



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE 72, DE 2016.

Propõe, no âmbito da Comissão Permanente de Fiscalização Financeira e Controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União, ação de fiscalização e controle, no que tange a aplicação de recursos oriundos do Governo Federal no âmbito da administração pública direta e indireta, inclusive dos recursos concedidos pelo BNDES, transferidos ao Governo do Estado para a Execução da Linha 4 do Metrô.

Autor: Dep. EZEQUIEL TEIXEIRA

Relator: Dep. FERNANDO RODOLFO

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), realizada com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), para fiscalização e da aplicação de recursos oriundos do Governo Federal no âmbito da administração pública direta e indireta, inclusive dos recursos concedidos pelo BNDES, transferidos ao Governo do Estado do Rio de Janeiro para Execução da Linha 4 do Metrô. O Relatório Prévio à PFC em análise foi aprovado por esta Comissão em 7.12.2016 e, por meio do Ofício 248/2016-CFFC/P, datado do mesmo dia, encaminhado ao TCU.

Da justificação dada pela PFC em exame destacam-se os seguintes fatos e argumentos apontados pelo autor:

1. A fiscalização da correta aplicação de recursos é atribuição Constitucional do Administrador Público, enquanto ordenador da despesa, dos Tribunais de Contas, bem como, da Câmara dos Deputados, mormente no que tange a função Constitucional da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle.
2. As obras realizadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro que contribuirão para a realização dos Jogos são ligadas à construção da Linha 4 do Metrô, incluem a construção das estações Nossa Senhora da Paz, Jardim de Alah, Antero de Quental, Gávea, São Conrado e Jardim Oceânico. Está prevista também a aquisição de quinze novas composições.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

3. O início das obras ocorreu em 13 de outubro de 2009 e tem prazo previsto de término para 30 de junho de 2016, com valor total do empreendimento, inclusive projeto executivo, de R\$ 9 bilhões.
4. A relação das fontes de financiamento é a seguinte: Tesouro Estadual (R\$ 435 milhões); Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (R\$ 381 milhões); operação de crédito (R\$ 502 milhões); Banco do Brasil (R\$ 1,6 bilhão); BNDES (R\$ 4,5 bilhões); Agência Francesa de Desenvolvimento (R\$ 780 milhões) e Kfw Bankengruppe (R\$ 809 milhões).
5. Estamos perto do prazo de entrega da obra, prevista para o dia 30 de junho de 2016 e o Governo do Estado, por ineficiência e ausência de fiscalização enfrenta um grande atraso na execução e conclusão das obras.
6. Soma-se a esse fato que as empresas que hoje executam as obras da linha 4 do metrô são as mesmas investigadas na operação lava jato.
7. No Diário Oficial de 21/03/2016 do Estado do Rio de Janeiro, fomos surpreendidos com a publicação de autorização para a realização de operação de crédito pelo Governo do Estado no valor de 989 milhões para a complementação das obras, ou seja, pode ter ocorrido falha na execução e no planejamento, fatores que contribuem sobremaneira para a ocorrência de dano ao erário.
8. Não há justificativa plausível capaz de possibilitar um erro de cálculo em quase 1 bilhão.
9. O Tribunal de Contas da União, por diversas vezes alertou sobre os atrasos na execução da obra. Precisamos aprofundar para verificar se os recursos foram empregados em atenção à probidade e a moralidade administrativa, e
10. Essa inovação com a autorização legal para captação de novo empréstimo induz a falha da elaboração do projeto, fato que deve ser apurado pela Corte de Contas.

Conforme plano de execução e metodologia de avaliação constante do Relatório Prévio aprovado por esta CFFC, coube ao TCU a adoção de métodos e critérios que entendesse pertinentes para “examinar a regularidade na aplicação dos recursos de origem federal, na obra da Linha 4 do Metrô do Rio de Janeiro, especialmente os concedidos por intermédio de operações de crédito junto ao BNDES”.

Para atendimento da PFC, o TCU comunicou a esta Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, por meio do Aviso nº 1082-GP/TCU, datado de 12.12.2016, que a solicitação de fiscalização e controle referente à PFC nº 72/2016 fora autuada como processo nº TC-035.830/2016-6. No



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

âmbito do TCU, o processo foi conduzido tecnicamente pela Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ).

Em seu relatório de auditoria, a equipe designada, com fundamento nos Acórdãos 641/2010-TCU-Plenário, 1.516/2011-TCU-Plenário e 1.794/2011-TCU-Plenário, concluiu que: “(i) os recursos concernentes a operações de crédito entre o BNDES e Estados da Federação não se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU, pois esses financiamentos possuem natureza de contrato oneroso de financiamento; (ii) o acompanhamento dos procedimentos licitatórios e das execuções contratuais é de competência legal dos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais, conforme o caso; (iii) a competência do TCU é limitada à análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e à verificação da adequação e da suficiência das garantias”.

Na esteira desse entendimento, o referido relatório de auditoria consignou que:

1. o TCE/RJ realizou a auditoria TCE 103.971-2/16, promovida por sua equipe técnica, no contrato e na execução das obras da Linha 4 do Metrô, a partir da análise da composição dos preços unitários de seus insumos, da produtividade e dos coeficientes de consumo dos materiais, resultando na glosa ou impugnação de R\$ 1.193.143.288,34, montante esse correspondente ao sobrepreço global apurado;
2. o TCE/RJ, na mesma auditoria TCE 103.971-2/16, verificou ainda que as medições de serviços realizadas durante a execução das obras da Linha 4 do Metrô acarretaram débito adicional de R\$ 1.077.514.386,47, perfazendo-se o prejuízo total de R\$ 2.270.657.674,81;
3. o BNDES realizou empréstimo ao Estado do Rio de Janeiro de R\$ 7.465,43 milhões, mas o valor financiado da obra não poderia ser superior a R\$ 6.315.121.860,15, pois a Linha de Mobilidade Urbana – BNDES Finem, utilizada para financiar a construção daquela expansão do metrô carioca, permite participação máxima do banco de até 80% dos itens financiáveis para projetos estruturantes de alta capacidade sobre trilhos, itens estes os quais deveriam totalizar no máximo R\$ 7.893.902.325,19 (R\$ 10.164.560.000,00 – montante total despendido na obra - subtraídos de R\$ 2.270.657.674,81 – sobrepreço/superfaturamento);
4. no TC 005.213/2014-2, que trata de fiscalização para acompanhamento das operações de crédito do BNDES destinadas ao financiamento de obras de mobilidade urbana, vinculadas à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e se encontra presentemente no Gabinete do Exmo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Sr. Ministro Relator Augusto Sherman, aguardando seu pronunciamento, foi exarada proposta da Unidade Técnica de determinação à SecexEstataisRJ para que proceda à autuação de processo de controle externo, objetivando apurar eventual responsabilização no âmbito do BNDES, tendo em vista a suposta realização de empréstimo de valor superior ao limite estabelecido na Linha de Mobilidade Urbana – BNDES Finem no montante de R\$ 1.150.308.139,85 (R\$ 7.465,43 milhões – valor efetivamente financiado – subtraídos de R\$ 6.315.121.860,15 – valor máximo de financiamento permitido), relativamente ao empréstimo concedido ao Estado do Rio de Janeiro para a construção da Linha 4 do Metrô do Município do Rio de Janeiro; e

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

O Ministro Relator da matéria, em seu voto condutor do Acórdão 1830/2017, ao reiterar o entendimento de que os recursos concernentes a operações de crédito entre o BNDES e os estados da federação não se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU, destacou que a unidade técnica coletou valiosas informações sobre trabalhos conexos que poderão servir de apoio para a compreensão da questão por parte desta Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados.

Salientou, nesse sentido, a informação da SecexEstataisRJ de que, no âmbito do TC 005.213/2014-2, foram identificados indícios de concessão de empréstimo de valor superior ao limite estabelecido na linha de mobilidade urbana (BNDES Finem) ao estado do Rio de Janeiro para a construção da linha 4 do metrô do município do Rio de Janeiro.

Em sua íntegra, o Acórdão 1830/2017-TCU-Plenário foi prolatado nos seguintes termos:

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

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

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

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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

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

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

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

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

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

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

9.4. encerrar o processo e arquivar os autos.

Em face desse julgado, cumpre registrar a ressalva consignada no voto revisor, de autoria do Ministro André Luís de Carvalho, no sentido de haver jurisprudência do TCU que acolhe a competência fiscalizadora desse Tribunal quando as operações de crédito entre o BNDES e os estados da federação contemplam juros subsidiados pelo Tesouro Nacional.

Desse modo, apenas na hipótese de as referidas operações de crédito não contemplarem a concessão de juros subsidiados é que a competência do TCU ficaria adstrita à análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e à verificação da adequação e da suficiência das correspondentes garantias.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

De todo modo, com fundamento nas ações de controle já empreendidas, para a Corte de Contas da União esta PFC resta integralmente atendida, conforme consignado no item 9.3 supratranscrito.

Por fim, quanto à referência constante dos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 1830/2017-TCU-Plenário ao TC 005.213/2014-2 – que trata de questões atinentes ao financiamento da linha 4 do metrô do Rio de Janeiro, é reproduzido adiante o inteiro teor do Acórdão 1977/2017-TCU-Plenário, de 6.9.2017, prolatado no âmbito daquele processo, que interessa a esta PFC:

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

9.1. considerar atendida, pela Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Estado do Rio de Janeiro–SecexEstataisRJ, a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 1.341/2016-TCU-Plenário;

9.2. considerar esclarecida a questão suscitada no item 9.3 do Acórdão 1.341/2016-TCU-Plenário, tendo em vista não ter sido constatada, em análise realizada nos presentes autos, incompatibilidade entre os percentuais de nacionalização previstos no Decreto 7.888/2013 com os autorizados na Decisão de Diretoria 102/2015 do BNDES;

9.3. dar ciência ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de que eventual desembolso da quantia de R\$ 989.210.440,00 referente à segunda operação de suplementação de recursos para implantação da Linha 4 do Metrô do Rio de Janeiro, caso confirmados os indícios de sobrepreço apontados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) nas respectivas obras, implica extrapolação do limite de 80% dos itens financiáveis do projeto (Resolução BNDES 2.929/2015), ao qual tal suplementação se submete;

9.4. determinar à SeinfraUrbana que, em processo apartado, avalie a adequação da análise empreendida pelo BNDES quanto aos custos das obras da Via Expressa Transolímpica, pronunciando-se conclusivamente quanto aos elementos colacionados nos itens 17 a 19 do Voto condutor deste Acórdão, de forma a subsidiar futura análise pela SecexEstatais quanto a possível concessão de empréstimo em montante superior ao limite estabelecido;

9.5. determinar à SecexEstatais que:

9.5.1. acompanhe o deslinde do processo instaurado no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) a respeito dos indícios de sobrepreço nas obras de expansão do metrô da cidade do Rio de Janeiro – Linha 4 (TCE 103.971-2/16), bem como eventual suplementação ou desembolsos adicionais efetuados pelo BNDES referentes ao mesmo projeto, tendo em



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

vista, inclusive, o limite financiável do empreendimento (Operação 4.835.052);

9.5.2. junte cópia da presente deliberação aos autos do TC 018.337/2013-9;

9.6. solicitar ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) que encaminhe a esta Corte, quando da conclusão das apurações, os resultados da tomada de conta especial a respeito das obras de implantação da Linha 4 do Metrô (processo nº 103.971-2/16 e respectivos desdobramentos);

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentarem, ao Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); à Casa Civil da Presidência da República; ao Governador do Estado do Rio de Janeiro; ao Ministério do Esporte; ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União; ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro; ao Presidente da Autoridade Pública Olímpica; ao Presidente da Comissão de Esporte da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal; à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN); à Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e ao Presidente do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016;

9.8. encaminhar, nos termos do item 9.2.4 do Acórdão 1.830/2017-TCU-Plenário, cópia destes autos, incluindo este acórdão, acompanhado das peças que o fundamentarem, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à exceção das peças resguardadas por sigilo, conforme classificação realizada pela Unidade Técnica (peça 165), fazendo-se menção ao Ofício 248/2016/CFFC-P, de 7/12/2016, referente à Proposta de Fiscalização e Controle 72/2016.

Nota-se, em síntese, que caberá à SecexEstatais, do TCU, acompanhar o desfecho do processo instaurado no TCE-RJ quanto aos indícios de sobrepreço nas obras da Linha 4 do metrô do Rio de Janeiro – Linha 4, bem como eventuais suplementação ou desembolsos adicionais efetuados pelo BNDES referentes ao mesmo projeto (Operação 4.835.052).

II – VOTO

Em face do exposto, entendo que as informações remetidas pelo Tribunal de Contas da União alcançaram o objetivo pretendido por esta proposta de fiscalização e controle.

Assim, voto pelo encerramento e arquivamento da presente PFC, não restando nenhuma outra providência a ser tomada por parte desta Comissão, a não ser a de monitorar os resultados do acompanhamento



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

determinado à SecexEstatais, do TCU, por força do item 9.5.1 do Acórdão 1977/2017-TCU-Plenário.

Sala das Sessões, de de 2019.

Deputado **FERNANDO RODOLFO**

Relator