demanda de produção de vacinas, reativos para diagnósticos e biofármacos atualmente não coberta por sua capacidade de produção. No que se refere a vacinas, representa a exploração de uma oportunidade de ingressar no mercado internacional de vacinas de baixo custo, que tem menos barreiras à entrada por parte dos grandes oligopólios farmacêuticos multinacionais, tendo por clientes potenciais os governos e organizações internacionais de saúde.

O primeiro ponto ressaltado é a fragilidade das avaliações de viabilidade técnico-econômica do investimento. Quando do início das obras em 2010/2011, não foi feito EVTE (Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica), o que somente veio a ser iniciado em 2015, com as obras já em estado adiantado. Mesmo esse estudo parcial de 2015 não avaliou o resultado da unidade industrial como um todo (todas as suas receitas e custos), e nem sequer identificou quais seriam exatamente os produtos a serem disponibilizados ao mercado. Esse estudo, feito pela FGV, considerou de forma integrada o resultado da BioManguinhos ao longo dos anos, ou seja, em lugar de avaliar apenas o funcionamento da operação industrial sendo construída, examinou a operação de todo o conjunto integrado com as instalações industriais já implantadas da Fiocruz e da absorção de tecnologia de parceiros privados, ainda não identificados. O valor inicial do projeto de construção informado pela Fiocruz para inclusão da obra no PPA em 2012 foi de R\$ 800 milhões, e quando o projeto básico foi concluído (pela fundação de apoio Fiotec) em 2012 o valor total do empreendimento já saltava para R\$ 3,2 bilhões (quatro vezes mais) – e mesmo assim encontrava-se



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

subavaliado, por deficiências desse mesmo projeto que adiante serão relatadas. Ao mesmo tempo, para incluir a obra no PPA 2016/2019, a Fiocruz cadastrava no sistema informatizado do Plano, em junho de 2015, um valor de apenas R\$ 1,3 bilhão. Tal volatilidade dos valores estimados da obra, assim como a indefinição das fontes de financiamento, não foi sequer levada aos órgãos superiores de gestão da Fiocruz até novembro de 2015.

A indefinição também se estende à forma de operação: embora já se tenham efetuado pesadas inversões de recursos orçamentários na aquisição de terrenos, obras civis e aquisição de equipamentos, a Fiocruz não tem definida qualquer estratégia de operação do empreendimento, tendo realizado iniciativas parciais de estudos para “parcerias privadas” sem qualquer conclusão sobre o modelo a adotar. A viabilidade econômica também depende do comprometimento da capacidade produtiva do empreendimento com um volume de exportações capaz de arcar com a remuneração dos “parceiros privados” internacionais responsáveis pela transferência de tecnologia, numa proporção ainda não definida (exatamente pela ausência do EVTE), introduzindo, no projeto, objetivos contraditórios: atender à demanda da política brasileira de saúde, por um lado, e vender os mesmos produtos no mercado internacional para gerar receitas que cubram os compromissos contratuais do projeto no exterior.

Neste primeiro ponto, o Relator sugere, ao contrário da equipe técnica, que “após a apresentação do estudo da FGV [...], é possível afirmar que a entidade vem adotando as medidas corretivas necessárias para a viabilização econômico-financeira do empreendimento”, e a situação atual “em que várias obras estão em andamento e a modelagem econômica está em vias de definição, torna não recomendável a paralisação do fluxo financeiro das obras, ainda mais diante dos impactos [...]”. Cita como risco concreto a perda de certificações da Anvisa, que dependem da “adequação, com datas inicial e final”, das áreas produtivas da Fiocruz às normativas da Agência, e a “interrupção de fornecimento de importantes vacinas, reativos e biofármacos”, apontando o art. 122, inciso I, da LDO/2017<sup>9</sup> como fundamento para descaracterizar o achado como recomendação de paralisação. Discorre longamente sobre a conveniência de que o EVTE considere o conjunto da operação integrada da nova planta com a capacidade instalada existente e eventuais terceiros associados, e destaca que os três cenários teóricos traçados para esse estudo concluem pela sua viabilidade econômica (embora não haja informação concreta sobre o financiamento do investimento nem a modelagem da coparticipação privada, e seja assumido como premissa que toda a implantação será bancada por fundos orçamentários

---

<sup>9</sup> Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016, Art. 122, inc. “I - os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população”;



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

tradicionais em montantes adequados<sup>10</sup>). Assim, reconhece (item 9.1.2 do Acórdão) que a questão da viabilidade enquadra-se na tipificação legal de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, mas que não o faz em função dos “impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população”. Propõe assim a continuidade da alocação de recursos, com “medidas corretivas”<sup>11</sup>.

O segundo ponto impugnado é a deficiência dos projetos básico e executivo. Embora já tenham sido assumidos vários compromissos de aquisição de equipamentos e realização parcial de obras, o projeto executivo não possui composição de custos unitários que suportem os números estimados, nem quantitativos de serviços e materiais (serviços estimados em “verba”); aplica uma taxa de BDI única de 22,12% (não diferenciando o BDI para itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica), não faz referência às composições de custos presentes no Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi (ou em qualquer outra base de dados oficiais); inclui uma “verba de contingência” de 10%, sem qualquer detalhamento, e tem data base desatualizada (julho/2015). A própria Fiocruz informou que devolveu o orçamento recebido à projetista, por irregularidades, mas nada informou sobre prazo para eventual correção. Tampouco o orçamento do projeto básico supre a necessidade de um mínimo conhecimento da obra a realizar: suas poucas planilhas não apresentam composição de custos unitários que suportem os números estimados, não segregam o custo direto e o BDI na formação do preço, não contém a anotação de responsabilidade técnica -ART do orçamentista, não trazem qualquer comparação com os custos do Sinapi (ou qualquer outro banco de dados oficial) e, por fim, sequer explicitam qual é a data-base de referência.

---

<sup>10</sup> Caso tal premissa não seja verificada, persiste o risco palpável de interrupção do empreendimento.

<sup>11</sup> 9.2. determinar à Fiocruz que, no prazo de 60 (sessenta dias):

9.2.1. conclua o estudo de viabilidade técnica, econômica e financeira para a implantação do NCPFI, indicando os valores necessários para a conclusão do empreendimento, definindo os produtos que serão processados na planta (com as receitas decorrentes) e detalhando os valores previstos para arcar com o custo de operação, simulando, portanto, as entradas e saídas de recursos no seu caixa ao longo de sua vida útil, demonstrando, assim, a sua viabilidade econômica ( $VPL > 0$ ), visando corrigir as impropriedades detectadas nos itens 149 a 159 e 160 a 165 do relatório de auditoria (peça 114), ressalvadas as considerações dos itens 44 e 45 do voto, quando se descreveu o ‘Estudo de Viabilidade Econômica realizado em 2015’ e a ‘Forte vinculação do empreendimento à Política de Parceria de Desenvolvimento Produtivo’;

9.2.2. defina e detalhe o modelo de financiamento do empreendimento (se privado, público ou misto), pontuando, se for o caso, os direitos e obrigações do parceiro privado e do ente público, visando corrigir a “Indefinição do Modelo a ser adotado”, exposto nos parágrafos 141 a 148 do relatório de auditoria (peça 114);

9.2.3. comprove que as receitas próprias advindas de exportações estão sendo apropriadas à conta única do Tesouro Nacional, adequando-as à sistemática adotada às receitas públicas, conforme preconizam o art. 56 da Lei 4.320/1964 e o art. 2º do Decreto 93.872/1986, visando corrigir as impropriedades expostas nos parágrafos 166 a 171 do relatório de auditoria (peça 114), quando se descreveu o ‘Aumento da importância das Exportações’;



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Todas essas irregularidades, além de contrariarem frontalmente toda a legislação de contratos públicos, mostram que o projeto opera sem planejamento não somente na dimensão econômica como também na própria execução física da obra: não existe um projeto básico nem um projeto executivo no grau de precisão mínimo para a execução da totalidade do projeto. Não obstante, a Fiocruz contratou seguidamente com a mesma empresa produtos que supostamente seriam consequência do projeto básico antes mesmo de aprovar formalmente esse projeto, em uma série de indícios de irregularidade procedimental na relação triangular entre a Fiocruz, a fundação de apoio Fiotec e a projetista contratada.

Como consequência das duas irregularidades anteriores, verificou-se a antecipação de despesas em relação ao cronograma do projeto, com a compra de equipamentos (linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem) pelo valor de R\$ 224,5 milhões antes do momento em que seria possível o seu aproveitamento - de fato, em 2014, época em que a Fiocruz adquiriu os equipamentos, já se sabia que não haveria recursos para o início das obras civis. Isso potencialmente acarreta obsolescência, perda de garantia ou não utilização dos equipamentos comprados em razão da não conclusão da obra. Agrava a situação o fato de que a suspensão das aquisições pode levar à perda do dinheiro investido em função da recusa dos fornecedores internacionais em concluírem o fornecimento ainda restante.

O Relator aponta que o achado relativo a projetos “guarda estreita relação com o anterior, na medida em que a deficiente orçamentação do empreendimento prejudica a confiabilidade do estudo de viabilidade técnico-econômica”, razão única pela qual propõe não enquadrar o fato como IG-P.

A próxima irregularidade é a contratação de fundação de apoio como intermediária. Em síntese, trata-se de remunerar um terceiro (a fundação) pela simples intermediação remunerada em contratos com os reais fornecedores privados (em outras palavras, a fundação de apoio Fiotec simplesmente recebe recursos da Fiocruz e os repassa aos fornecedores, recebendo uma remuneração por isso). Os valores diretos dessa intermediação foram estimados como de pequena monta (R\$ 4,29 milhões em dois contratos). Esse papel de mera intermediação foi confirmado pela auditoria por meio do exame da movimentação financeira dos contratos em referência, que praticamente só contém pagamentos às empresas subcontratadas. A prática não é inédita na Fiocruz, tendo sido já questionada em projetos anteriores pela sua própria Auditoria Interna. Tal subcontratação irregular viola, igualmente, todos os preceitos legais de contratação pública (inclusive o marco legal específico que regula a relação entre instituições de ensino e as chamadas “fundações de apoio”, a partir da Lei 8958/1994), pois representam mera transferência para a



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Fiotec de atividades e despesas que deveriam ser desenvolvidas exclusivamente pela própria Fiocruz. Para tal finalidade indevida, a redação do objeto dos contratos é deliberadamente redigida em termos ambíguos e genéricos, sem detalhar o conteúdo concreto dos serviços que seriam prestados pela fundação contratada nem apresentar qualquer orçamento especificando seus custos e remuneração (contrariando jurisprudência reiterada do TCU que inclusive já havia sido especificamente determinada à Fiocruz no Acórdão 1.616/2012 – 1ª Câmara). Também a “remuneração” à fundação contratada não tem qualquer fundamento técnico ou jurídico, sendo simplesmente um percentual do valor total do contrato, o que representa ato antieconômico e também contraria frontalmente a legislação sobre a matéria – na prática, o que o contrato faz é aumentar em uma proporção fixa (5 % no caso do Contrato 23/2011 e 8 % no Contrato 70/2016) os custos que a Fiocruz paga pela obtenção dos bens e serviços em relação aos preços que pagaria indo diretamente ao mercado para adquiri-los.

Nesta última questão, o Relator aponta que, dos dois contratos impugnados, um deles (Contrato 23/2011) encontrava-se 100 % executado, tendo perdido o objeto para efeitos de recomendação de paralisação (cabendo apenas a abertura de tomada de contas especial). O contrato restante (070/2016) ainda estava no início da execução, e levando em conta a gravidade e a reincidência da Fiocruz em contratar indevidamente a sua fundação de apoio, além da total viabilidade de realizar o gerenciamento das obras sem a intermediação da Fiotec, é inafastável a recomendação de paralisação do contrato.

A proposta do TCU foi trazida à consideração da CMO para efeitos do orçamento de 2017 por meio do Aviso AVN 21/2017. A matéria não foi deliberada pela Comissão, mas já teve apresentado o relatório<sup>12</sup> no qual o Relator, deputado Hildo Rocha, considera necessário concluir as audiências e outros levantamentos relativos às questões de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, mas propõe o bloqueio do contrato com a fundação de apoio, apresentando o Projeto de Decreto Legislativo correspondente.

#### **Informação do gestor:**

O Voto do Relator do Acórdão nº 2008/2017-TCU-Plenário resenha manifestações preliminares da Fiocruz sobre a primeira irregularidade (estudo de viabilidade deficiente). Após reiterar a importância do papel da entidade no fornecimento de vacinas e imunobiológicos para o governo brasileiro e outros governos e entidades internacionais, informa o “esgotamento das possibilidades de adequação” da planta atualmente existente, o que tornaria indispensável a

<sup>12</sup> Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1625940&filename=RRL+1+CMO+%3D%3E+AVN+21/2017+CN](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1625940&filename=RRL+1+CMO+%3D%3E+AVN+21/2017+CN)



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

construção de uma nova unidade industrial. Aponta o Relator que “a entidade praticamente repetiu as mesmas informações já carregadas durante a etapa de execução da auditoria”: o modelo de financiamento ainda estaria em estudo, e a ausência do orçamento não inviabiliza o estudo de viabilidade econômica porque “ainda que em caráter preliminar, já se tem delimitada uma ordem de grandeza do empreendimento”; o EVTE deve englobar o funcionamento integrado de todas as plantas, uma vez que a capacidade de produção depende desse mesmo funcionamento integrado. Insiste em que não se pode investir “com uma visão de curto prazo, sob pena de, em um futuro próximo, demandar reformas e ampliações”. Alega que a paralisação orçamentária é negativa porque pode gerar rescisão dos contratos atuais (e possíveis indenizações), despesas de preservação das instalações, atraso na implementação do cronograma da unidade industrial, não atendimento à demanda futura dos clientes e “provável fechamento do Instituto; em função da falta de capacidade de sustentabilidade orçamentária e financeira”<sup>13</sup>.

Posteriormente, a Fiocruz trouxe várias manifestações ao Comitê. Pelo Ofício 753/2017-PR, a Presidente da Fundação tece considerações sobre a importância da instituição, as oportunidades de acesso ao mercado internacional de vacinas para as agências das Nações Unidas, as demandas crescentes por vacinas e fármacos básicos por parte da política nacional de saúde e o papel do empreendimento, repetindo a previsão dos prejuízos decorrentes de uma paralisação por bloqueio total dos recursos: perda dos recursos investidos, impossibilidade de atender a essa demanda futura pelos produtos já existentes e novos desenvolvimentos, perda de parcerias tecnológicas, perda de certificações (Anvisa e OMS) e até mesmo a possibilidade de fechar o Instituto Biomanguinhos por falta de sustentabilidade financeira. Acompanhando essas considerações, o Memo 513/2017-DIBIO detalha os aspectos operacionais dessa resposta, incluindo uma previsão da linha de produtos da nova fábrica, e o Memo 459/2017-DIBIO tece considerações sobre o apontamento do contrato com a fundação de apoio Fiotec.

Cabe apresentar individualmente as argumentações desse último escrito. Sustenta ser todo o projeto da nova fábrica uma iniciativa de inequívoco desenvolvimento institucional e inovação produtiva; aponta que o serviço atribuído à Fiotec é, genericamente, “mobilização de equipe dedicada ao acompanhamento do Projeto, instalação de escritórios, realização de estudos e serviços”. Alega que a estrutura regular da Fiocruz em logística e engenharia é

---

<sup>13</sup> Quanto a estas alegações, o TCU responde que é exatamente a importância do empreendimento que exige os elementos mínimos de previsão, planejamento e estratégia que estão ausentes; na prática, não se sabe sequer qual o real escopo do empreendimento, suas fontes de financiamento, os próprios produtos a serem processados e as condições econômico-financeiras de sua operação. Ressalva apenas os contratos de fabricação de equipamentos já iniciados, pois poderiam levar à perda do montante já investido.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

dimensionada para atender às atividades finalísticas correntes, não sendo capaz de absorver as demandas de um projeto do porte do NCPFI. A Fiotec teria instalado um escritório como base logística para a ocupação da área e o desenvolvimento da ocupação. Considera que o projeto em que se insere o contrato é de natureza tal que estaria inserido na legislação que rege a contratação das fundações de apoio, com início e término definido e voltado ao desenvolvimento institucional. Afirma que não subcontratou “as atividades vedadas pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.958/94” e que o núcleo dos serviços foi mantido nas mãos da Fiotec (reconhecendo que, sendo a dispensa de licitação “*intuitu personae*”, não é lícito subcontratar seu objeto, nos termos do art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.958/94, em subcontratação parcial que delega a terceiros o núcleo do objeto contratado, ou para aquilo que não seja “atividade meramente acessória”). A esse respeito, sustenta com base em doutrina que a subcontratação não se presume apenas pelo percentual do valor gasto no contrato com terceiros, pois atividades operacionais delegáveis tenderiam a ter valor maior que a “concepção, direção e gerenciamento” que constituiriam o núcleo dos serviços (fazendo inclusive analogia com obras, para as quais o “núcleo dos serviços, segundo esse doutrinador, seria remunerado pelo BDI). No que se refere à definição do objeto dos serviços, afirma que, ao contrário do apontamento do TCU, os serviços estariam detalhados na memória de cálculo com quantitativos e valores. Quanto ao acréscimo de custo que a intermediação da Fiotec traz ao serviço adquirido de terceiros, contesta que o papel da fundação de apoio seja intermediação: como o seu papel contratual seria legítimo, seria obrigatório remunerá-la. Do ponto de vista econômico, não contar com os recursos da Fiotec implicaria maiores custos e prazos ao projeto, pois obrigaria a reorganizar a estrutura logística da Fiocruz para absorver esse gerenciamento e direção do projeto. Alega que os custos de paralisação implicariam desmobilização de equipe técnica multidisciplinar que acompanha o andamento do projeto, desmobilização dos escritórios na obra e na Fiocruz, interrupção de serviços (consultoria em certificação energética LEED, internet no local das obras, engenharia de suporte aos processos de escolha e acompanhamento de equipamentos e fornecedores, regularização da documentação do terreno da obra), e interrupção da armazenagem dos equipamentos importados.

Por fim, por meio do Ofício 787-2017-PR a Fiocruz encaminhou respostas específicas às perguntas formuladas pelo COI na audiência pública. Tratando do questionamento sobre o que se faz através da Fiotec que não possa ser feito através da Fiocruz através de licitação normal, aponta que o valor de R\$ 49 milhões do contrato é apenas 0,001% da estimativa total do empreendimento. Reconhece a possibilidade de licitar os serviços no mercado, engendrando cerca



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

de dez processos licitatórios diferentes e complexos, mas com maiores prazos e custos. Aponta que a Fiotec tem que realizar processos de seleção de fornecedores que obedeçam aos princípios gerais da administração pública: a vantagem da ação da Fiotec é absorver os processos de licitação, contratação e gerenciamento dos serviços, organizando equipe própria para tanto.

Quanto ao estado atual do projeto e da obra, afirma estar encaminhando ao TCU em 04/12/2017 a comprovação da disponibilidade do projeto executivo completo e respectivo orçamento nos padrões legais (já contemplando a opção pela contratação BTS). De igual modo, afirma entregar estudo de viabilidade técnica e econômica concluído e atualizado, incluindo uma parceria privada no modelo *Built-to-suit* (BTS) pelo qual o investidor privado constrói parte da obra e recebe a amortização em parcelas diferidas no tempo (15 anos), cabendo exclusivamente à Fiocruz a operação do estabelecimento. Em relação a essa operação, a realidade atual é a da atuação da entidade autárquica Fiocruz, num modelo institucional tradicional de administração pública que se revela totalmente inadequado para uma operação industrial desse porte; existe um projeto para a criação de uma empresa pública que assuma a operação do complexo, atualmente em exame por parte de instâncias centrais do governo federal. No que tange à aquisição de equipamentos antes da edificação, esclarece que tais equipamentos industriais de grande porte condicionam o próprio projeto executivo da edificação em que se instalarão, além de necessitarem de vários anos para sua fabricação; afirma que não há risco de obsolescência por algumas décadas, e que a garantia está assegurada por caber aos fornecedores a instalação e operação inicial. Quanto às etapas que o cronograma do projeto custear em 2018, relata que são três de implantação da obra (terraplenagem e blocos/cintas – R\$ 61,4 milhões, compensação ambiental R\$ 2,5 milhões), três de fornecimento de equipamentos (liofilizadores, linha de envase e isoladores, total R\$ 68,9 milhões), uma de “lavadora de rolhas” (R\$ 0,7 milhões) e R\$ 3,5 milhões de gerenciamento da obra.

Em manifestação na audiência pública, o representante da Fiocruz reiterou a afirmação e que a modelagem econômico-financeira está concluída e que o orçamento da obra nos padrões exigidos pela lei para a obra pública realmente não tinha sido entregue pela projetista internacional contratada, tendo sido refeito e entregue há poucos dias. Exibiu quadros sintéticos das conclusões do EVTE e do orçamento final, com exemplos de pranchas do projeto. Quanto à modelagem, afirma que o atual EVTEA representa na realidade uma segunda revisão de um estudo de 2010, já revisitado uma vez em 2015, e já incorpora a utilização de um contrato de BTS cujo edital de licitação se prevê já para o ano que vem. Assinala que os equipamentos que condicionam o projeto de execução não poderiam ser simplesmente escolhidos a priori e ter suas especificações



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

inseridas no projeto, uma vez que a sua própria escolha teria de ser licitada. Confirmou ainda que os serviços do contrato da Fiotec poderiam ser licitados diretamente, mas com perda de agilidade que não se justificaria diante do pequeno valor envolvido. O tema de Biomanguinhos despertou grande interesse na audiência: o Deputado Odorico Monteiro argumentou que a flexibilidade proporcionada pela Fiotec não pode ser desprezada, e o Deputado Jorge Solla ressaltou a boa vontade da Fiocruz de, eventualmente, suspender esse contrato para prosseguir no empreendimento; ambos foram unânimes em apontar a importância de Biomanguinhos para a saúde pública brasileira.

#### **Proposta do COI:**

Fez bem o Comitê em incluir a questão mais geral da sustentabilidade do investimento na discussão sobre a alocação orçamentária. De início, o TCU propôs uma regra geral de bloqueio da execução, com base em considerações de impacto social do atraso da obra no caso concreto, quando o que se via nas informações manejadas nos documentos até então disponíveis era quase um empreendimento “em vôo cego”. Construir e operar uma capacidade produtiva para vacinas, imunobiológicos e produtos similares é, evidentemente, da maior importância para o país, mas não se trata de uma obra de infraestrutura com simples manutenção residual, como uma rodovia: o complexo de produção é uma operação industrial, para a qual o capital físico sendo instalado é apenas um dos insumos; será preciso manter as condições econômicas e financeiras de produzir em escala industrial. É cediço que a operação de plantas farmacêuticas industriais é o “calcanhar de aquiles” dos laboratórios de saúde pública, representando um desafio permanente para a sua operação e sustentabilidade. Ora, os elementos de convicção que existiam até este momento eram apenas o registro de etapas construção da instalação física, sem que se visse a linha de qualquer planejamento de uso de recursos para construção e operação. Do ponto de vista físico, ressaltava a precariedade do projeto de engenharia: projetos básicos inconsistentes, com valores totais multiplicando-se por quatro em pouco menos de quatro anos; ausência completa de orçamentação da obra física segundo padrões minimamente aceitáveis na engenharia de custos; antecipação das contratações de componentes isolados, desconectadas do cronograma de projeto, gerando o risco de potenciais esqueletos a serem armazenados indefinidamente com perda ou obsolescências. Diante do Comitê, não prevaleceu o argumento simplório de que “se houver bloqueio a obra vai atrasar, e o país vai ficar prejudicado”, pois esse argumento pressupõe que o que vai solucionar o problema é a alocação de mais recursos a curto prazo ao projeto, independentemente da sua concepção e gestão. Se um projeto não tem um horizonte sólido de execução física nem de operação produtiva, colocar



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

mais dinheiro significaria apenas - na melhor das hipóteses - acumular etapas parciais sem garantia de aproveitamento futuro, ou apertar o acelerador quando o veículo está desgovernado. Quando ocorrem casos assim, a intervenção legislativa de exigir um mínimo de planejamento econômico e técnico consistente para autorizar desembolsos orçamentários nos empreendimentos tão importantes tem o efeito de forçar a organização pública a cumprir o seu papel primordial (o de formular e desenvolver as ações de política pública) antes da solução fácil de simplesmente contratar bens e serviços com o dinheiro do Tesouro.

Felizmente, a atualização detalhada das informações por parte do Comitê, do Tribunal e da Fiocruz permitem afastar, ao menos por ora, estas preocupações emergenciais. A Fundação preocupou-se em responder direta e objetivamente aos questionamentos feitos pelo Comitê, enfrentando todas as questões relacionadas à sustentabilidade. Os elementos trazidos, embora fosse desejável tivessem sido fornecidos mais cedo ao próprio TCU, caracterizam um cenário bastante mais favorável.

Temia-se a ausência de um EVTE e de um modelo de exploração. A Fiocruz apresenta os resultados de um EVTE concluído muito recentemente (novembro/2017), contemplando a modelagem definitiva do projeto (licitação da construção por BTS e exploração direta pelo ente público). A opção de modelagem é bastante plausível, e conceitualmente coerente com a realidade institucional e financeira do caso concreto da Fiocruz. Não se pode formar uma opinião definitiva sobre a correção do estudo recém-entregue, o que caberá à avaliação do Tribunal nos procedimentos já em andamento; no entanto, a sombra que pairava sobre o empreendimento era a eventual inexistência – ou obsolescência - desse instrumento (a qual denotaria a falta de direcionamento econômico de todo o projeto). Nas circunstâncias de decisão rápida em que deve atuar o Comitê, os elementos que indicavam o forte risco alocativo (ausência de estudos de viabilidade e modelagem de operação) não estão mais presentes.

Também do ponto de vista técnico do projeto de engenharia, a apresentação de projeto executivo e orçamento nos padrões legais (dos quais excertos e resultados finais foram trazidos ao conhecimento do Comitê na audiência) têm o mesmo efeito: ao contrário de outros empreendimentos de obras examinados neste relatório, o que se afigura é a existência desses elementos técnicos. Novamente seria de esperar que essa providência tivesse sido mais tempestiva, o que beneficiaria não só o controle sobre os recursos públicos mas principalmente a gestão das etapas já realizadas. Em particular, seria de esperar-se que, embora o EVTE tivesse de iniciar com estimativas mais simples de custo, a conclusão do orçamento detalhado tenha que ser realimentada na



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

modelagem financeira para atualizar o cenário econômico do empreendimento (um passo que, pelo cronograma de apresentação de ambos, possivelmente não foi feito). O que dispomos hoje para decidir é apenas a informação da existência de projeto e orçamento, sendo a avaliação de sua adequação exigirá do Tribunal um longo processo de exame técnico que apenas se inicia; no entanto, o questionamento que nos moveu a investigar o tema (e o seu fundamento lógico e gerencial) para um bloqueio emergencial de recursos é o da ausência de tais elementos. Estando eles presentes, ainda que sujeitos a crítica posterior, o recurso extremo ao bloqueio não se faz mais justificado.

Em relação à antecipação de despesas com a aquisição de equipamentos, entendemos inteiramente esclarecido o ponto: a Fiocruz expôs individualizadamente cada linha de equipamento sendo adquirida, mostrando a singularidade de que, pelo seu porte e inserção na linha de produção, tais equipamentos condicionam o próprio projeto executivo da edificação e demais componentes da fábrica. Assim, não haveria como projetar o restante sem saber quais seriam esses equipamentos produtivos. E não existe também a possibilidade (que seria a ideal) de especificar parâmetros de projeto dos equipamentos (condicionando assim tecnicamente os projetos remanescentes) e somente contratá-los depois. Sendo máquinas “OEM”, a definição da tecnologia e dos parâmetros de cada equipamento é, previsivelmente, proprietária do respectivo fabricante; a escolha do equipamento a ser utilizado pressupõe a escolha do respectivo fabricante. Ora, isso exigirá necessariamente um processo licitatório específico; caso contrário, a contratação posterior do equipamento já teria uma tecnologia definida, o que seria um direcionamento da respectiva licitação. Assim, dentro da lógica imposta às obras públicas, seria impossível dispor da especificação do equipamento (pressuposto do projeto da edificação e da fábrica) sem tê-lo antes licitado. Portanto, é inevitável correr os riscos de obsolescência, conservação e garantia, sob pena de não conseguir adquirir os equipamentos respeitando os princípios da licitação pública.

Um último cuidado tomado pela Comissão reforça os elementos de decisão por não bloquear o conjunto do empreendimento: das etapas previstas no cronograma, a quase totalidade refere-se à continuidade dos componentes iniciais de obra (terraplenagem e fundação) que já estão em andamento (com contratos específicos) e que, em princípio, seriam aproveitados qualquer que fosse a modelagem adotada para o prosseguimento do projeto<sup>14</sup>, e aos contratos de equipamentos discutidos imediatamente acima. Portanto, mesmo que haja correções posteriores a fazer no EVTE e no projeto, os riscos de

---

<sup>14</sup> No caso da adoção de BTS, com projeto executivo completo já desenvolvido, a obra a cargo do investidor privado já teria os componentes de terraplenagem e fundações completos ou bastante adiantados, reduzindo-se o respectivo valor aportado (e o conseqüente aluguel a ser pago posteriormente pela Fiocruz).



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

desaproveitamento dos recursos aplicados no exercício imediato, para o qual deliberamos, ficam bastante mitigados.

Por conseguinte, nos quesitos relacionados a “Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento” e “Projeto básico/executivo deficiente” que incidiam sobre todo o empreendimento, entende o Comitê que os novos elementos trazidos posteriormente pela Fiocruz no âmbito na discussão por ele promovida representam um novo EVTE e um novo projeto executivo e orçamento, que por ora afastam os riscos percebidos à alocação de recursos no empreendimento, e que poderão ser examinados a partir de agora pelo TCU, o qual terá a oportunidade de suscitar eventuais pontos de adequação técnica para fins de manutenção do fluxo de recursos. Desta forma, não se vislumbra necessidade ou conveniência de adotar a medida preventiva de bloqueio dos recursos, permanecendo o empreendimento fora do Anexo VI da LOA/2018.

Ainda no âmbito do horizonte de viabilidade do projeto, cabe aqui corroborar as manifestações da Fiocruz e do Ministro-Relator no TCU sobre as dificuldades que a manutenção da operação direta pelo ente autárquico coloca à sua eficiência: de fato, o regime de contabilidade e administração dos entes públicos, que o Congresso Nacional promove e defende incondicionalmente, não foi criado para operações produtivas em escala industrial, e não é o mais adequado para promovê-las. Neste contexto, afigura-se muito promissora a proposta de criação de uma empresa pública (nos moldes de outras como a Casa da Moeda ou a Imbel). Tendo em vista a informação de que existe formalizado um projeto em exame no Poder Executivo, muito colaboraria a Comissão se promovesse (em conjunto com as comissões temáticas associadas à matéria na Câmara e no Senado) audiência pública para debater o assunto. Portanto, propõe o Comitê a realização de audiência pública por parte da CMO, convidando-se para promovê-la conjuntamente as Comissões temáticas ligadas à saúde na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para discutir as propostas em andamento de transformação da operação da produção industrial da Fundação Oswaldo Cruz e do complexo de Biomanguinhos em uma empresa pública, com a participação de representantes da Fundação, do Ministério da Saúde e da Casa Civil da Presidência da República.

Cabe discutir, por fim, a necessidade e a conveniência de bloqueio do contrato com a Fundação de Apoio. Reconhece o Comitê que ele é contrário a todo o ordenamento de licitações e contratos e, examinado em sua operação concreta, indutor de prejuízo líquido aos cofres públicos. O referido contrato é desnecessário ao empreendimento: a mera intermediação da Fiotec não aporta ao projeto absolutamente nada que não possa ser realizado ou contratado pela própria Fundação Oswaldo Cruz. É desnecessário estender-se em considerações



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

teóricas sobre a ilegalidade e antieconomicidade desse tipo de contrato, tema já frequente na doutrina<sup>15</sup> e que foi inclusive dissecado no relatório apresentado a uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o tema<sup>16</sup>.

Não obstante, é preciso adentrar na discussão objetiva dos argumentos aduzidos pela Fiocruz. Em primeiro lugar, não há dúvida que o projeto global do NCPFI é de “desenvolvimento institucional” para a Fundação Oswaldo Cruz – e esse não é o ponto. A questão é que a parceria das fundações de apoio tem limites muito bem definidos<sup>17</sup>, e o desbordamento desses limites traz um risco intolerável de descontrole do gerenciamento e dos recursos públicos. A descrição dos serviços é, segundo descreve a própria Fiocruz, absolutamente genérica: “mobilização de equipe dedicada ao acompanhamento do Projeto, instalação de escritórios, realização de estudos e serviços”; essa mesma imprecisão ocorre nos demonstrativos de execução e faturamento apresentados à auditoria. Ora, isso pode englobar qualquer coisa (como de fato se demonstra que engloba), serviços prestados pela Fiotec e simples subcontratações integrais. Acumulam-se no mesmo objeto serviços simples de natureza administrativa e secretarial (organizar um escritório de apoio, realizar serviços de cópias reprográficas de projetos de engenharia) e outros como consultoria em certificação de projeto ou fiscalização junto aos fornecedores de equipamentos, que, segundo o relatório demonstra, são subcontratados a empresas especializadas<sup>18</sup>. Cabe aqui lembrar o item 9.1.4 do Acórdão TCU 1516/2008 – Plenário trazido pela própria argumentação da Fiocruz como balizador da regularidade da contratação: “não cabendo a contratação de atividades

---

<sup>15</sup> BITTENCOURT, Fernando. Contratações públicas e fundações de apoio. **Revista de Informação Legislativa**, 43 (171), jul/set 2006. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/95793>, Acesso 21/11/2017

<sup>16</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito composta de 11 Senadores titulares e 7 suplentes, destinada a apurar, no prazo de cento e oitenta dias, a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais - ONGs - e para organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, no período de 1999 até 30 de abril de 2009. **Relatório Final da CPI “das ONGS” (Criada por meio do Requerimento nº 201/2007-SF)**, Relator Senador Inácio Arruda. Brasília, 2010. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4032299&disposition=inline>, acesso em 21/11/2017. Cap. 7 (pp. 1236-1306)

<sup>17</sup> “A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação.” Acórdão TCU 2669/2016 - Plenário

<sup>18</sup> Alguns serviços indicados, como o “fornecimento de internet ao campus de Santa Cruz”, são evidentemente subcontratações, pois não é a Fiotec que fornece nem instala o serviço mas sim o provedor desses serviços. Vale lembrar ainda que as descrições genéricas dos serviços do contrato são repetidas quando das respostas á equipe de campo da auditoria, das respostas formais no processo do TCU, e na resposta ao COI. Pese a essas várias oportunidades, nenhuma especificação clara foi dada sobre quais seriam tais serviços concretamente.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico”<sup>19</sup>. Ao contrário do alegado, para todos esses serviços especializados não há qualquer evidência que a Fiotec mantenha o controle do “núcleo básico” ou que a subcontratação incida sobre “atividade acessória”. Sobre isso, é verdade que o percentual de valor destinado a terceiros subcontratados não é o único fator discriminante de subcontratação do núcleo dos serviços, como alega a doutrina citada, mas é um dos elementos de convicção para essa demonstração<sup>20</sup>: no caso concreto, à míngua de qualquer outra demonstração de efetiva realização dos serviços essenciais pela Fiotec, o único elemento objetivo que existe a balizar essa apreciação – e elemento dos mais importantes – é o volume subcontratado a terceiros (84,90 % na execução do contrato 23/2011, 58,95 % no orçamento do contrato 70/2016). Simples seria demonstrar o contrário: bastaria relacionar as equipes de trabalho alocadas pela fundação de apoio (com os respectivos recursos e equipamentos, conforme o caso) e os serviços específicos que prestam – nada disso existe, nem nas planilhas contratuais, nem nos demonstrativos de medições, nem na resposta a questionamentos específicos da auditoria e do COI. No que se refere ao aumento de custos com intermediação, é verdade que um serviço efetivamente prestado deve ser remunerado: no entanto, há duas irregularidades no caso concreto. Primeiro, parcela dos serviços não é real, atuando a fundação simplesmente como titular nominal dos contratos de subcontratação junto a terceiros e repassadora de recursos; segundo, para todos os contratos, a remuneração mediante “taxa de administração” (um percentual sobre o valor da despesa incorrida) é ilegal e não tem qualquer motivação econômica, conforme demonstra a repetida jurisprudência do TCU, devendo ser a remuneração do prestador de serviço baseada em critérios objetivos e nos seus custos operacionais<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> A primeira parte desse dispositivo também poderia ser aplicada ao raciocínio: quando nele se afirma que “o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido”, não se pode argumentar que o “projeto” considerado para efeitos de avaliação do contrato seria o NCPFI (que é projeto da instituição Fiocruz); evidentemente, o projeto é aquele a ser instrumentalizado pelo próprio contrato, ou seja, aquilo que será desempenhado pela fundação de apoio por meio do contrato, que tem de ter igualmente prazos e produtos claros. Esta esclarecimento, porém, é independente do argumento principal de que em qualquer caso o objeto não pode ser genérico (até mesmo em observância aos princípios gerais do art. 7º da Lei 8.666/93, que exigem a especificação precisa, quantitativa e qualitativa, dos serviços e fornecimentos contratados).

<sup>20</sup> Ainda que a analogia com contratos de obras feita pelo comentário citado seja indefensável: dizer que toda a “concepção, direção e gerenciamento” de uma obra é representada pelos elementos do BDI não tem sentido, pois ignora que a expertise e a participação da empreiteira contratada são mais relevantes exatamente na obra, na execução e controle direto do serviço executado.

<sup>21</sup> SÚMULA TCU 250: “A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado”. (grifos nossos)



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Merece mais cuidado a assertiva de que a estrutura regular da Fiocruz em logística e engenharia é dimensionada para atender às atividades finalísticas correntes, não sendo capaz de absorver as demandas de um projeto do porte do NCPFI. Isso é verdade, mas daí decorrem duas alternativas excludentes: a primeira é que as demandas adicionais de recursos humanos qualificadas trazidas pelo projeto são permanentes, e persistirão ao longo da operação do complexo pronto – situação em que essa atividade é permanente da instituição a terceirização dessa mão-de-obra pela fundação de apoio seria ilegal e injustificável economicamente<sup>22</sup>. A segunda é a de que tais demandas são sazonais, determinadas pelas necessidades de gerenciamento de obras e fornecimentos: neste caso, trata-se essencialmente de atividades técnicas especializadas, para as quais é possível (e necessário) lançar mão de empresas qualificadas adequadamente selecionadas em licitação. É possível que uma parte dessa demanda sazonal refira-se a serviços administrativos simples e de pequeno porte (como a manutenção administrativa de um escritório, ou mesmo, dentro de certos limites, a operação de atividades auxiliares ao gerenciador da obra), passíveis de serem operados diretamente pela fundação de apoio; neste caso, seria possível a celebração de contrato para esse serviço específico, bem caracterizado e orçamentado, o que não condiz com a realidade de um contrato genérico que pretende tudo abarcar sem nada definir. A esse respeito, é crucial lembrar que a própria Fiocruz esclarece que os serviços pagos por meio desse contrato seriam, sim, desdobráveis em cerca de dez contratos com objetos diferentes a serem licitados: ora, para que a contratação da fundação de apoio seja concebível, essencial é demonstrar que cada um desses dez ou mais serviços pode ser executado e é efetivamente executado (em seu “núcleo essencial”, como discutido) pela Fiotec, com termo de referência/projeto básico definido, com remuneração apropriada ao serviço específico, e tendo a fundação de apoio qualificação para prestá-lo. Nada disso existe no contrato atual, que se presta à realização de qualquer serviço, qualquer despesa ou qualquer subcontratação.

É possível que essa adaptação venha a impor custos e dificuldades a curto prazo, forçando uma reorganização da Fiocruz para absorver tarefas de gerenciamento do projeto: essa reorganização é no entanto imprescindível para que a Fiocruz assuma a parcela do gerenciamento que representa a direção estratégica e permanente do projeto (que é indelegável), e distribua adequadamente os serviços especializados entre os diferentes fornecedores qualificados (contratando a fundação de apoio, eventualmente, se comprovar a

---

<sup>22</sup> “A contratação com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 não pode ser realizada para viabilizar a transferência para as Fundações de Apoio de atividades típicas da Universidade” (Acórdão TCU 1950/2008 - Segunda Câmara).



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

sua habilitação técnica e econômica para a real execução de um ou mais destes serviços <sup>23</sup> e a vantagem para a administração). Tendo em vista a obstinação com que a Fiocruz vem mantendo os contratos irregulares com fundação de apoio diante das advertências e determinações explícitas do TCU, o que inclusive vai na contramão da maioria das instituições federais de ensino e pesquisa, uma tal reorganização seria mesmo uma medida extremamente saudável para a boa continuidade do projeto. É possível que ocorra alguma “perda de agilidade” neste processo, dadas as limitações procedimentais da administração pública<sup>24</sup>, mas essa perda é mais que compensada pela redução dos riscos de má condução administrativa do empreendimento<sup>25</sup> – além do que o empreendimento encontra-se em fase de construção, durante a qual não existem diferenças marcantes entre a obra de Biomanguinhos e qualquer outra obra pública<sup>26</sup>. São possíveis também problemas pontuais na desmobilização do contrato e reorganização da contratação de serviços, mas o enfrentamento de tais problemas é inevitável (salvo se se pretender manter uma espécie de dependência do projeto em relação à fundação de apoio) de mais fácil equacionamento agora, quando o projeto encontra-se nas suas primeiras etapas, do que quando o ritmo de todos os contratos estiver mais acelerado.

Por todas as razões expostas, o Comitê endossa integralmente a posição do TCU, e manifesta-se favorável à inclusão no Anexo VI da LOA/2018 do Contrato 70/2016 (sendo dispensável, como também recomenda o TCU, incluir o Contrato 23/2011 uma vez que o mesmo já se encontra integralmente executado). (grifo do autor)

#### **Informação do TCU**

O TCU prosseguiu com os exames relativos à irregularidade classificada como IGP no Acórdão 2008/2017-TCU-Plenário, de 13/9/2017 (contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária – gerenciadora), na qual os técnicos do Tribunal identificaram as seguintes

---

<sup>23</sup> “A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação”. Acórdão TCU 3193/2014 - Plenário

<sup>24</sup> Perda esta que muitas vezes é causada simplesmente pela impossibilidade de contornar via fundação algumas vedações legais impostas aos contratos administrativos (como o pagamento a fornecedores inadimplentes com o Fisco ou a fornecedores estrangeiros que não aceitam as regras de pagamento estabelecidas para a Fazenda Pública e exigem pagamento adiantado, por exemplo).

<sup>25</sup> Riscos estes demonstrados pela vasta jurisprudência do TCU combatendo as mais diferentes formas de abusos por meio dessas contratações genéricas de fundações de apoio, sistematizadas nos assentos doutrinários e trabalhos de CPI mencionados no início desta argumentação.

<sup>26</sup> Diferenças marcantes virão a existir, com certeza, quando da exploração em regime industrial, razão pela qual o Comitê já salientou a conveniência de se avaliar a proposta de criação da empresa pública.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

falhas no âmbito do Contrato 70/2016: a) subcontratação irregular; b) ausência de correlação entre o objeto contratado com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional; c) ausência de detalhamento dos serviços contratados; d) ausência de detalhamento da remuneração da fundação de apoio; e e) aumento do valor aplicado pela Fiocruz no empreendimento em virtude de subcontratação.

A Fiocruz e a Fiotec, em resposta às audiências promovidas pela Corte de Contas, apresentaram, em suma, os seguintes argumentos:

- Fiocruz: alegou que foram atendidos os requisitos legais preconizados na Lei 8.958/1994, uma vez que a Fiotec é uma fundação instituída para apoiar projetos de desenvolvimento institucional da Fiocruz; o projeto do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos (NCPFI) se enquadra no conceito de desenvolvimento institucional do art. 1º, § 1º, da referida lei; e o objeto do Contrato 70/2016 contempla o apoio a determinadas ações compreendidas no projeto do NCPFI; as expertises da Fiotec e da Fiocruz se complementam, de forma que os conhecimentos agregados na gestão e no apoio ao projeto são compartilhados em favor da Fiocruz; o ajuste tem prazo determinado (36 meses); a Fiotec promove a direção e o gerenciamento dos serviços diretamente, por meio de equipe técnica multidisciplinar, ou indiretamente, mediante a subcontratação de terceiros, sendo que a Lei 8.958/1994 e o Decreto 7423/2010 permitem a subcontratação de terceiros, porém o objeto contratado é desempenhado pela própria Fiotec, a qual o coordena por meio dos escritórios constituídos; os serviços contratados se encontram descritos na memória de cálculo, com quantitativos, valores unitários e totais estimados; a atuação da Fiotec não se caracteriza como intermediação, mas apoio a determinadas ações do NCPFI, sendo que os serviços prestados pela fundação de apoio guardam pertinência e compatibilidade com o escopo do projeto;
- Fiotec: apresentou argumentos, em linhas gerais, coincidentes com os da Fiocruz; defendeu a validade jurídica da contratação, o caráter de desenvolvimento institucional do Contrato 70/2016 e a regularidade das subcontratações.

A unidade técnica do TCU entendeu que os argumentos apresentados não eram aptos a desconstituir a irregularidade do Contrato 70/2016, propondo: manter a classificação de IGP;



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

comunicar à CMO que a Fiocruz não adotou a medida indicada para sanear os indícios de irregularidades graves; anular o ajuste; e determinar que a unidade técnica verificasse a existência de prejuízo ao erário em decorrência do contrato.

O Tribunal, em consonância com o Voto do Ministro-Relator e no mesmo sentido constante da instrução técnica, concluiu que parte significativa do objeto do Contrato 70/2016 envolveu a realização de atividades administrativas de rotina, o que é vedado pelo art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.958/1994, e, ainda, verificou que a fundação de apoio atuou basicamente como intermediária da Fiocruz na contratação de serviços de interesse do projeto de Bio-Manguinhos junto a pessoas jurídicas. Assim, considerou que os argumentos expostos pelas interessadas não foram suficientes para desconstituir a irregularidade, fixando o prazo de trinta dias para a anulação da avença e determinando, à unidade técnica, a apuração de eventual prejuízo ao erário em virtude pagamento de taxa de administração no âmbito do contrato em referência (Acórdão 297/2018-TCU-Plenário, de 21/2/2018).

Ato contínuo, as apurações do Tribunal de Contas da União prosseguiram, realizando-se o exame das demais oitivas determinadas no bojo do Acórdão 2008/2017-TCU-Plenário e o monitoramento do Acórdão 297/2018-TCU-Plenário. Neste contexto, o corpo técnico da Corte de Contas concluiu pela não elisão das irregularidades imputadas, verificando-se a falta de cuidado dos gestores da Fiocruz, o que foi configurado pelo início e continuidade da execução do empreendimento sem a garantia de viabilidade econômico-financeira e de existência de recursos orçamentários para a sua conclusão, assim como pela imprecisão quanto ao valor real do objeto a ser executado. Foi informado, também, não terem sido apresentadas justificativas plausíveis acerca da inexistência de orçamento estimativo, da compra de equipamentos em desacordo com o cronograma de execução e das irregularidades na contratação direta da Fiotec para realizar atividades não relacionadas a ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional. Especificamente quanto ao saneamento da irregularidade então classificada como IGP (contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária – gerenciadora), foi apontado que a medida não havia sido adotada conforme determinado pelo Tribunal, haja vista ter sido realizada a rescisão “amigável” do Contrato 70/2016, em vez de anulá-lo; contudo, sugeriu a reclassificação do achado para IGC.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

O Ministro-Relator dos autos, ao se debruçar sobre as conclusões da unidade técnica, votou (ao que foi acompanhado pelo Pleno do TCU – Acórdão 1826/2018-TCU-Plenário, de 8/8/2018):

- Com relação à ausência de estudo de viabilidade que justificasse a tomada de decisão quando da deliberação de construir o NCPFI, em 2011, em razão da ocorrência das condutas descritas nos subitens 9.3.2.1.1 e 9.3.2.2.1 do Acórdão 2008/2017-Plenário, entendeu que os gestores iniciaram as obras sem o estudo técnico que respaldasse o aporte de recursos públicos no empreendimento, ponderando ter sido arriscada a opção do corpo diretivo do Instituto Biomanguinhos e da Fiocruz de iniciar a execução do NCPFI sem a certeza de sua viabilidade técnica e econômica e a adequada avaliação das alternativas possíveis. Contudo, em razão de Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) contratado junto à Fundação Getúlio Vargas em 2015, o qual atestou a sustentabilidade econômica do projeto, decidiu por, excepcionalmente, relevar a falha para o fim de aplicação de multa pelo Tribunal, haja vista a ausência de prejuízo derivado da irregularidade em face da posterior verificação da viabilidade do NCPFI;
- Quanto à não realização de estudo de viabilidade que vislumbrasse novo cenário macroeconômico de aumento de custos do empreendimento, antes da realização dos investimentos, evitando-se expor a Administração Pública aos riscos de perda do valor investido, por se tratar de um desdobramento da irregularidade anterior, entendeu cabível também o afastamento excepcional da responsabilidade dos agentes, em função da posterior demonstração da viabilidade do projeto;
- Relativamente à realização de despesas importantes do empreendimento em um cenário de aumento significativo do valor da obra e de incerteza quanto à concessão de créditos orçamentários suficientes para a conclusão do empreendimento, asseverou que a decisão dos gestores de realizar as referidas despesas, sem a previsão dos recursos correspondentes à integral implantação do NCPFI nos diversos PPA, não constituiu medida adequada do ponto de vista do planejamento e da transparência orçamentária. Entretanto, ao pontuar que a interrupção do fluxo financeiro é risco inerente a todo projeto de longo prazo, notadamente em um cenário de escassez e



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

alteração de prioridades, bem como considerando a demonstração posterior da viabilidade do empreendimento e a possibilidade de a Fiocruz obter recursos para a completa execução do NCPFI, deixou de aplicar sanção aos responsáveis;

- No que se refere à requisição de compra de equipamentos em desacordo com o cronograma do projeto básico, o qual previa a aquisição paralelamente à contratação das obras civis, verificou violação ao art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993, que prescreve que as obras somente podem ser licitadas e, por óbvio, executadas, se houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem realizadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. Assim, julgou precipitada a decisão dos gestores de antecipar a aquisição de equipamentos em um momento tão precoce da execução do empreendimento, contudo, em razão de autuação de processo específico, pelo TCU, com o objetivo de verificar a existência de danos associados à irregularidade em questão, declinou, por ora, de realizar a análise da culpabilidade dos envolvidos, a qual será efetuada no aludido processo;
- No que diz respeito ao recebimento do projeto básico com impropriedades graves no orçamento (subitens 9.3.2.4 e 9.6.2.5 do Acórdão 2008/2017-Plenário), anotou que a Bio-Manguinhos/Fiocruz, por meio de seus agentes, iniciou etapas importantes do NCPFI – terraplanagem, estaqueamento e aquisição de equipamentos, com respectivos valores de R\$ 123,6 milhões, R\$ 80 milhões e R\$ 224,5 milhões – baseando-se em um orçamento não aderente à ordem jurídica vigente, descumprindo exigências da Resolução-Confea 361/1991 e do Decreto 7.983/2013. Tomando por base a gravidade da conduta e as circunstâncias descritas pela auditoria, aplicou multa ao responsável;
- Acerca da requisição e aprovação do plano de trabalho que gerou o Contrato 70/2016, que subsidiou a contratação irregular da fundação de apoio da Fiocruz (subitens 9.3.2.8 e 9.3.2.9 do Acórdão 2008/2017-Plenário), reiteraram-se as considerações trazidas no Acórdão 297/2018-Plenário, confirmando-se a ilegalidade da contratação da Fiotec. Neste diapasão, aplicou-se multa aos responsáveis.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

- Por fim, no tocante à medida determinada, por meio do Acórdão 2.008/2017-Plenário, para saneamento da irregularidade classificada como IGP (anulação do Contrato 70/2016, em razão da infringência ao art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993), foi verificado, ao encontro do anotado pela unidade técnica, que o ajuste em questão foi rescindido, em vez de anulado. Assim, embora a medida implementada não tenha sido exatamente aquela demandada pelo TCU, reclassificou-se a irregularidade para IGC, uma vez que, em termos práticos, o ajuste foi extinto.

As análises realizadas pelo COI, durante a apreciação do PLOA 2018, quanto às irregularidades identificadas no Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-manguinhos deixaram assente a preocupação relativa à viabilidade técnica e econômica do projeto. As apurações demonstraram que as obras foram iniciadas, em 2010/2011, sem que houvesse Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica, além de não terem sido elaborados projetos básico e executivo adequados à execução do empreendimento.

Não por acaso, o valor do NCPFI passou de R\$ 800 milhões de reais, de acordo com o informado inicialmente pela Fiocruz, para R\$ R\$ 3,2 bilhões, segundo dados do projeto básico elaborado pela Fiotec, em 2012. Vale registrar que o total de R\$ 3,2 bilhões encontra-se subavaliado, em razão das deficiências constantes do referido projeto básico de 2012.

Neste contexto, as averiguações do COI, em 2017, avançaram sobre a viabilidade técnica e econômica do empreendimento, em que pese o TCU ter classificado esta irregularidade como IGC, em função dos impactos sociais, econômicos e financeiros que decorreriam do atraso na fruição dos benefícios advindos de eventual paralisação das obras (cf. item 9.1.2. do Acórdão 2008/2017-TCU-Plenário). Assim, após avaliar as informações trazidas pelo TCU, assim como os novos elementos e explicações da Fiocruz – notadamente a apresentação de um Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica, de um novo projeto executivo e de um orçamento estimativo –, concluiu-se pelo afastamento dos riscos envolvidos no empreendimento, sem olvidar de a Corte de Contas prosseguir com os exames e, caso cabível, suscitar eventuais pontos de adequação técnica para fins de manutenção do fluxo de recursos destinados ao NCPFI.

Os exames realizados pelo TCU, durante o ano de 2018, concluíram pela conduta inadequada dos gestores do Instituto Biomanguinhos e da Fiocruz, consistente em dar início à execução do NCPFI sem estudo técnico e econômico que atestasse a viabilidade do



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

empreendimento, esquivando-se de avaliar o novo cenário macroeconômico de aumento de custos do projeto – realizando-se, inclusive, despesas importantes embora não houvesse créditos orçamentários suficientes para a conclusão dos investimentos. Entretanto, em razão de Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica de 2015, contratado junto à Fundação Getúlio Vargas, o Tribunal prossegue entendendo pela viabilidade de Bio-manguinhos, ainda que os estudos tenham sido realizados extemporaneamente (registra-se que, embora identificada a atuação indevida dos gestores, afastou-se a aplicação de penalidade aos gestores em razão da referida comprovação de viabilidade do projeto).

O COI, portanto, em linha com a deliberação exarada durante o exame do PLOA 2018, entende não haver novos questionamentos acerca da viabilidade técnica e econômica do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-manguinhos. Neste contexto, não se almeja necessário e conveniente o bloqueio físico, orçamentário e financeiro do empreendimento em decorrência da irregularidade em questão.

O outro ponto que carece de análise do COI é o encaminhamento dado ao Contrato 70/2016, firmado entre a Fiocruz e a fundação de apoio Fiotec, cujo objeto é a prestação de serviço de apoio logístico e gestão financeira para o Projeto “3ª fase da Implantação do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos em Santa Cruz”. Conforme deliberado por este Comitê durante o exame do PLOA/2018, o referido ajuste foi incluído no Anexo VI da lei orçamentária, em razão de infringência ao regime jurídico das licitações e contratos administrativos (art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993) e da possibilidade de prejuízos ao erário em virtude do pagamento irregular de taxa de administração à contratada (item 9.2. do Acórdão 297/2018-TCU-Plenário).

De acordo com o anotado pelos técnicos da Corte de Contas, em que pese ter sido fixado prazo para a anulação do ajuste em questão (item 9.1. do Acórdão 297/2018-TCU-Plenário), a Fiocruz optou por rescindi-lo. De toda forma, nos termos do Voto do Ministro-Relator (acompanhado pelo Plenário – Acórdão 1826/2018-TCU-Plenário, de 8/8/2018), embora a medida implementada não tenha sido exatamente aquela demandada pelo Tribunal, reclassificou-se a irregularidade para IGC, uma vez que, em termos práticos, o ajuste foi extinto.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Diante do exposto, não estando mais vigente o Contrato 70/2016, não há mais risco de novo prejuízo ao erário em decorrência do andamento da avença. Neste contexto, o COI propõe o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do subtítulo em epígrafe.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

## **AVN 32/2018-CN: Reservatórios de Controle de Cheias na bacia do rio**

### **Pinheiros e córrego Zavuvus/SP**

56101 – Ministério das Cidades

#### **Programa de Trabalho:**

17.512.2068.1N08.0001/2017 - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento Nacional

17.512.2068.1N08.0001/2018 - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento Nacional

17.512.2068.1N08.0001/2019 - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento Nacional

#### **Objetos:**

Contrato 009/2015-Siurb – Projetos Executivos e Obras Córrego Zavuvus LOTE Z-2

Contrato 010/2015-Siurb – Projetos Executivos e Obras Córrego Zavuvus LOTE Z-3

Contrato 011/2015-Siurb – Projetos Executivos e Obras Córrego Zavuvus LOTE Z-1

Edital de Licitação 09/2014/SIURB

#### **Irregularidade:**

Projeto básico deficiente

#### **Informação do TCU:**

Cuida o AVN 32/2018 de fiscalização do TCU, empreendida no bojo do Fiscobras 2017, realizada no Ministério das Cidades (MCidades), na Caixa Econômica Federal (Caixa) e na



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Secretaria Municipal de Serviços e Obras de São Paulo (SMSO/PMSP), em julho de 2017. O objetivo da auditoria foi verificar os atos relacionados às obras de construção de reservatórios de controle de cheias na bacia do rio Pinheiros e córrego Zavuvus, no município de São Paulo.

De acordo com informações prestadas pela SMSO/PMSP, o córrego Zavuvus sofreu intervenções estruturais ao longo dos últimos anos, restringindo a sua capacidade de escoamento. Neste cenário, passaram a ser observados deslizamentos de terra, assoreamento e inundações do longo do curso d'água, causando, inclusive, mortes, além dos riscos à saúde pública e das perdas materiais e naturais (áreas verdes).

A fim de amenizar as intercorrências supradescritas, a PMSP realizou procedimento licitatório, cujo objeto foi definido como “contratação de elaboração de projetos executivos e obras do sistema de drenagem e manejo de águas pluviais da bacia do córrego Zavuvus, integrantes dos lotes Z-1, Z-2 e Z-3, no município de São Paulo” (Edital 09/2014/SIURB). Os serviços englobados no empreendimento compreenderam as seguintes linhas de ação: a) Elaboração de Projeto Executivo concomitante à obra pelas empresas contratadas; b) Implantação de reforço de galeria, incluindo travessia sob linha férrea da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM); c) Readequação de trechos do canal; d) Implantação de dois reservatórios para drenagem de águas baixas; e) Implantação de parque linear e urbanização; f) Implantação de paisagismo nas áreas dos reservatórios; e g) Reassentamento de famílias.

O empreendimento é financiado por recursos federais e atingiu o montante de R\$ 326.701.602,70 (valor referente ao somatório dos termos de contrato relativos aos três lotes em que a obra foi parcelada). A descentralização dos recursos foi regulada no Termo de Compromisso 0403.766-82, assinado em 25/1/2013, cujos signatários são a Caixa, na qualidade de mandatária da União, e o município de São Paulo (PMSP), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Segundo os dados disponíveis no sítio eletrônico da Caixa, foi liberado, até a data da última medição realizada – 15/10/2018 –, cerca de R\$ 29 milhões, tendo a obra atingido 0,29% de execução.

Em decorrência dos exames realizados, a equipe do TCU detectou que o projeto básico, anexo ao Edital 09/2014/SIURB, era deficiente (em desrespeito ao art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011), na medida em que os estudos técnicos preliminares eram insuficientes, não havendo garantia de que as quantidades de serviços constantes da planilha orçamentária



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

estivessem corretas, tampouco que as soluções metodológicas adotadas fossem as mais indicadas para a obra. Pormenorizadamente, as deficiências identificadas estão relacionadas aos serviços de escavação e disposição final dos materiais retirados do córrego, à elaboração do projeto executivo, aos pagamentos por disponibilidade de mão-de-obra, à orçamentação de serviços de transportes dos materiais por equipamento menos produtivo, à ausência de projetos estruturais e à inexistência de estimativa fundamentada de famílias a serem removidas.

O conjunto das principais inadequações identificadas em decorrência do projeto básico deficiente alcançou serviços orçados em R\$ 284 milhões, havendo potencial, em razão das falhas detectadas, de alterações significativas dos valores contratados, da ordem de R\$ 100 milhões. Vale registrar, ademais, que em razão de o projeto executivo, a ser elaborado pela construtora encarregada de executar a obra, não estar baseado em um projeto básico suficientemente detalhado, potencializa-se a ocorrência de alterações substanciais em desfavor da administração contratante.

Diante deste contexto, haja vista a materialidade dos fatos, a potencialidade de prejuízos ao erário e a possibilidade de nulidade da licitação e do contrato decorrente, a equipe de auditoria classificou a irregularidade como IGP, conforme previsto no art. 121, inciso IV, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017). Propôs-se, então, colher manifestação preliminar da antiga Secretaria Municipal de infraestrutura Urbana (Siurb), atual SMSO/SP, acerca da classificação da irregularidade como grave com recomendação de paralisação, nos moldes do §9º do *caput* do retrocitado dispositivo da LDO 2017.

Após a realização da medida alvitrada, procedeu-se à análise da manifestação da SMSO/SP, posicionando-se, a unidade técnica, pela não elisão do achado projeto básico deficiente. Contudo, em razão de proposta para saneamento das irregularidades, apresentada pelo órgão municipal gestor da obra, entendeu-se cabível reclassificar a irregularidade para IGC, opinando-se, adicionalmente, pelo bloqueio cautelar da liberação de recursos federais em razão: da magnitude das falhas, as quais, de forma geral, não foram contestadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo; da discricionariedade da Prefeitura em dar seguimento às obras sem os ajustes necessários, o que poderia trazer prejuízos de difícil reparação; e da possibilidade de mitigar o *periculum in mora* reverso financeiro com a faculdade de dar seguimento à elaboração de todos os projetos executivos e realização dos serviços que confirmam funcionalidade à obra.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

O Ministro-Relator do TCU acolheu o encaminhamento técnico por meio de Despacho de 25/8/2017. Exarou-se, portanto, medida cautelar para que o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica federal se abstivessem de desbloquear recursos para novos serviços nas obras de construção de reservatórios de controle de cheias na bacia do rio Pinheiros e córrego Zavuvus, exceto para a elaboração de projetos executivos, limitados ao valor inicialmente contratado em cada lote, e para a execução dos serviços de obras estritamente necessários a conferir funcionalidade às intervenções já executadas no Lote Z-3.

Ato contínuo, realizaram-se as oitivas de todos os interessados. Após as análises cabíveis, o encaminhamento técnico se deu no sentido da confirmação do fato irregular, da necessidade de saneamento das deficiências do projeto básico previamente ao prosseguimento da execução dos contratos e da inclusão, dentre as exceções da medida cautelar adotada anteriormente, da possibilidade de transferência de recursos para a mobilização de trabalho social e cadastramento das famílias envolvidas nas intervenções.

Em novo Despacho, de 17/8/2018, o Ministro-Relator realizou o ajuste na medida cautelar (referendada pelo Plenário do Tribunal em 22/8/2018 – Acórdão 1980/2018) na forma sugerida, determinou a oitiva da SMSO/SP para que, após a conclusão dos projetos executivos do empreendimento, fossem analisadas as alterações contratuais necessárias em decorrência dos referidos projetos, devendo se manifestar conclusivamente acerca da viabilidade de dar continuidade às obras no âmbito das avenças já celebradas, observando-se (i) os limites para alteração contratual quanto à vedação de compensações entre acréscimos e supressões de quantitativos (nos termos do art. 65, § 1º, da Lei 8666/1993 e jurisprudência da Corte de Contas), bem como (ii) a necessidade de manutenção do desconto original dos contratos, de acordo com o art. 14 do Decreto 7.983/2013.

### **Proposta do COI**

As obras de construção de reservatórios de controle de cheias na bacia do rio Pinheiros e córrego Zavuvus, no município de São Paulo, possuem, indubitavelmente, elevada importância haja vista os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local. Convém ressaltar, conforme reportado no Relatório de Fiscalização do TCU, que as intercorrências advindas da



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

restrição da capacidade de escoamento do córrego Zavuvus ocasionaram óbitos, além de perdas materiais, naturais e dos riscos ocasionados à saúde pública.

Nesta situação, nos termos do art. 119, incisos I e II, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), ao Congresso Nacional é lícito deliberar pelo prosseguimento do empreendimento, ainda que os fatos irregulares estivessem classificados como IGP, em razão da gravidade das consequências do atraso na fruição dos benefícios esperados da intervenção.

Entretanto, em que pese a incontestável relevância do empreendimento, não pode este Comitê se omitir de analisar a possibilidade de ocorrência de prejuízos ao erário decorrente da aplicação de recursos federais em obras ou serviços com vícios potencialmente graves. No presente caso concreto, o projeto básico deficiente, com todas as consequências que daí poderiam despontar (potencialmente, poder-se-ia atingir um montante de R\$ 100 milhões de alterações contratuais decorrentes das medidas saneadoras), demanda sopesar as ameaças decorrentes de eventual bloqueio físico, orçamentário e financeiro do subtítulo com os riscos envolvidos na execução de obra com projeto básico defeituoso.

Neste contexto, a atuação diligente do Tribunal de Contas da União, ao identificar de maneira célere as falhas no projeto básico das obras dos reservatórios de contenção de enchentes no curso do córrego Zavuvus, em São Paulo/SP, preveniu a materialização de danos. As providências corretivas que foram demandadas à PMSP pela Corte de Contas, aliadas à adoção de medida cautelar de abstenção de desbloqueio de recursos enquanto não saneada a irregularidade, impediram a aplicação de verbas federais em um projeto falho.

A administração municipal, portanto, não teve opção àquela materializada no presente caso concreto: comprometeu-se com plano de saneamento das deficiências relacionadas aos serviços de escavação e disposição final dos materiais retirados do córrego, à elaboração do projeto executivo, aos pagamentos por disponibilidade de mão-de-obra, à orçamentação de serviços de transportes dos materiais por equipamento menos produtivo, à ausência de projetos estruturais e à inexistência de estimativa fundamentada de famílias a serem removidas. Diante disso, a Corte de Contas reclassificou a irregularidade de projeto básico deficiente para IGC, condicionando a retomada da descentralização de recursos federais à efetiva correção das falhas, sem olvidar dos limites de alteração contratual previsto no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 e da



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

necessidade de manutenção do desconto originalmente oferecido pelas empresas vencedoras da licitação, em apreço ao art. 14 do Decreto 7.983/2013.

Propõe o COI, portanto, diante de todo o exposto – em razão de não se mostrar, razoável, tampouco necessário – que o Congresso Nacional não proceda com o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos ajustes firmados em decorrência do Termo de Compromisso 0403.766-82 (Contratos 009, 010 e 011/2015-Siurb), relativos às obras de construção de reservatórios de controle de cheias na bacia do rio Pinheiros e córrego Zavuvus, no município de São Paulo.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

**AVN 36/2018-CN: Corredor de ônibus - Aricanduva – SP**

56101 – Ministério das Cidades

**Programa de Trabalho:**

15.453.2048.10SS.0001/2018 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

**Objeto:**

Edital Pré-Qual 3/2012 - Pré-qualificação de empresas para participação na concorrência para a elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 3 – Corredor Leste - Aricanduva.

**Irregularidade:**

Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.

**Objeto:**

Edital 030120130 - Contratação de empresas pré-qualificadas no procedimento de pré-qualificação 0003/2012, para elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 3 – Corredor Leste Aricanduva.

**Irregularidade:**

Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.

**Objeto:**



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Contrato 141/SIURB/14 -Elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento do Corredor Leste Aricanduva.

### **Irregularidade:**

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Sobrepreço decorrente de duplicidade

### **Informação do TCU:**

O relatório de auditoria (TC 011.950/2018-8, Fiscalização n. 103/2018), confirmado pelo Acórdão 2465/2018 – Plenário, informa inicialmente que durante o ano de 2014, foi elaborado 18,5% do projeto executivo, o que corresponde a 1% do total do contrato examinado. Em 2016, a execução foi suspensa formalmente, situação que perdura até hoje. No momento, o contrato encontra-se em fase de rescisão em razão de problemas com a documentação fiscal do consórcio contratado. Foram identificados três indícios de irregularidades graves: os dois primeiros com recomendação de paralisação (IGP já formalizado), consistindo em sobrepreço decorrente de preços excessivos frente aos de mercado e duplicidade de serviços (em valor total de R\$ 17.787.930,89 ou 17,96% do contrato) e em restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento. O terceiro, consistindo em projeto básico deficiente e desatualizado<sup>27</sup>, o TCU preferiu não indicar como recomendação de paralisação. Os problemas apontados no contrato e no edital são em tudo semelhantes àqueles já exaustivamente discutidos no âmbito do PLOA 2019 nos empreendimentos dos Corredores Radial Leste 1 e 2, no mesmo Município, cuja apresentação se fez nos anos anteriores e no relatório nº 2 deste Comitê. Quanto ao sobrepreço, o Município preferiu não pronunciar-se quando ouvido em caráter preliminar, persistindo exatamente os mesmos problemas e argumentos dos dois Corredores acima citados<sup>28</sup>. De igual modo, a questão

---

<sup>27</sup> Envolvendo ausência de estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica do empreendimento; ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente; necessidade de alterações substanciais de diversos aspectos do empreendimento no projeto executivo; e incompletude e inadequação do orçamento do edital, devido à ausência de composições detalhadas e inadequação dos critérios de medição e pagamento para os serviços de Administração Local, mobilização, instalação, manutenção e desmobilização de canteiro, e indícios de duplicidade entre os serviços de Assessoria Técnica de Obra e de Administração Local / Projetos Executivos.

<sup>28</sup> Preços acima do referencial legal (já considerada a compensação com os preços porventura inferiores), percentual de BDI extrapolando valores usuais de mercado, duplicidade entre os serviços de Assessoria Técnica de Obra e Administração Local.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

da restrição à competitividade por meio da pré-qualificação inadequada traz exatamente os mesmos tópicos ao debate<sup>29</sup>. Tal como apontado nos outros casos, o Tribunal registra a contumácia da administração municipal paulistana em adotar de forma irregular e injustificada a pré-qualificação, bem como a não-intervenção saneadora prévia do Ministério das Cidades quando este poderia ter optado por não facultar ao município o aproveitamento de licitação pretérita para a execução com recursos federais. Desta forma, concluiu o Acórdão por indicar como medida saneadora a realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013.

### **Informação do gestor:**

Na audiência realizada pelo Comitê em 21/11/2018, o representante do Ministério informou que a Prefeitura de São Paulo havia declarado sua intenção de realizar o distrato do contrato e iniciado os trâmites para a rescisão amigável, permanecendo a intenção de realizar apenas o projeto executivo para um futuro aproveitamento. Reiterou ainda o Ministério não ter qualquer intenção de consentir em repasses para o contrato em questão, limitando-se a apoiar, quando solicitado, novos contratos para desenvolvimento dos projetos.

Em 29.11.2018, o gabinete do Coordenador do Comitê recebeu mensagem de correio eletrônico do Ministério das Cidades informando a publicação de despacho autorizando a Rescisão Unilateral do Contrato nº 141/SIURB/2014 no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, na edição de 29.11.2018, pág. 85<sup>30</sup>, o qual se reproduz a seguir:

**7910.2017/0000438-3**

---

<sup>29</sup> Utilização injustificada da pré-qualificação, visto não ter a obra de um corredor viário as características de alta complexidade exigidas pela lei para esse procedimento; cláusulas restritivas à competitividade do certame (impedimento a que uma mesma empresa fosse vencedora de mais de um empreendimento dos 15 licitados simultaneamente; limitação da aceitação da soma de atestados a serviços realizados no mesmo contrato ou em contratos simultâneos; restrição da aceitação de serviços para habilitação técnico operacional aos itens de implantação de corredor de ônibus ou sistema viário urbano - quando tais serviços são similares em várias outras tipologias de obras, como rodovias e aeroportos; exigências de atestados relativos a serviços de baixa complexidade técnica, como fundação de rachão; critérios subjetivos de avaliação de metodologia de execução.

<sup>30</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Disponível em: < <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=957d7ddc2ab9fa30e4c3dc04b405cb8b> >. Acesso em: 29/11/2018.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

DESPACHO: I - À vista dos elementos contidos no presente, em especial a manifestação de SIURB/ATAJ Docs 012810801 e 012876267, pela competência a mim delegada na Portaria nº 002/SMSO/GAB/2017, com fundamento no art. 79, inciso I da Lei Federal nº 8.666/93, AUTORIZO a Rescisão Unilateral do contrato nº 141/SIURB/2014, firmado com o Consórcio CLD--SMG, inscrito no CNPJ sob o nº 21.127.240/0001-21, constituído pelas empresas CONSLADEL - Construtora, Laços Detentores e Eletrônica LTDA, inscrita no CNPJ sob o n.º 55.996.615-0001-01, e SOEMEG Terraplanagem, Pavimentação e Construção LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 43.693.761/0001-89, cujo objeto é objeto a elaboração de projetos executivos e a execução das obras do empreendimento 3 - Corredor Leste - Aricanduva, integrante do Programa de Mobilidade Urbana. (grifo no original).

E em 04.12.2018, o gabinete do Coordenador do Comitê recebeu mensagem de correio eletrônico do Ministério das Cidades contendo uma cópia do Termo de Rescisão Unilateral do Contrato nº 141/SIURB/14, de 29 de novembro de 2018. O extrato do termo de aditamento foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 05.12.2018, pág. 99<sup>31</sup>, o qual se reproduz a seguir:

**DIVISÃO TÉCNICA DE LICITAÇÕES – SIURB.**

**EXTRATO DE TERMO DE RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO Nº 141/SIURB/14.**

**PROCESSO: 7910.2017/0000438-3 (Proc. Orig. 2014-0.248.238-4).**

**CONTRATO: 141/SIURB/14- CONTRATADA: CONSÓRCIO CLD-SMG.**

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS PRÉ-QUALIFICADOS NO PROCEDIMENTO DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO Nº 003/2012, PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS E A EXECUÇÃO DAS OBRAS DO EMPREENDIMENTO 3 – CORREDOR LESTE – ARICANDUVA, INTEGRANTE DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA.**

Pelo presente instrumento, de um lado a PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, neste ato representada Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB, Senhor Luiz Ricardo Santoro, adiante designada “PREFEITURA”, considerando o parecer jurídico em Doc. SEI nº 012876267 e o despacho Doc. SEI nº 012876676, do Processo

<sup>31</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Disponível em: < <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=34a1d083ec3551adcd6429e6a6276df8> >. Acesso em: 05/12/2018.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

nº 7910.2017/0000438-3, publicado no D.O.C. de 29/11/2018, resolve rescindir unilateralmente o Contrato nº 141/SIURB/14, com fundamento no artigo 79, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, para todos os efeitos legais, a partir da data da publicação.

Por fim, através do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27.11.2018, o Ministério das Cidades informou ao Comitê que, na obra em questão, pretende rescindir o contrato de execução da obra do Corredor Aricanduva<sup>32</sup>, tendo no entanto interesse em manter recursos no orçamento federal para o custeio da elaboração de novos projetos e de nova licitação das obras sem os vícios apontados pelo TCU.

### **Proposta do COI:**

Trata-se de outro caso absolutamente similar aos dois Corredores Radial Leste, no qual as constatações envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 17.787.930,89 (set/2013) de sobrepreço, montante materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação. Este sobrepreço não teve a oportunidade de ser corrigido pela competitividade na licitação, vez que esta foi fortemente obstruída por uso indevido e injustificado de pré-qualificação, e pela exigência de critérios injustificados de habilitação e julgamento. Trata-se de fatos que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, razão prevista em lei para a paralisação cautelar da execução de programas federais.

Do ponto de vista dos prejuízos de paralisação, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois a obra sequer iniciou-se, estando toda a execução do contrato inteiramente paralisada. Também não há risco de deterioração de serviços executados, visto que as obras propriamente ditas não foram iniciadas, não existindo mobilização de pessoal ou de equipamentos, nem a instalação do canteiro de obras. Adicionalmente, a concessão de recursos federais para nova licitação de continuidade de projetos executivos, ao que o Comitê não formula qualquer objeção, não fica prejudicada pela manutenção no Anexo,

---

<sup>32</sup> Intenção esta que, como imediatamente acima se aponta, está próxima de concretizar-se pela municipalidade.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

pois o seu objeto é, explicitamente, o contrato mencionado e aqueles provenientes do edital de pré-qualificação impugnado, não abrangendo outra contratação decorrente de nova licitação escoimada das irregularidades apontadas.

Diante das novas informações trazidas a CMO pelo Ministério das Cidades, este Comitê reconhece o esforço do Ministério, da CEF e da Prefeitura de São Paulo para solução do caso, mas deve manter a posição – consistente nos exercícios anteriores - de que enquanto não houver formalização completa da medida corretiva indicada no Acórdão nº 2465/2018-TCU-Plenário<sup>33</sup>, é de prudência o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária dos editais sob análise (e somente estes), objetivando resguardar o erário de potenciais danos.

---

<sup>33</sup> realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013.;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

**AVN 37/2018-CN: Corredor de Ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia - SP**

56101 – Ministério das Cidades

**Programa de Trabalho:**

15.453.2048.10SS.0001/2018 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional

**Objeto:**

Edital Pré-Qual 5/2012 - Pré-qualificação de empresas para participação na concorrência para a elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Corredor CR/CL/VS

**Irregularidade:**

Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.

**Objeto:**

Edital 32120130 - Contratação de empresas pré-qualificadas no procedimento de pré-qualificação 005/2012, para elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Corredor CR/CL/VS.

**Irregularidade:**

Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.

**Objeto:**



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

Contrato 046/Siurb/2016 -Elaboração de projetos executivos e execução das obras do Empreendimento 5 – Sistema Viário de Apoio - Corredor Capão Redondo / Campo Limpo / Vila Sônia, integrante do programa de Mobilidade Urbana.

### **Irregularidade:**

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Sobrepço decorrente de duplicidade

### **Informação do TCU:**

O relatório de auditoria (TC 011.952/2018-0, Fiscalização n. 104/2018), confirmado pelo despacho do Ministro-Relator de 31.10.2018 (trazido ao conhecimento da CMO pelo Aviso 1377/2018 – GP - TCU), informa inicialmente que durante o ano de 2013, foi elaborado 5,34 % do projeto executivo e, no acumulado até o momento, foram executadas 1,87 % das obras. Em 2017, a execução foi suspensa formalmente, situação que perdura até hoje. Foram identificados três indícios de irregularidades graves: os dois primeiros com recomendação de paralisação (IGP já formalizado), consistindo em sobrepreço decorrente de preços excessivos frente aos de mercado e duplicidade de serviços (em valor total de R\$ 35.279.217,08 ou 20,23% do contrato, preços de fevereiro/2013) e em restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento. O terceiro, consistindo em projeto básico deficiente e desatualizado<sup>34</sup>, o TCU preferiu não indicar como recomendação de paralisação. Os problemas apontados no contrato e no edital são em tudo semelhantes àqueles já exaustivamente discutidos no âmbito do PLOA 2019 nos empreendimentos dos Corredores Radial Leste 1 e 2, no mesmo Município, cuja apresentação se fez nos anos anteriores e no relatório nº 2 deste Comitê. Quanto ao sobrepreço, o Município preferiu não pronunciar-se quando ouvido em caráter preliminar, persistindo exatamente os

---

<sup>34</sup> Envolvendo ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente; incompletude e inadequação do orçamento do edital, devido à ausência de composições detalhadas e inadequação dos critérios de medição e pagamento para os serviços de Administração Local, mobilização, instalação, manutenção e desmobilização de canteiro, e indícios de duplicidade entre os serviços de Assessoria Técnica de Obra e de Administração Local / Projetos Executivos.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

mesmos problemas e argumentos dos dois Corredores acima discutidos<sup>35</sup>. De igual modo, a questão da restrição à competitividade por meio da pré-qualificação inadequada traz exatamente os mesmos tópicos ao debate<sup>36</sup>. Tal como apontado nos outros casos, o Tribunal registra a contumácia da administração municipal paulistana em adotar de forma irregular e injustificada a pré-qualificação, bem como a não-intervenção saneadora prévia do Ministério das Cidades quando este poderia ter optado por não facultar ao município o aproveitamento de licitação pretérita para a execução com recursos federais. Desta forma, concluiu o Acórdão por indicar como medida saneadora a realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013.

#### **Informação do gestor:**

Na audiência realizada pelo Comitê em 21/11/2018, o representante do Ministério informou que a Prefeitura de São Paulo havia declarado sua intenção de realizar o distrato do contrato e iniciado os trâmites para a rescisão amigável, permanecendo a intenção de realizar apenas o projeto executivo para um futuro aproveitamento. Reiterou ainda o Ministério não ter qualquer intenção de consentir em repasses para o contrato em questão, limitando-se a apoiar, quando solicitado, novos contratos para desenvolvimento dos projetos.

Por fim, através do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27.11.2018, o Ministério das Cidades suscita ao Comitê que, na obra em questão, pretende aguardar a conclusão da auditoria do TCU e das manifestações das partes para emitir parecer conclusivo sobre o bloqueio de recursos.

---

<sup>35</sup> Preços acima do referencial legal (já considerada a compensação com os preços porventura inferiores), percentual de BDI extrapolando valores usuais de mercado, duplicidade entre os serviços de Assessoria Técnica de Obra e Administração Local.

<sup>36</sup> Utilização injustificada da pré-qualificação, visto não ter a obra de um corredor viário as características de alta complexidade exigidas pela lei para esse procedimento; cláusulas restritivas à competitividade do certame (impedimento a que uma mesma empresa fosse vencedora de mais de um empreendimento dos 15 licitados simultaneamente; limitação da aceitação da soma de atestados a serviços realizados no mesmo contrato ou em contratos simultâneos; restrição da aceitação de serviços para habilitação técnico operacional aos itens de implantação de corredor de ônibus ou sistema viário urbano - quando tais serviços são similares em várias outras tipologias de obras, como rodovias e aeroportos; exigências de atestados relativos a serviços de baixa complexidade técnica, como fundação de rachão; critérios subjetivos de avaliação de metodologia de execução.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

### **Proposta do COI:**

Trata-se de outro caso absolutamente similar aos dois Corredores Radial Leste, no qual as constatações envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 35.279.217,08 (fev/2013) de sobrepreço, montante materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação. Este sobrepreço não teve a oportunidade de ser corrigido pela competitividade na licitação, vez que esta foi fortemente obstruída por uso indevido e injustificado de pré-qualificação, e pela exigência de critérios injustificados de habilitação e julgamento. Trata-se de fatos que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, razão prevista em lei para a paralisação cautelar da execução de programas federais.

Do ponto de vista dos prejuízos de paralisação, não se vislumbram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois a obra sequer iniciou-se, estando toda a execução do contrato inteiramente paralisada. Também não há risco de deterioração de serviços executados, visto que as obras propriamente ditas não foram iniciadas, não existindo mobilização de pessoal ou de equipamentos, nem a instalação do canteiro de obras. Adicionalmente, a concessão de recursos federais para nova licitação de continuidade de projetos executivos, ao que o Comitê não formula qualquer objeção, não fica prejudicada pela manutenção no Anexo, pois o seu objeto é, explicitamente, o contrato mencionado e aqueles provenientes do edital de pré-qualificação impugnado, não abrangendo outra contratação decorrente de nova licitação escoimada das irregularidades apontadas.

Diante das informações trazidas, deve este Comitê manter a posição – consistente com a adotada nos outros empreendimentos inteiramente similares - de que enquanto não houver formalização da medida corretiva indicada no Despacho do Ministro-Relator no TC 011.952/2018-0<sup>37</sup>, é de prudência a continuidade do bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do edital e do contrato sob análise (e somente estes), objetivando resguardar o erário de potenciais danos.

---

<sup>37</sup> Realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013.;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

### **AVN 38/2018-CN: Construção da Vila Olímpica – Parnaíba/PI**

51101 – Ministério do Esporte

#### **Programa de Trabalho:**

27.812.2035.5450.0001/2016 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer – Nacional

#### **Objeto:**

Contrato de repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, n. SIAFI 743253, 17/12/2010 - Construção da Primeira Etapa da Vila Olímpica de Parnaíba - PI (inclui projetos e obras), Fundação dos Esportes do Piauí.

#### **Irregularidade:**

Implantação de empreendimento sem realização de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da obra.

#### **Informação do TCU:**

Esta obra figurou nos quadros de bloqueio orçamentário da Lei nº 13.115 (LOA 2015), de 2015, da Lei nº 13.255 (LOA 2016), de 2016, e da Lei nº 13.414 (LOA 2017), de 2017, o que motivou a inclusão da presente auditoria nos planos seguintes de fiscalização do TCU.

O Acórdão 2950/2016 – Plenário comunicou à Comissão que o Tribunal teve por prejudicada a indicação de paralisação o Contrato de Repasse 281.826-06/2008/ME/CAIXA referente ao Estádio Olímpico, pelo fato de ter sido o mesmo rescindido, mas manteve a indicação de IG-P sobre o Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA relativo às obras da Vila Olímpica. Naquela assentada, determinou que o Ministério do Esporte se pronunciasse sobre a viabilidade do projeto e dos custos apresentados pelo Estado do Piauí e pela UFPI para o empreendimento da Vila Olímpica, assim como decidiu:

9.6. assinar o prazo de 90 (noventa) dias, com fundamento no art. 250, II, do RITCU, para que a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Esporte e o Ministério da Educação apresentem ao TCU as suas manifestações



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

conclusivas sobre o interesse público de prosseguir, ou não, com a construção da Vila Olímpica de Parnaíba/PI e a construção do Estádio Olímpico de Parnaíba/PI, considerando não apenas as obras já executadas no local, mas também o elevado valor do investimento e do custeio anual, sobretudo diante do atual cenário de austeridade fiscal experimentado por toda a administração pública brasileira;

Tal posição do relator, discrepando do relatório de auditoria, foi por ele fundamentada na ausência de manifestação conclusiva dos órgãos federais sobre a viabilidade técnica e financeira do empreendimento (inclusive pela ausência de pronunciamento de intervenientes necessários como Corpo de Bombeiros, concessionárias de água e energia, Prefeitura Municipal de Parnaíba e órgãos ambientais, como salientam pareceres da Caixa mencionados pelo relatório de auditoria), a adequação dos seus custos e o interesse público de prosseguir, ou não, com o complexo de obras – considerando-se especialmente a necessidade de aplicar R\$ 20 milhões (a preços iniciais) na conclusão das obras e mais R\$ 3,6 milhões anuais de custeio (estimativa da UFPI), daí resultando “inaceitável grau de incerteza que ainda paira sobre a boa e regular aplicação dos recursos federais atinentes a todo o complexo [...]”.

Em 2017, o relatório de fiscalização (confirmado pelo Acórdão 1975/2017–Plenário) verificou que as medidas saneadoras relacionadas no Acórdão 2.394/2013 –Plenário não foram cumpridas. Embora tenha sido considerada adequado o estudo de viabilidade finalística esportiva do empreendimento se for entregue à utilização da Universidade Federal do Piauí, que manifestou-se no sentido de aceitar o encargo, não há qualquer evidência de viabilidade econômica no que se refere à captação de recursos para concluir e operar o empreendimento (apesar da boa vontade do Estado e da Universidade em buscar parcerias privadas e fontes alternativas, intenção esta que ainda não foi concretizada; quanto aos recursos orçamentários, não há qualquer indicação de que os da Universidade possam ser aumentados para absorver a nova despesa com o centro esportivo, nem de que o Estado tenha orçamentado a cota de participação que se dispõe a assumir). A solução de pendências técnicas (autorização de autoridades licenciadoras estaduais e municipais) encontra-se apenas parcialmente realizada. Quanto ao interesse público em continuar o projeto, a Casa Civil da Presidência da República limitou-se a informar que o projeto não se encontra entre o rol de iniciativas prioritárias do



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

governo federal em matéria de esportes, e o Ministério do Esporte não trouxe manifestação inequívoca sobre a avaliação de interesse público (em sua resposta, declara que a avaliação de conveniência e oportunidade deu-se quando da liberação do recurso, ressaltando eventuais problemas técnicos e jurídicos que pudessem ocorrer), não se verificando nenhuma expressão de prioridade e urgência federais em concluir a obra.

Em conclusão, o mencionado Acórdão 1975/2017–Plenário manteve a vedação cautelar que já existia (Acórdão 2.394/2013- Plenário), e determinou que o Ministério do Esporte desconstitua o contrato de repasse para a Vila Olímpica e promova as medidas necessárias para assegurar a plena funcionalidade das etapas já executadas do referido empreendimento.

Em 2017, o COI constatou em audiência pública que o contrato de repasse questionado havia sido rescindido já em 24 de outubro daquele ano, e que as providências para aproveitamento da parcela já executava encontravam-se em andamento pelo conveniente. Por conseguinte, entendeu ter perdido o objeto a inclusão da obra no quadro de bloqueio.

Em 2018, o Acórdão 2461/2018 – Plenário (itens 124-137 do relatório) confirma que a fiscalização neste exercício verificou que o Termo de Rescisão Contratual do contrato de repasse 334262-25/2010, apresentado pelo Ministério do Esporte, atendeu o disposto no item 9.3.1 do Acórdão 1.975/2015-TCU-Plenário, além do fato de que o antigo conveniente já retomou obras para assegurar a plena funcionalidade das etapas já executadas. Considerando então que os contratos de repasse foram rescindidos, que as obras para garantir a funcionalidade do empreendimento já foram iniciadas e que o controle das ações pode ser realizado no âmbito da prestação de contas do contrato de repasse, o relatório de fiscalização propôs a reclassificação do indício e a retirada da cautelar suspensiva do contrato de repasse, em virtude da perda de objeto. Posteriormente, o Acórdão 2591/2018 – Plenário veio a confirmar essa proposta, informando à CMO que ficou “prejudicada a classificação de IGP conferida ao referido empreendimento a partir do Acórdão 2.394/2013-TCU-Plenário”.

### **Informação do gestor:**

Por meio do ofício nº 51/2018/GM-ME – SEI, o Ministério do Esporte reitera que o contrato de repasse em referência foi rescindido (publicação DOU 25.10.2017, Seção 3, p. 93),



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2018

além de relatar as providências de acompanhamento do legado de obras para cumprimento às decisões do TCU (instauração de Tomada de Contas Especial).

### **Proposta do COI:**

Corroborando a posição fática já descortinada no exercício anterior, a fiscalização do Tribunal comprova que o contrato de repasse questionado não mais subsiste, e as medidas relativas ao aproveitamento do que já foi realizado – ou eventual ressarcimento devido - estão sendo adotadas tempestivamente. A recomendação de IGP persistiu na lista do Tribunal apenas por questões processuais, por não ter havido um Acórdão formal para desclassificar o achado antes da consolidação por meio do Acórdão 2461/2018 – Plenário. Esta situação foi inclusive formalmente superada quando da prolação do Acórdão 2591/2018 – Plenário, que extinguiu, por perda de objeto, qualquer recomendação de paralisação. Não persiste, ademais nenhuma providência passível de ser adotada no âmbito da lei orçamentária, estando o problema inteiramente resolvido. Não há qualquer continuidade de empreendimentos pelo conveniente local, e as pendências atuais envolvem exclusivamente a destinação do legado de obra construída e a sua conservação. Portanto, o Comitê, não vê razões para cogitar o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do empreendimento sob análise.