



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

## **RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2019**

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

**AVN 15/2019-CN, AVN 22/2019-CN, AVN 24/2019-CN, AVN 26/2019-CN, AVN 27/2019-CN, AVN 28/2019-CN, AVN 30/2019-CN e AVN 31/2019-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 2019

## SUMÁRIO

<b>1 RELATÓRIO.....</b>	<b>3</b>
1.1 Introdução.....	3
1.2 Análise.....	3
<b>2 VOTO.....</b>	<b>6</b>
<b>Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI.....</b>	<b>10</b>
AVN 15/2019-CN: Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2.....	11
AVN 22/2019-CN: Canal Adutor Vertente Litorânea.....	21
AVN 24/2019-CN: Corredor de ônibus - Aricanduva – SP.....	31
AVN 26/2019- CN: Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA .....	38
AVN 27/2019-CN: Obras de construção da BR-040/RJ.....	44
AVN 28/2019-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.....	57
AVN 30/2019-CN: Corredor de Ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1.....	80
AVN 31/2019-CN: Corredor de ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia/SP.....	88



## 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:

- Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2: AVN 15/2019-CN;
- Canal Adutor Vertente Litorânea: AVN 22/2019-CN;
- Corredor de ônibus – Aricanduva – SP: AVN 24/2019-CN;
- Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA: AVN 26/2019-CN;
- Obras de construção da BR-040/RJ: AVN 27/2019-CN;
- Adequação de Trecho rodoviário na BR-116/BA: AVN 28/2019-CN;
- Corredor de Ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1: AVN 30/2019-CN
- Corredor de ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia/SP: AVN 31/2019-CN

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 29/11/2019. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do previsto no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

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. 119 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO 2019), estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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. 119. 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. 118; 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 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;
- 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 2020 (PLN nº 22/2019-CN) e com o objetivo de avaliar a situação e a gravidade dos indícios de irregularidade dos empreendimentos, bem como para conhecer as providências adotadas pelos gestores no sentido de esclarecer ou sanar irregularidades, em cumprimento ao § 2º do art. 122 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO 2020), esta Comissão promoveu, atendendo requerimento do COI, audiências públicas para debater a matéria nos dias 5/11/2019 e 7/11/2019. A realização destas audiências também se mostra em conformidade com o art. 122 da Lei nº 13.707, de 2018 (LDO



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

2019), 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 2019.

É importante registrar que foram emitidos os Ofícios COI nº 001/2019/CMO ao Governo do Estado de Alagoas, COI nº 002/2019/CMO à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, COI nº 003/2019/CMO ao Ministério da Infraestrutura, COI nº 004/2019/CMO ao Ministério do Desenvolvimento Regional, COI nº 005/2019/CMO ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, COI nº 006/2019/CMO à Prefeitura Municipal de São Paulo/SP e COI nº 007/2019/CMO à Prefeitura Municipal de Palmas/TO, 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 dos ofícios enviados ao DNIT, ao Governo do Estado de Alagoas e à Prefeitura Municipal de São Paulo/SP.

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.

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 detentores de indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 13.707/2018 (LDO 2019).

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

- a) em estágio avançado de execução física e financeira;



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

- b) em que os gestores já adotaram ou informaram a esta Comissão que vão adotar as medidas necessárias ao completo saneamento ou ao satisfatório 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. 119 da Lei nº 13.707, de 2018 (LDO 2019).

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. 123 da Lei nº 13.707, de 2018 (LDO 2019).

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



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

- **ARQUIVAR** o AVN 26/2019-CN, que trata da adequação da travessia urbana em Juazeiro – BRs235/407/BA. Contrato 01177/2014;
- **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. Edital 002/2012;
  - Canal Adutor Vertente Litorânea Paraibana – Lote 3. Contrato 6/2011;
  - Corredor de ônibus – Aricanduva – SP. Edital Pré-Qual 03/2012 e Edital 030120130;
  - Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1. Contrato 043/SIURB/13 e Edital 01/2012;
  - Corredor de ônibus – Capão Redondo-Vila Sônia – SP. Contrato 046/SIURB/2016, Edital 32120130 e Edital Pré-Qual n. 5/2012.
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira das obras de construção da BR-040/RJ – Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2019;
- **PROPOR O BLOQUEIO**, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo a este parecer, da execução física, orçamentária e financeira das obras de adequação de trecho rodoviário na BR-116/BA – Lote 5 - Contrato SR-05/00878/2014, restringindo-se o bloqueio à execução de novos trechos, não se bloqueando os serviços necessários à preservação dos segmentos já iniciados, a fim de garantir que não deteriore em razão dos efeitos das intempéries a que estão sujeitos – o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário –, até que a execução do empreendimento seja plenamente retomada no Lote 5 da BR-116/BA (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua responsabilidade e de o TCU as avaliar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços.

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.

**CONGRESSO NACIONAL**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

**RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI**

<b>AVN</b>	<b>AVISO TCU</b>	<b>ASSUNTO</b>	<b>PROPOSTA DO COI</b>
AVN 15/2019-CN	430-GP/TCU	Implantação do Trecho 2 do corredor de ônibus na Radial Leste - SP	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do Edital 002/2012 e arquivar o Aviso 430-GP/TCU
AVN 22/2019-CN	636-GP/TCU	Obras do Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea, no estado da Paraíba	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do Contrato 6/2011 e arquivar o Aviso 636-GP/TCU
AVN 24/2019-CN	Ofício 0268/2019-TCU/Seinfra Urbana	Implantação do Corredor de ônibus – Aricanduva – SP	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do Edital Pré-Qual 03/2012 e do Edital 030120130 e arquivar o Ofício 0268/2019-TCU/SeinfraUrbana
AVN 26/2019-CN	725-GP/TCU	Obras de adequação da travessia urbana de Juazeiro/BA – BR 235/407	Arquivar o AVN 26/2019-CN e o Aviso 725-GP/TCU, sem deliberação de mérito pelo Comitê
AVN 27/2019-CN	704-GP/TCU	Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, no trecho Juiz de Fora – Rio de Janeiro da rodovia BR-040/MG/RJ	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2019) e arquivar o Aviso 704-GP/TCU
AVN 28/2019-CN	726-GP/TCU	Contratação integrada do Lote 5 da BR-116/BA	Bloquear a execução física, orçamentária e financeira do Contrato SR-05/00878/2014, restringindo-se o bloqueio à execução de novos trechos, não se bloqueando os serviços necessários à preservação dos segmentos já iniciados, a fim de garantir que não deteriorem em razão dos efeitos das intempéries a que estão sujeitos – o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário –, até que a execução do empreendimento seja plenamente retomada no Lote 5 da BR-116/BA (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua responsabilidade e de o TCU as avaliar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços e arquivar o Aviso 726-GP/TCU.
AVN 30/2019-CN	874-GP/TCU	Obras do Corredor de ônibus – Radial Leste – Trecho 1 – SP	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do Contrato 043/SIURB/13 e DO Edital 01/2012 e arquivar o Aviso 874-GP/TCU
AVN 31/2019-CN	390-GP/TCU	Obras do Corredor de ônibus – Capão Redondo-Vila Sônia – SP	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do Contrato 046/SIURB/2016, do Edital 32120130 e do Edital Pré-Qual n. 5/2012 e arquivar o Aviso 390-GP/TCU



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Brasília, de novembro de 2019

Deputado FILIPE BARROS (PSL/PR)  
Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de  
Irregularidades Graves – COI

DEPUTADO FILIPE BARROS  
PSL/PR

DEPUTADA DRA. SORAYA MANNATO  
PSL/ES

DEPUTADO JOSIMAR MARANHÃOZINHO  
PL/MA

DEPUTADO ZECA DIRCEU  
PT/PR

DEPUTADO LEÔNIDAS CRISTINO  
PDT/CE

DEPUTADO GONZAGA PATRIOTA  
PSB/PE

DEPUTADO MARX BELTRÃO  
PSD/AL

SENADOR ANGELO CORONEL  
PSD/BA

SENADOR EDUARDO GOMES  
MDB/TO

SENADORA SORAYA THRONICKE  
PSL/MS



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

**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 2019

## **AVN 15/2019-CN: Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2**

53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional

### **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

15.453.2219.10SS.0001/2020 – Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano - Nacional

### **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.

### **Histórico**

#### **Informação do TCU:**

O relatório de auditoria, referendado por despacho do Ministro-Relator (recebido no Congresso Nacional como AVN 28/2017-CN), 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 de 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



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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 citado no parágrafo antecedente, 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 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 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



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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 então 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 comento 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 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



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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.

Durante a análise do PLOA/2019, o Tribunal de Contas da União encaminhou o Acórdão 1345/2018-Plenário, de 13/6/2018 (autuado no Congresso Nacional sob o número AVN 25/2018-CN). Nesta assentada, o Tribunal analisou e deliberou quanto aos argumentos constantes das respostas dos 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 se tenha declinado a forma, tampouco constam dos autos as medidas concretamente adotadas para o saneamento necessário).

Desta forma, o Plenário 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 eram: realização de nova licitação que assegurasse 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 possuísse 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 abstivessem 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



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

articulação com a Secretaria Municipal de Serviços e Obras de São Paulo/SP (SMSO/SP), atualizassem itens do Termo de Compromisso 0425.745-96, de modo que ele passasse 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.

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 incorporei 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



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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 estava cumprindo a restrição determinada pelo TCU, diante da ausência de medidas saneadoras. Informou ainda a intenção de realizar 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 COI/2018 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 constava a resolução contratual amigável 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>1</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.

<sup>1</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.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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, por meio do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27/11/2018, o Ministério das Cidades informou ao COI/2018 que, na obra em questão, rescindiu o contrato de execução da obra do Trecho 2<sup>2</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.

### AVN 15/2019-CN

#### **Informação do TCU:**

A unidade técnica do TCU monitorou as disposições do Acórdão 1.345/2018-TCU-Plenário e constatou a rescisão do Contrato 44/Siurb/13, considerando mitigada a possibilidade de pagamentos indevidos e a ocorrência de prejuízos ao Erário, o que ensejou a proposta de reclassificação das irregularidades “sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado” e “restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento” de IGP para falhas ou impropriedades. Neste sentido, os membros do Tribunal, acatando o relatório da unidade técnica e o Voto do Ministro-Relator, prolatou o Acórdão 822/2019-TCU-Plenário, em 10/4/2019.

Em audiência pública promovida pelo COI em 7/11/2019, o preposto da Corte de Contas, após discorrer acerca do histórico das obras do Corredor de Ônibus – Trecho 1 (similar ao Trecho 2), bem como das fiscalizações realizadas, reafirmou a constatação, em 2019, de rescisão do contrato inquinado e, por conta disso, o Tribunal decidiu por retirar a classificação de IGP das irregularidades.

#### **Informação do gestor:**

---

<sup>2</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 2019

Na audiência pública do COI em 7/11/2019, o representante do Ministério do Desenvolvimento Regional informou que o Termo de Compromisso, firmado com a Prefeitura Municipal de São Paulo, também foi distratado (a exemplo do tratamento dado ao Contrato 44/Siurb/13), não havendo mais vínculo entre a União e a cidade de São Paulo para repasse de recursos federais à obra do Corredor de Ônibus Radial Leste – SP – Trecho 2. Ainda na referida audiência, o preposto da Prefeitura Municipal de São Paulo reforçou as informações trazidas por aqueles que o antecederam (TCU e MDR), sublinhando estarem rescindidos o contrato e o termo de compromisso relativos à obra sob análise e afirmando que o edital de pré-qualificação que precedeu a contratação não será aproveitado, devendo ser lançados novos certames, autônomos, para a contratação do projeto executivo e da execução do empreendimento.

Em resposta ao Ofício COI nº 006/2019/CMO, a Prefeitura Municipal de São Paulo remeteu a este Comitê o Ofício 699/2019/SGM/GAB. No referido documento, reiterou-se a rescisão do Contrato 044/SIURB/13, no dia 11/7/2018 (publicado o ato no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 20/7/2018, p. 99), bem como foi informado que a realização do novo procedimento licitatório depende da obtenção de novos recursos, haja vista a rescisão do Termo de Referência firmado com o Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades), em 10/7/2019, que previa a transferência de verbas federais para as obras em epígrafe.

### **Proposta do COI:**

As constatações amplamente debatidas e confirmadas processualmente pelo TCU envolviam 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.

O sobrepreço em voga 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 apresentavam potencialidade de ocasionar prejuízos ao Erário e poderiam 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 estes motivos, o Congresso Nacional decidiu pelo bloqueio da obra, que se encontra no Anexo VI da LOA/2016, da LOA/2017, da LOA/2018 e da LOA/2019.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Do ponto de vista dos prejuízos de paralisação, não ocorreram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois a obra encontrava-se em fase inicial quando foi bloqueada. Também não houve deterioração de serviços executados, haja vista que o percentual executado é muito baixo. 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 encontrava paralisada, apresentando baixíssimo número de empregados.

Os responsáveis pela transferência dos recursos federais (MDR) e a Prefeitura Municipal de São Paulo vêm demonstrando bastante empenho na promoção das medidas corretivas necessárias para sanear os indícios de irregularidades graves. Com efeito, durante os trabalhos do COI/2018, 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, naquela oportunidade, nada se falou do Edital de Pré-qualificação 2/2012-SPObras, que permanecia com indicação de paralisação pois carregava em seu bojo restrições à competitividade da licitação decorrentes de critérios inadequados de habilitação e julgamento e de adoção indevida de pré-qualificação, o que justificou a manutenção do empreendimento em questão no Anexo VI da lei orçamentária, apenas, é válido repisar, no tocante ao referido edital.

De forma diversa, no presente exercício, reportou-se (além da já sabida rescisão do contrato) o distrato do Termo de Compromisso que regia a transferência de recursos federais para aplicação na obra sob análise. Ademais, foi trazido à lume que o Edital de Pré-qualificação 002/2012 não será aproveitado na oportunidade em que for contratada nova empresa para execução das obras.

Vale o registro que, durante o ciclo de fiscalizações de obras públicas de 2019, o TCU analisou Pedido de Reexame interposto pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo contra os termos do Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário, tratando da obra do Corredor de Ônibus Radial Leste – Trecho 1. Nas análises realizadas pela Corte de Contas, houve notícias de que a Prefeitura Municipal de São Paulo pretende realizar as obras dos Corredores de Ônibus Radial Leste (Trechos 1, 2 e 3) sob outro modelo (Parceria Público-Privada), o que dispensa a aplicação de recursos federais nos moldes previstos no Contrato 044/SIURB/13 (cf. instrução técnica à peça 13 do TC 011.797/2018-5).



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Diante das novas informações trazidas à CMO pelo TCU, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e pela Prefeitura Municipal de São Paulo, constata-se afastado o risco de aplicação de recursos federais no Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 2, o qual contou com edital que restringiu a competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento. Neste contexto, este Comitê se posiciona pela exclusão do presente subtítulo do Anexo VI da LOA/2019 (Lei 13.808, de 15 de janeiro de 2019), uma vez que se tratou adequadamente a possibilidade de dano proveniente da execução do referido empreendimento, nos termos dos arts. 118 e 119 da Lei 13.707/2018 (LDO/2019).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

### **AVN 22/2019-CN: Canal Adutor Vertente Litorânea**

53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional

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

18.544.2221.12G7.0025/2020 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba

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 no Fiscobras 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



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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

<b>Modificações</b>	<b>4/2011 (Lote 1)</b>	<b>5/2011 (Lote 2)</b>	<b>6/2011 (Lote 3)*</b>
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 2019

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 execução dos serviços. 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 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 2019

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; e 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 2466/2018-TCU-Plenário, de 24/10/2018 – TC 023.651/2018-0), as suprarreferidas oitivas foram analisadas pela unidade técnica do Tribunal, concluindo-se que os argumentos não lograram êxito em afastar as graves deficiências do projeto básico da obra do Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea. Ademais, verificou-se que o Contrato 6/2011 possuía vigência até 24/11/2018, após celebração do Sexto Termo Aditivo de prorrogação de prazo em 29/11/2017 (havia, contudo, ordem de paralisação dos serviços, emitida pela Seirhmact/PB em 24/8/2017), e ainda não contava com a execução física e financeira iniciada. Por seu turno, o Lote 1 ostentara 93,54% de execução e o Lote 2, 38,34%, em junho de 2018.

A equipe técnica responsável pela auditoria do Fiscobras 2018 concluiu 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 (2017) e, neste contexto, encaminhou por manter a classificação de IGP da irregularidade (projeto básico deficiente do Lote 3 da obra), assim como ratificou as propostas de deliberação anteriormente realizadas. A proposta da equipe de auditoria foi acolhida pelo Ministro-Relator do TCU, que incorporou os argumentos técnicos às razões de sua decisão, culminando com a prolação do Acórdão 44/2019-TCU-Plenário (TC 010.240/2017-9), em 23/1/2019:

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

9.1. 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;



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

9.2. 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 de Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente da Paraíba (SEIRHMA/PB), 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 arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, informando a este Tribunal, no mesmo prazo, as medidas adotadas, observadas as considerações expendidas nos §§ 97-103 do voto relator;

9.3. 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 do Desenvolvimento Regional 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;

9.4. autorizar a Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração a constituir processo apartado para continuidade da análise dos demais achados de auditoria apontados no Relatório de Fiscalização 131/2017, em especial as providências determinadas no item 87.4 do despacho à peça 51, na hipótese de interposição de recursos contra este Acórdão; e

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão ao Ministério do Desenvolvimento Regional, à Secretaria de Estado de Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente da Paraíba (SEIRHMA/PB), ao Consórcio Vertente Litorânea e aos demais interessados.

É digno de registro que, no voto do Ministro-Relator proferido no TC 010.240/2017-9 (Acórdão 44/2019-TCU-Plenário, de 23/1/2019), noticiou-se o término da vigência do Contrato 6/2011, referente ao Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea, haja vista não ter sido realizada nova prorrogação da avença, segundo informações prestadas à Corte de Contas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente (SEIRHMA/PB). Contudo, considerou-se que o efetivo encerramento do ajuste ainda carecia de comprovação documental para que se pudesse considerar atendido o item 9.2. do Acórdão 44/2019-TCU-Plenário.

Já no âmbito do Fiscobras 2019, a equipe técnica do Tribunal constatou o advento do termo final do Contrato 6/2011, em 24/11/2018, e informou que a SEIRHMA/PB aguarda obter recursos federais para a realização de nova licitação do Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea, na Paraíba, desta feita com os elementos técnicos e orçamento-base adequados ao projeto executivo



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

disponível. Em 2/10/2019, a Corte de Contas prolatou o Acórdão 2318/2019-TCU-Plenário (TC 007.331/2019-3), no qual, em síntese, reclassificou-se o achado “projeto básico deficiente” de IGP para falhas/impropriedades (F/I), em razão do encerramento da avença (Contrato 6/2011), fazendo-se constar do voto condutor que o Ministério do Desenvolvimento Regional informou ter suprimido, do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 156/2011, o montante de R\$ 155.124.699,50 – correspondente ao valor estimado para execução do Lote 3 – do valor de referência para a liberação de recursos, até que o governo estadual realize nova licitação e celebre o respectivo ajuste, em substituição ao Contrato 6/2011 (Nota Técnica 11/2019/CGSOB/DOH/SNSH/MDR).

### **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 na CMO 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 então Ministério da Integração Nacional.

O servidor da pasta ministerial explanou que, embora existisse instrumento firmado com a Paraíba, o montante ajustado não abrangia toda a extensão do Lote 3 do empreendimento em voga. Ademais, ressaltou que, embora avençado, não fora efetivamente realizado qualquer repasse, referente ao Lote 3 do Canal, do Ministério da Integração Nacional ao governo paraibano e, embora não pudesse falar pelo ente estadual, tinha notícia de que estavam sendo feitos estudos no sentido de adotarem-se 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 seriam transferidos quaisquer recursos pelo órgão federal ao estado enquanto o impasse não estivesse solucionado.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Após indagação, colocara ser uma preocupação do corpo técnico e dos dirigentes do ministério que as obras hídricas se dessem 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 alcançava, à época (novembro de 2018), 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 que ainda seriam necessários empenhos na monta de R\$ 177 milhões para a finalização dos referidos lotes, o que não encontrava guarida no PLOA 2019 – no qual foram destinados apenas R\$ 90 milhões aos trechos em questão –, o que sinalizava, fortemente, que os segmentos em execução somente seriam concluídos no exercício de 2020 (ou posteriormente).

Ainda durante Audiência Pública em novembro de 2018, o representante do TCU explanou os principais aspectos relacionados às obras do Canal Adutor Vertente Litorânea, das irregularidades detectadas e os 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 iria adentrar no ano de 2020, salientando que, como se trata de empreendimento voltado ao transporte de água, era necessário que o trecho anterior (nesse caso, Lote 2) estivesse 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 poderia 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 alcançariam o necessário para a conclusão do projeto em 2019/2020.

### **Proposta do COI:**

O presente Aviso do Congresso Nacional trata de empreendimento examinado anteriormente pelo COI em duas oportunidades: durante a apreciação do PLOA 2018 e do PLOA 2019. A irregularidade consiste, em 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.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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 divergem do originalmente previsto em projeto básico, no entanto, nenhuma das mudanças foi considerada 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 Serhmact/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 os questionamentos à irregularidade em razão diferença entre o objeto licitado/contratado e o executado, haja vista a precariedade dos projetos básicos que seviram de base para a contratação. Vale anotar haver processo no Tribunal em que se investiga possível sobrepreço nas obras do Canal Adutor Vertente Litorânea, porém ainda não há decisão da Corte de Contas (o Ministro-Relator, em Despacho de 15/12/2017, denegou proposta técnica para expedição de medida cautelar de retenção de valores relativos ao Lote 2 da obra e determinou a realização de novas análises a fim de reavaliar o referido sobrepreço, as quais ainda se encontram em andamento, de acordo com o colocado no item 12 do Voto do Acórdão 44/2019-TCU-Plenário, de 23/1/2019).



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Durante o trâmite do PLOA 2018, 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 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, naquela 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. O Comitê concluiu não haver, no caso concreto, os elementos que levavam 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.

O Contrato 6/2011 do Canal Adutor Vertente Litorânea, no estado da Paraíba, foi novamente submetido ao escrutínio do Congresso Nacional, durante a apreciação do PLOA/2019. Nesta oportunidade, em decorrência de Despacho do Ministro-Relator do TCU, de 15/12/2017, por meio do qual se confirmou, 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 evidências de o projeto básico do certame (que resultou no Contrato 6/2011) ter sido substancialmente alterado.

Ressalta-se que, durante o ano de 2018, verificou-se discreta evolução da obra do Canal Adutor Vertente Litorânea: o Lote 1, no final de 2017, alcançava 93,54% de execução e, ao fim de 2018, chegava a 94%; o Lote 2, em 2017, 38,34%, e em 2018, 42%. Neste contexto, restou patente que eventual decisão Congressional no sentido de bloquear a execução física, orçamentária e financeira do Contrato 6/2011 (Lote 3) por meio da inclusão do respectivo subtítulo no Anexo VI da LOA/2019, forçando a relicitação do trecho, não teria o condão de atrasar a entrega do empreendimento, em razão de as previsões mais otimistas indicarem, à época, que antes de setembro de 2021 o Lote 2 ainda não estaria finalizado.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Diante deste contexto, sopesando-se os fatores inerentes à decisão de bloqueio parlamentar de uma obra, concluiu-se que os benefícios advindos da inclusão do Contrato 6/2011 no Anexo VI da LOA/2019 se sobreporiam a eventuais transtornos decorrentes da realização de novo procedimento licitatório: uma nova concorrência baseada no projeto executivo concluído reduziria fortemente a incerteza para os licitantes, propiciando a redução do risco embutido no respectivo BDI, traduzindo-se na razoável expectativa de descontos substanciais em relação ao orçamento estimado, reduzindo o valor a ser desembolsado pela Administração Pública. Assim, em perfeita consonância com as posições do TCU e do então Ministério da Integração Nacional, o COI/2018 considerou indesejável ao interesse público a continuidade do ajuste em referência e propôs (referendado, posteriormente, pela CMO) 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).

Com o transcorrer do presente exercício, mostrou-se acertada a decisão do COI de incluir o Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea no Anexo VI da LOA/2019: a necessidade de recursos para finalização dos Lotes 1 e 2 do empreendimento (177 milhões de reais) sequer resta suprida até o final do ano de 2019 – na LOA 2019, dos R\$ 49,05 milhões destinados à obra, não havia sido empenhado qualquer valor até 21/10/2019, conforme dados extraídos do SIOP; somando-se, então, a dotação atual da LOA/2019 – R\$ 49,05 milhões – à previsão do PLOA/2020 para a ação 12G7 – R\$ 40 milhões –, perfaz-se o montante de R\$ 89,05 milhões, remanescendo, ainda, falta de cobertura orçamentária para finalização dos Lotes 1 e 2 do Canal Adutor Vertente Litorânea no valor de R\$ 87,95 milhões, levando-se em consideração as projeções do Ministério da Integração Nacional trazidas ao COI/CMO em novembro de 2018.

Portanto, constatado o advento do termo final do Contrato 6/2011 e, dessa forma, afastados os riscos de prejuízo ao erário ou a terceiros, resta ao COI, apenas, pronunciar-se pela exclusão do presente subtítulo do Anexo VI da LOA/2019. Nestes termos, pugna-se pela expedição de decreto legislativo a fim de desbloquear a execução física, financeira e orçamentária do Lote 3 das obras do Canal para Integração das Vertentes Paraibana (km 81 + 860 ao km 112 + 443), de acordo com o previsto no art. 123, § 6º c/c o art. 119, todos da LDO/2019 (Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

## **AVN 24/2019-CN: Corredor de ônibus – Aricanduva – SP**

53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional

### **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

15.453.2219.10SS.0001/2020 – 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.

### **Histórico**

### **Informação do TCU:**



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

O relatório de auditoria (TC 011.950/2018-8, Fiscalização n. 103/2018), confirmado pelo Acórdão 2465/2018-TCU-Plenário, informou inicialmente que, durante o ano de 2014, foi elaborado 18,5% do projeto executivo, o que correspondia a 1% do total do contrato examinado. Em 2016, a execução foi suspensa formalmente.

Encontraram-se 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>3</sup>, o TCU preferiu não indicar como recomendação de paralisação.

Os problemas apontados no contrato e no edital eram em tudo semelhantes àqueles já exaustivamente discutidos no âmbito do PLOA/2019 nos empreendimentos dos Corredores Radial Leste 1 e 2, no mesmo município. Quanto ao sobrepreço, o município preferiu não se pronunciar quando ouvido em caráter preliminar, persistindo exatamente os mesmos problemas e argumentos dos dois Corredores acima citados<sup>4</sup>. De igual modo, a questão da restrição à competitividade por meio da pré-qualificação inadequada traz exatamente os mesmos tópicos ao debate<sup>5</sup>. Da mesma maneira como apontado nos outros casos, o Tribunal registrou a contumácia da administração municipal paulistana em adotar de forma irregular e injustificada a pré-qualificação, bem como a

---

<sup>3</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>4</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>5</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 2019

não intervenção saneadora prévia do Ministério das Cidades quando o órgão 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 respeitasse a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possuísse 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:**

Em audiência realizada pelo COI em 21/11/2018, o representante do Ministério das Cidades 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 COI/2018 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>6</sup>, o qual se reproduz a seguir:

#### **7910.2017/0000438-3**

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).

<sup>6</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 2019

Ato contínuo, em 04/12/2018, o gabinete do Coordenador do COI/2018 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>7</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 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, por meio do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27/11/2018, o Ministério das Cidades informou ao COI/2018 que, na obra em questão, pretendia rescindir o contrato de execução da obra do Corredor Aricanduva<sup>8</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.

### AVN 24/2019-CN

<sup>7</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.

<sup>8</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 2019

### **Informação do TCU:**

A unidade técnica do TCU deu prosseguimento às análises das respostas às oitivas anteriormente realizadas, ao que concluiu não terem sido apresentados elementos aptos a elidir as irregularidades. De toda forma, em razão da rescisão do Contrato nº 141/SIURB/14, propôs reclassificar os achados (de IGP para IGC). O Voto do Ministro-Relator acompanhou, em essência, a proposta técnica e, por meio do Acórdão 975/2019-TCU-Plenário (recebido no Congresso Nacional sob o AVN 24/2019-CN), de 30/4/2019, o Tribunal reclassificou as irregularidades para falhas/impropriedades e comunicou à Prefeitura Municipal de São Paulo, ao Ministério do Desenvolvimento Regional e à Caixa Econômica Federal as ocorrências identificadas no edital de Pré-qualificação 3/2012, no edital da Concorrência 030120130/2012-SPObras e no Contrato 141/Siurb/14.

Em audiência pública promovida pelo COI em 7/11/2019, o preposto da Corte de Contas, após discorrer acerca do histórico de obra similar à presente (Corredor de Ônibus – Trecho 1), bem como das fiscalizações realizadas, reafirmou a constatação, em 2019, de rescisão do contrato inquinado e, por conta disso, o Tribunal decidiu por retirar a classificação de IGP das irregularidades.

### **Informação do gestor:**

Na audiência pública do COI em 7/11/2019, o representante do Ministério do Desenvolvimento Regional informou que está em processo de redução de metas o Termo de Compromisso, firmado com a Prefeitura Municipal de São Paulo, a fim de restringir o objeto do ajuste apenas para o desenvolvimento dos projetos do Corredor de ônibus – Aricanduva. No futuro, na eventualidade de haver disponibilidade financeira e interesse por parte da União, será possível se destinarem recursos para a execução das obras.

Ainda na referida audiência, o preposto da Prefeitura Municipal de São Paulo reforçou as informações trazidas por aqueles que o antecederam (TCU e MDR), confirmando haver uma previsão de repasse da União à municipalidade, no valor de R\$ 4,8 milhões, especificamente para a elaboração dos projetos executivos do Corredor de ônibus – Aricanduva, pretendendo, até dezembro de 2019, lançar-se novo Termo de Referência para a contratação dos projetos, eliminando-se as irregularidades inicialmente apontadas.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Em resposta ao Ofício COI nº 006/2019/CMO, a Prefeitura Municipal de São Paulo remeteu a este Comitê o Ofício 699/2019/SGM/GAB. No referido documento, reiterou-se a rescisão do Contrato 141/SIURB/14, no dia 29/11/2018 (publicado o ato no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 5/12/2018, p. 102), bem como foi informado que a publicação do Termo de Referência do novo procedimento licitatório está prevista para 20/12/2019, sendo que as obras serão custeadas por recursos municipais (havendo a previsão de apenas R\$ 4,796 milhões federais a serem empregados na elaboração de projetos executivos).

### **Proposta do COI:**

Trata-se de 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 apresentavam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e poderiam 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 observaram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois a obra sequer se iniciou, estando toda a execução do contrato inteiramente paralisada. Também não houve 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.

Os responsáveis pela transferência dos recursos federais (MDR) e a Prefeitura Municipal de São Paulo vêm demonstrando bastante empenho na promoção das medidas corretivas necessárias para sanear os indícios de irregularidades graves. Com efeito, durante os trabalhos do COI/2018, foi constatada a rescisão do Contrato nº 141/Siurb/14, conforme publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 05/12/2018, pág. 99. Entretanto, naquela oportunidade, nada se falou do Edital de Pré-qualificação n. 3/2012 e do Edital 030120130, que permaneciam com indicação de paralisação pois carregavam em seus bojos restrições à competitividade da licitação



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

decorrentes de critérios inadequados de habilitação e julgamento e de adoção indevida de pré-qualificação, o que justificou a manutenção do empreendimento em questão no Anexo VI da lei orçamentária, apenas, é válido repisar, no tocante aos referido editais.

De forma diversa, no presente exercício, reportou-se (além da já sabida rescisão do contrato) a redução de metas do Termo de Compromisso que rege a transferência de recursos federais para aplicação na obra sob análise, reduzindo o objeto convencionado à elaboração dos projetos executivos do empreendimento. Ademais, foi trazido à lume que os editais inquinados não serão aproveitados na oportunidade em que for contratada nova empresa para elaboração dos referidos projetos.

Diante das novas informações trazidas à CMO pelo TCU, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e pela Prefeitura Municipal de São Paulo, constata-se afastado o risco de aplicação de recursos federais no Corredor de ônibus – Aricanduva, o qual contou com editais que restringiram a competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento. Neste contexto, este Comitê se posiciona pela exclusão do presente subtítulo do Anexo VI da LOA/2019 (Lei 13.808, de 15 de janeiro de 2019), uma vez que se tratou adequadamente a possibilidade de dano proveniente da execução do referido empreendimento, nos termos dos arts. 118 e 119 da Lei 13.707/2018 (LDO/2019).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

## **AVN 26/2019-CN: Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro – BRs**

**235/407/BA**

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

### **Programa de Trabalho:**

26.782.2087.14LV.2143/2017 - Adequação de Travessia Urbana em Juazeiro - nas BRs 235/407/BA No Município de Juazeiro - BA

26.782.2087.14LV.2143/2018 - Adequação de Travessia Urbana em Juazeiro - nas BRs 235/407/BA – No Município de Juazeiro - BA

### **Objeto:**

Contrato: 01177/2014 - Execução das obras remanescentes para restauração de pavimentação com melhoramentos para adequação da capacidade e segurança da travessia urbana de Juazeiro-BA.

### **Irregularidades:**

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado.

### **Informação do TCU:**

O relatório de auditoria em 2017, corroborado pelo Acórdão nº 2398/2017-TCU-Plenário, apontava três irregularidades a recomendar o bloqueio da obra.

A primeira referia-se a sobrepreço e representava a utilização de preço injustificadamente superior ao mercado para o insumo de brita<sup>9</sup> (impactando a composição de preço de vários serviços que evidentemente predominam numa obra rodoviária), bem como a inclusão da mesma atividade de “fabricação de escama de concreto armado para solo reforçado” em dois itens da

---

<sup>9</sup> Sendo tal preço justificado pelo consórcio contratado pelas condições contratuais com um único fornecedor, pertencente a uma das empresas integrantes do consórcio construtor.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

planilha orçamentária medidos separadamente, ensejando pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço<sup>10</sup>.

A segunda irregularidade, também de sobrepreço, dizia respeito a todo um leque de quantitativos orçados para serviços de terraplenagem que eram inconsistentes com o projeto e que davam margem a “efeito cascata” sobre a medição de outros serviços. O montante estimado do dano decorrente dos dois achados supracitados foi, respectivamente, de R\$ 8,0 milhões e R\$ 3,1 milhões, incidentes sobre um valor contratual de R\$ 75,6 milhões.

O terceiro apontamento do TCU centrou-se sobre a perda de funcionalidade do investimento pelo fato de o contrato não ter contemplado a construção das obras de arte especiais (7 viadutos) necessárias à travessia urbana, nem terem sido licitadas essas obras de maneira independente. Concretamente, as obras do contrato concentraram-se em zonas onde há menor concentração urbana e, por conseguinte, menor impacto sobre a melhoria da travessia urbana.

Quanto ao achado descrito no parágrafo anterior, o DNIT esclareceu, em manifestação preliminar, que a opção de iniciar o empreendimento pelo contrato parcial deveu-se a restrições orçamentárias e que o plano de ataque da obra privilegiou aquelas parcelas que, não dependendo de viadutos, pudessem ter efeito imediato sobre a melhoria da travessia. Essas considerações foram suficientes para alterar o entendimento do Tribunal, que afastou a recomendação de paralisação relativa ao terceiro apontamento, remanescendo à época, portanto, a necessidade de se adotarem medidas corretivas relacionadas às duas primeiras irregularidades, concernentes na aditivção do contrato para eliminar os itens que registram sobrepreço e na revisão do projeto executivo para correção dos quantitativos tecnicamente injustificáveis.

Com base na confirmação da gravidade e da relevância das irregularidades apontadas pelo TCU, a obra foi inserida no Anexo VI da Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018). De toda forma, havia notícias de que a adequação da travessia urbana de Juazeiro encontrava-se paralisada desde 10.02.2017, em decorrência de restrições orçamentárias (item 55 do relatório do Acórdão nº 2398/2017-TCU-Plenário), com execução física e financeira acumuladas de 14,57%.

---

<sup>10</sup> Em manifestação preliminar (item 22 do relatório do Acórdão 2398/2017– Plenário) o DNIT reconheceu a orçamentação em duplicidade do item, mas afirmou não ter procedido à medição desse serviço e, portanto, negou a ocorrência de dano ao Erário.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Durante o exame do PLOA/2019 pelo Congresso Nacional, o relatório de auditoria de 2018, corroborado pelo relato nos itens 87 a 93 do relatório do Acórdão nº 241/2018-TCU-Plenário, indicou que as irregularidades graves permaneceram, não tendo sido adotadas as providências necessárias (por meio da aditivação do Contrato SR 05/1177/2014, com a finalidade de eliminar a duplicidade constatada no item fabricação de escamas de concreto armado para solo reforçado).

Em audiência pública realizada em 27/11/2018, o representante do Tribunal reafirmou a importância da obra e a necessidade de sua retomada, nas condições fixadas pelo Tribunal, apontando que a Corte ainda não recebera a comprovação da rescisão contratual, embora o fato houvesse sido noticiado pelo DNIT.

### **Informação do gestor:**

Nos termos do relatório de auditoria de 2018 (itens 26 a 36), o DNIT informou, em julho de 2018, que as obras permaneciam paralisadas, devido à necessidade de revisão de projeto, e que o contrato teria sido aditivado para atender aos critérios fixados nos itens 9.1.1 a 9.1.4 do Acórdão nº 2.398/2017-TCU-Plenário, embora o consórcio contratado tenha solicitado formalmente a rescisão contratual (cuja aceitação foi condicionada pelo DNIT à decisão final do TCU quanto aos apontamentos do Acórdão nº 2.398/2017-TCU-Plenário e respectivas justificativas). Quanto ao aditivo, a equipe de auditoria considerou que as modificações corretivas foram parciais, cobrindo apenas parte das providências exigidas no sobredito acórdão.

Em audiência pública realizada pela CMO em 27/11/2018, o representante do DNIT informou que o contrato em disputa foi finalmente rescindido; que o projeto estava sendo readequado, em atenção às orientações do TCU, a fim de realizar novo procedimento licitatório após a aprovação da medida pela Corte de Contas. Solicitou-se, então, a exclusão do quadro de bloqueio segundo argumento de que não o fazer inviabilizaria a execução do restante da obra.

O Comitê solicitou ao DNIT, ainda durante a audiência pública de 27/11/2018, a comprovação da rescisão contratual, o que não ocorreu naquele momento. O COI, então, empreendeu pesquisas com base em informações públicas da Autarquia, constatando-se a adoção



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

de tratativas no sentido da finalização da avença<sup>11</sup>: a Diretoria Colegiada do DNIT delegou, desde 12.12.2017, a competência plena à Superintendência Regional para providenciar a revisão de projeto, aditivação e rescisão desse contrato<sup>12</sup>; entretanto, em outubro de 2018, continuava constando nos relatórios gerenciais do DNIT a vigência do contrato em referência<sup>13</sup>.

Finalmente, por meio do Ofício 47253/2018/ ACE/DG/DNIT SEDE-DNIT, de 10/12/2018, o Diretor-Geral do DNIT informou que o contrato havia sido finalmente rescindido, acrescentando extrato de publicação do ato no Diário Oficial da União. Constatou-se que, de fato, a publicação (DOU 228, de 28.11.2018, Seção 3, p. 158) referia-se ao “Sétimo Termo Aditivo de Rerratificação, Reinício, Restituição do Prazo, Revisão de Projeto em Fase de Obras, com Reflexo Financeiro positivo e Rescisão Amigável do Contrato” (grifou-se), com fundamento, dentre outros, no art. 78, inc. II e 79, § 1º, da Lei 8.666/93 – que tratam da rescisão por descumprimento de cláusulas contratuais<sup>14</sup> –, encerrando-se, portanto, a eficácia do contrato inquinado.

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

<sup>11</sup> O contrato em questão não constava da relação de contratos da página de contratos públicos do Portal da Transparência:

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/contratos/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CdataAssinatura%2CdataPublicacaoDOU%2CdataInicioVigencia%2CdataFimVigencia%2CorgaoSuperior%2CorgaoEntidadeVinculada%2CunidadeGestora%2CformaContratacao%2CgrupoObjetoContratacao%2CnumeroContrato%2CnomeFornecedor%2CcpfCnpjFornecedor%2Csituacao%2CvalorContratado&palavraChave=juazeiro>

<sup>12</sup> Aprovação da Diretoria Colegiada do DNIT, em sua 50ª Reunião, realizada no dia 12/12/2017:

*Delegação de competência plena e das responsabilidades decorrentes ao SR/BA para realizar a Revisão de Projeto em Fase de Obras – RPFO, em atendimento às determinações contidas no Acórdão nº. 2398/2017-TCU-Plenário; e para lavrar, assinar e publicar o respectivo termo aditivo, com posterior rescisão contratual. Os referidos procedimentos são referentes ao Contrato nº. SR/05/01177/2014, firmado com o Consórcio SVC–PAVISERVICE, responsável por executar as obras remanescentes de restauração do pavimento, com melhoramentos para adequação da capacidade e segurança da travessia urbana do município de Juazeiro/BA, nas rodovias BR407/235/BA. O valor estimado é de R\$1.171.673,22 (um milhão, cento e setenta e um mil, seiscentos e setenta e três reais e vinte e dois centavos). Disponível em <http://www.dnit.gov.br/aceso-a-informacao/diretoria-colegiada-atas/atas/2017/ExtratoAta5012122017.pdf>.*

<sup>13</sup> DNIT – Coordenação-Geral de Construção Rodoviária. Mapa Gerencial – Bahia. Disponível em [http://www.dnit.gov.br/rodovias/mapa-de-gerenciamento/bahia/copy9\\_of\\_BA.jpg](http://www.dnit.gov.br/rodovias/mapa-de-gerenciamento/bahia/copy9_of_BA.jpg)

<sup>14</sup> Lei 8.666/93:

Art. 78. *Constituem motivo para rescisão do contrato: [...]II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;*

Art. 79 [...]§ 1º *A rescisão administrativa ou amigável deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.*



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

O caso da travessia de Juazeiro já se apresentava, durante o exame do PLOA/2018, de natureza mais simples, por encontrar-se o contrato já paralisado há cerca de um ano, com execução inferior a 15% e com pleito da contratada pela sua rescisão. Ficou claro que os apontamentos de irregularidade que persistiam no contrato eram graves e continuava inexistindo perspectiva de solução. De outra sorte, não havia ainda comprovação de que o encerramento do ajuste havia sido concluído, remanescendo um contrato com graves pendências em que a decisão pelo bloqueio preventivo não traria nenhum custo ou impacto prejudiciais, pois já se encontrava paralisado.

Mais ainda – e é essencial que se frise esta ressalva –, ao contrário do que alegara o DNIT em audiência, o bloqueio do contrato operado pelo Congresso Nacional até o final de 2018 em nada prejudicou a licitação do remanescente da obra, pois a identificação do subtítulo relativo ao contrato no Anexo VI circunscreveu a paralisação a esse instrumento, nada mais abarcando<sup>15</sup>.

De toda forma, comprovou o DNIT perante o COI, em 10/12/2018, ter rescindido formalmente o contrato objeto do apontamento, o qual de há muito não registrava atividade, o que propiciou o reconhecimento, pelo COI (do ano passado), da desnecessidade de continuar a medida preventiva de bloqueio do contrato específico – eis que já rescindido –, anuindo no sentido de que a continuidade do empreendimento afigurava-se mais bem atendida pelas providências de relicitação já alvitadas pelo próprio DNIT. Por tais razões, propôs o Comitê, ao que foi acompanhado pela CMO, a não-inclusão do contrato no Anexo VI da LOA/2019, não constando, desde então, bloqueio físico, orçamentário e financeiro, operado pelo Congresso Nacional, relativo à adequação da travessia urbana em Juazeiro – BRs 235/407/BA.

No presente momento, em razão de nova provocação (Acórdão 2509/2019-TCU-Plenário, de 16 de outubro de 2019, autuado neste Congresso Nacional sob o número AVN-CN 26/2019), o TCU comunica, formalmente, a rescisão do Contrato 01177/2014 pelo DNIT, o que motivou a perda de objeto da classificação dos indícios de irregularidades graves como IGP. Assim, a Corte

---

<sup>15</sup> A lei de diretrizes orçamentárias (LDO/2019) é explícita em circunscrever o condicionamento da execução ao componente especificado no quadro de bloqueio (que pode ir desde todo um empreendimento a um pequeno subtrecho de uma parcela linear de estrada, segundo restar identificado no anexo correspondente da lei orçamentária):

*Art. 118. O Projeto de Lei Orçamentária de 2018 e a respectiva Lei poderão contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos empreendimentos, dos contratos, dos convênios, das etapas, das parcelas ou dos subtrechos constantes do anexo a que se refere o § 2º do art. 8º condicionada à prévia deliberação da Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, sem prejuízo do disposto no art. 71, §§ 1º e 2º, da Constituição, e observado o disposto no art. 122, §§ 6º e 8º, desta Lei.*



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

de Contas prossegue analisando as demais irregularidades (classificadas como falhas/impropriedades), bem como, ao converter o processo em Tomada de Contas Especial, busca o ressarcimento dos danos ocorridos no empreendimento em voga, estimado em R\$ 1.311.266,78.

As apurações das responsabilidades continuam no âmbito do Tribunal de Contas da União (em atenção ao art. 123, § 8º, da LDO/2019), contudo, no âmbito do Poder Legislativo, estando assente – desde dezembro de 2018 – a elisão dos riscos de (novo) prejuízo ao erário ou a terceiros, não restam quaisquer providências adicionais a serem tomadas. Diante do exposto, propõe-se o arquivamento do AVN-CN 26/2019 sem a necessidade de qualquer encaminhamento de mérito deste Comitê quanto às obras de adequação da travessia urbana em Juazeiro – BRs 235/407/BA, em consonância com o art. 119, I, c/c o art. 123, § 6º, da LDO/2019 (Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018), haja vista o presente empreendimento não ter constado do Anexo VI da LOA/2019 (Lei 13.808, de 15 de janeiro de 2019).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

### **AVN 27/2019-CN: Obras de construção da BR-040/RJ**

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

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

26.846.2126.0007.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste

26.846.2126.0007.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2017 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2019 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

#### **Objeto:**

Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00, de 31/10/1995 – Obras de implantação de novo trecho da BR-040/RJ para a subida da Serra de Petrópolis, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio.

#### **Irregularidades:**

Sobrepço no orçamento da obra.

Sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa das alíquotas e das bases de cálculo do IRPJ e do CSSL.

Projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

#### **Histórico**

##### **Informação do TCU:**

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-040/RJ (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), pelo qual a União contratou, com a concessionária Concer, determinado trecho de obra, remunerando-a por meio de pagamentos diretos suportados pelos



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

cofres federais. A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização do TCU apontava:

O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R\$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de 5 anos após a assinatura do contrato.

Entretanto, após a apresentação dos projetos pela concessionária, em setembro de 2013, e a respectiva aprovação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o orçamento da obra ficou superior ao previsto em edital, motivo pelo qual houve a necessidade de se recompor à concessionária, os valores de investimentos que ultrapassaram os R\$ 80.000.000,00 iniciais. Como forma alternativa ao aumento do valor do pedágio para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

Em 2016 e 2017, o Comitê expressou severas dúvidas sobre o conjunto da iniciativa: é preciso esclarecer a legalidade de encomendar uma obra, pagando diretamente dos cofres públicos a uma concessionária, quando não constava do edital de licitação da concessão (evitando-se licitação específica); além disso, é questionável a economicidade de uma obra que se encontrava estimada num edital a R\$ 80 milhões e que ao final é reconhecida por R\$ 291 milhões (todos a preço-base 1995), e só foi atacada pela concessionária em 2013 (mais de quinze anos após o início da concessão).

O valor pactuado no modelo adotado nas obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ não é apurado da forma tradicional (uma licitação específica em torno do preço a ser pago à obra), mas sim por meio da inserção do custo da obra no fluxo de caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, entram no cálculo do valor não apenas os elementos de custo dos serviços, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão. Tomando os dados da manifestação do representante do TCU em audiência de 28/11/2017, uma obra com preço orçado em R\$ 1,02 bilhão terminou com a previsão de a União pagar R\$ 1,4 bilhão à concessionária.

Com efeito, por meio do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário, asseverou-se a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exigiu-se da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, impugnou-se a realização do investimento (em razão da falta de previsão no PPA, da estimativa de impacto e da declaração de compatibilidade do art. 16 da Lei de



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Responsabilidade Fiscal, por não existir comprovação objetiva do benefício dessa escolha contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Estas avaliações, porém, não se encontram com decisão definitiva no Tribunal de Contas da União, restando informados ao Congresso, durante a apreciação do PLOA/2019, apenas considerações sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, é importante reiterar (nos mesmos moldes dos anos anteriores) a ressalva de que a presente apreciação pelo Comitê não significa, de modo algum, qualquer ratificação ou anuência ao modelo concebido pela ANTT para a realização da obra.

Dentro desse limitado escopo, o Tribunal aponta inicialmente que o valor atribuído à obra pelo órgão regulador encontra-se superavaliado por várias causas (informações confirmadas pelos Acórdãos nº 18/2017-TCU-Plenário e nº 1701/2017-TCU-Plenário). A discussão analítica dessas diferenças foi procedida com grande detalhe no relatório de 2016, quando o COI deliberou que eram mais que suficientes para ensejar o bloqueio da execução do contrato. Uma primeira parcela desse sobrepreço apontado, equivalente a R\$ 203,8 milhões (valores de maio/2012), decorre de parâmetros estritamente financeiros desse cálculo (alíquota e base de cálculo de IRPJ e CSSL).

Contudo, o valor do investimento sobre o qual seriam aplicados os parâmetros financeiros também se encontrava superestimado no projeto inicialmente aceito pela ANTT para efeito de celebração do termo aditivo em questão. Nos custos diretos, foram identificados duplicidade de pagamentos, superestimativa injustificada do custo do transporte de aço, utilização de referência errada de preço (indicando outro serviço distinto de valor muito superior) e de produtividade incompatível com as especificações dos produtos, troca de valores unitários e uso de serviços inadequados às condições técnicas da obra. Quanto aos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), foram identificadas duplicidade de aplicação do BDI cheio para serviços cotados (os quais já incluem o BDI quando da cotação pelo fornecedor) e adoção de alíquotas indevidas de ISSQN. Por fim, o percentual a título de “risco” da composição de preços foi aplicado sobre o valor total da obra, não apenas sobre o custo direto.

As apurações de sobrepreço, ressalte-se, são apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não tem detalhamento das soluções técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva



sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade do orçamento. Estas deficiências foram, inclusive, reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, o que, lamentavelmente, não impediu que fosse aceito o projeto recebido da concessionária para celebração do aditivo e fixação do valor do aporte a ser pago pela União – em outras palavras, a renegociação que deu margem ao aditivo baseou-se em projetos completamente insuficientes para essa finalidade ou para permitirem a execução. Não por acaso, o cronograma de execução das obras apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no termo aditivo, permanecendo a obra paralisada (circunstância reiterada neste contrato de concessão). Constam também apontamentos de omissão e deficiências na fiscalização das obras.

Em 2017 a verificação do TCU centrou-se no cumprimento pela ANTT das providências corretivas e da sua suficiência para elidir os riscos originais. Na questão do sobrepreço por razões financeiras (item 9.3.1 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), a ANTT concorda em seus estudos técnicos com a posição do TCU, mas não formalizara o reequilíbrio do contrato em novo termo aditivo; portanto, a indicação de paralisação foi mantida em razão de não ter havido qualquer garantia de implementação das medidas necessárias, especialmente porque a concessionária manifestou expressa discordância da posição da ANTT.

Quanto aos dois demais pontos – sobrepreço no orçamento da obra e projeto deficiente, item 9.3.2 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário –, também não se verificara a correção das irregularidades: embora a ANTT afirmasse já ter recebido os projetos, não se posicionou sobre a sua adequação, tampouco encaminhou-os ao Tribunal para avaliação da regularização das pendências (que incluía a imprescindível análise de quantificação exata do sobrepreço eventualmente remanescente).

Em 2018, o Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário informou não terem sido adotadas quaisquer medidas pela ANTT em relação à irregularidade de sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro em função de parâmetros financeiros da concessão, mantendo-se inalterada a indicação de paralisação. Quanto aos demais pontos, com base no novo projeto da concessionária encaminhado pela Agência, informou-se não ter sido possível a análise do sobrepreço, haja vista o projeto ter sofrido alterações substanciais (provavelmente indispensáveis) em relação ao que fora analisado e achado em sobrepreço no Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário, razão pela qual uma posição acerca da adequação dos preços dependia crucialmente “da finalização do processo de



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

consolidação dos projetos ora em curso, cuja conclusão produzirá os elementos necessários à elaboração do orçamento final das obras”.

O último projeto apresentado, ainda que com substancial evolução, não foi sequer aprovado pela Diretoria ou por qualquer instância técnica da ANTT (de fato, o parecer técnico de empresa contratada pela Agência contempla diversos apontamentos de inconsistência). Nesse projeto, o processo de análise pela ANTT revelou-se frágil, inexistindo inspeções de campo para conferir as informações prestadas pela concessionária (inclusive dados sensíveis como o percentual de execução e o sistema construtivo efetivamente utilizado); várias obras de arte executadas em desconformidade com o projeto original foram analisadas apenas pelas quantidades no papel, sem verificação *in loco* do que efetivamente foi feito, nem de sua adequação técnica.

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais no último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente possuía itens de serviço com preços superiores ao de mercado<sup>16</sup>, além de itens com quantitativos majorados<sup>17</sup> (totalizando indícios de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

Por todos esses motivos, no Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário concluiu-se pela manutenção integral da recomendação de paralisação: o projeto apresentado não foi aprovado pela ANTT, foi submetido a um processo de análise extremamente frágil e, mesmo com os elementos parciais, já embutia sobrepreço de mais de R\$ 276 milhões (ref. maio de 2012). As providências

---

<sup>16</sup> Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (prolpropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

<sup>17</sup> Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação geomecânica de trechos do túnel para fins de escavação).



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

saneadoras determinadas pela Corte de Contas foram (item 9.2 do sobredito Acórdão): a aprovação do projeto completo pela ANTT, em suas soluções técnicas e valores, com a comprovação de que o processo de verificação foi adequado e incluiu as necessárias checagens *in loco*; a correção do sobrepreço apontado na auditoria e todas as inconsistências técnicas nela detectadas; o detalhamento de preços unitários em todos os itens do novo projeto aprovado; e a correção dos componentes financeiros do superfaturamento, relacionados aos parâmetros do fluxo de caixa da concessão.

Em audiência pública promovida pelo COI em 22.11.2018, o representante do Tribunal resenhou os principais fatos da fiscalização, relatados acima, e apontou – em resposta a pergunta do Comitê – que os principais riscos, à época, eram o pagamento de algum título de ressarcimento à atual concessionária com os recursos atualmente alocados e o uso do atual projeto defeituoso e incompleto como base para uma nova licitação; nesse sentido, seria até admissível a elaboração de um novo projeto às custas da ANTT, mas deveria ser igualmente ressarcido pela concessionária o valor correspondente às insuficiências na execução de projetos e obras pelos quais a mesma já recebeu aportes federais. Explicou, ademais, que empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam incluídos no horizonte total da concessão, sendo muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que esta condição viesse a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois oferece ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Essa avaliação competitiva pode ser feita tanto pela inclusão da obra em uma licitação para a concessão quanto, se for imprescindível, pela licitação específica para uma obra realizada com aportes públicos.



**Informação do gestor:**

Durante a apreciação do PLOA/2019 pelo Congresso Nacional, por meio do Ofício nº 514/2018/PG/ANTT<sup>19</sup>, de 08.11.2018, a Agência Nacional de Transportes Terrestres sintetizou a importância econômica da obra, explicou as dificuldades técnicas em sua execução e informou que a concessionária apresentou, em 2017, um “representativo avanço na qualidade do projeto executivo”, que teria sido inclusive reconhecido pelo Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário. Em função disso, a Agência relatou que estava em processo de contratação de consultoria especializada para auxiliá-la a sanear os problemas relativos ao projeto executivo e identificar as obras já executadas com os respectivos percentuais de execução, a fim de atender às determinações do TCU e realizar o definitivo encontro de contas com a concessionária. Relatou, também, existirem divergências quanto ao percentual efetivamente executado (de 40%, segundo a ANTT, ou de 54% para a concessionária) e, em relação à aderência do executado ao projeto aprovado, asseverou que, ainda que reconhecidos os percentuais da ANTT, persistiriam pagamentos a fazer em favor da concessionária.

Quanto à concessão, explanou que “não serão necessários recursos para concluir a obra como um todo, uma vez que já está previsto no novo contrato de concessão, tendo em vista que o atual se encerrará em 2021”, mas que seriam necessários recursos orçamentários para “quitar eventuais pendências financeiras para remunerar obras que já tenham sido executadas”.

Em reunião de audiência pública realizada em 22.11.2018, o representante da ANTT reiterou que a obra encontrava-se parada, com 40 a 50% de grau de execução (com imprecisão nessa apuração, conforme adiante tratado). Trouxe a importante informação de que expirará em 2021 a atual concessão e que a Agência não mais pretendia executar a obra no âmbito do contrato e, portanto, não retomaria as obras.

A questão crucial para a Agência, naquele momento, era exatamente a apuração do estado exato da obra (inventário e elaboração de “*as built*”) e a conclusão de um projeto executivo do remanescente da obra, para o submeter à nova licitação como uma obrigação da futura concessionária, sem aporte governamental. Para essa finalidade, a Agência não tinha estrutura de pessoal e expertise de acompanhamento de obra no sentido tradicional (visto ser o seu objetivo

---

<sup>19</sup> Reencaminhado por cópia através do Ofício nº 1...200/2018/ASPAR/GM, de 09.11.2028, do Ministério dos Transportes.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

institucional a fiscalização regulatória de concessões, que tem natureza distinta da gestão direta de uma obra convencional), necessitando, portanto, de contratação externa de empresa especializada (para essa finalidade que a ANTT afirmou necessitar dos recursos que constam do PLOA/2019). Com efeito, tendo em vista divergências estabelecidas entre a agência e a concessionária acerca da extensão e do valor da obra realizada e da adequação dos projetos até agora entregues<sup>20</sup>, o trabalho de revisão do projeto e realização do inventário da obra construída se mostrava imprescindível para a própria resolução da concessão e encontro de contas.

### **AVN 27/2019-CN**

#### **Informação do TCU:**

No âmbito do Fiscobras 2019, o TCU promoveu nova fiscalização junto à ANTT, com o objetivo de verificar a implementação das medidas corretivas e obter uma previsão de envio do projeto executivo revisado, em atenção aos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário. Apurou-se que a Agência está realizando os procedimentos visando o saneamento das irregularidades: para o intento, foi firmado Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal de Santa Catarina a fim de implantar as medidas corretivas relacionadas ao projeto e ao orçamento das obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis.

Salientou-se, contudo, que os procedimentos da Universidade Federal de Santa Catarina ainda estão em curso, com prazo de finalização previsto para 21 de dezembro de 2019. Ato contínuo, ainda se fará necessário revisar o cálculo do fluxo de caixa marginal do projeto, bem como colher manifestação da concessionária acerca da necessidade de ajustes em especificações ou valores relacionados à obra (em cumprimento aos itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário).

Neste contexto, restou constatado que a situação fática pouco evoluiu desde o exercício financeiro anterior: ainda não existe projeto revisado (incluindo-se, portanto, o orçamento), formalmente aprovado pela ANTT, tampouco foi editado ato administrativo com a revisão dos cálculos do fluxo de caixa marginal que embasou o 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00. Diante do quadro, o Plenário do TCU exarou o Acórdão 2443/2019 (recebido neste

---

<sup>20</sup> Os quais estão desatualizados, não são aceitos pela ANTT como adequados à obra e cujo fluxo de entrega tem sofrido atrasos pela concessionária (inclusive em razão das divergências quanto à execução da concessão).



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Parlamento como AVN 27/2019-CN), por meio do qual se manteve a classificação das irregularidades (sobrepreço no orçamento da obra; sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa das alíquotas e das bases de cálculo do IRPJ e do CSSL; e projetos básico e executivo desatualizados e deficientes) como IGP.

Na audiência pública realizada pelo COI no presente exercício (5/11/2019), o representante do TCU – após discorrer acerca do histórico e das irregularidades identificadas na obra – reafirmou o que foi informado no Acórdão 2443/2019-TCU-Plenário (não existência, até o presente momento, de projeto revisado – e orçamento – formalmente aprovado pela ANTT e não edição de ato revisando os cálculos do fluxo de caixa marginal do 12º Termo Aditivo ao contrato de concessão).

Ademais, em resposta às perguntas do Coordenador do COI, o servidor da Corte de Contas informou: que ainda não há definição, de mérito, pelo tribunal, acerca da legalidade da estratégia de se remunerar a construção de obra rodoviária por meio de aportes de recursos públicos diretamente ao concessionário, sem que tenha havido prévio procedimento licitatório; e que o último projeto apresentado pela ANTT ao TCU, em 2017, embora seja melhor que o anterior, ainda possui problemas relacionados aos preços dos insumos da obra.

Assim, prosseguiu o funcionário do Tribunal de Contas da União, haja vista a concessão da BR-040/RJ finalizar em 2021, pessoalmente não acredita haver tempo hábil para que as irregularidades sejam superadas e para que a atual concessionária realize as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis antes do advento do termo contratual, apontando, como possíveis soluções: a realização de licitação autônoma para a realização da obra; ou incluí-la no próximo contrato de concessão (que acredita ser a opção que será adotada, tendo em vista os estudos que estão sendo realizados pela Empresa de Planejamento e Logística S.A.).

### **Informação do gestor:**

No atual momento (apreciação do PLOA/2020), em Audiência Pública do COI realizada em 5/11/2019, o servidor da ANTT confirmou a contratação da Universidade Federal de Santa Catarina (por meio da celebração de Termo de Execução Descentralizada), a fim de levantar minuciosamente os serviços executados e os comparar com os dois projetos produzidos pela concessionária, além de realizar sondagens a fim de verificar aspectos técnicos da obra em



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

questão. Complementou que os trabalhos da Universidade devem ser finalizados em dezembro de 2019.

Ato contínuo, a ANTT, de posse das conclusões relativas aos serviços da Universidade Federal de Santa Catarina, responderá o TCU acerca das condições que as obras foram executadas. Reafirmou, ainda, que devido ao reduzido prazo para término do contrato de concessão vigente (cerca de um ano e meio), os serviços remanescentes ainda necessários – com as irregularidades devidamente sanadas – para finalizar a Nova Subida da Serra de Petrópolis serão realizados pela nova concessionária, complementando que a Empresa de Planejamento e Logística S.A. já está estudando essa futura concessão.

Em resposta aos questionamentos realizados pelo Deputado Coordenador do COI, foi informado que o prazo estimado para a ANTT finalizar os procedimentos para completo atendimento das medidas saneadoras que lhe foram direcionadas no Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário é de seis meses. Reafirmou, ademais, não vislumbrar que a atual concessão tenha condições e tempo hábil (antes do término do contrato) para terminar a obra e que o encaminhamento a ser dado à questão é tema afeto à política de governo, sob responsabilidade ministerial, não cabendo à ANTT decidir a respeito.

### **Proposta do COI:**

Trata-se de ocorrência que bem representa a assertividade da intervenção preventiva do Comitê: o contrato encontra-se em andamento e ainda resta por concluir mais da metade da obra, evitando-se, por meio de bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do empreendimento, um aumento dos prejuízos decorrentes das irregularidades identificadas. Vale lembrar que a construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis consta do quadro de bloqueio físico, orçamentário e financeiro desde a LOA de 2017.

Em relação aos riscos de prejuízo ao Erário, a situação pouco mudou durante o ano de 2019: a definição acerca do percentual da obra efetivamente executado pela concessionária – que servirá de base para o encontro de contas – ainda está em apuração (empregando-se equipe técnica da Universidade Federal de Santa Catarina para o intento); não há um projeto executivo do remanescente de obra; e até o momento não foram repactuados os parâmetros financeiros



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

indevidos do fluxo de caixa da concessão a fim de evitar a consumação de pagamentos superfaturados em favor da concessionária.

Neste contexto, embora meritório que medidas saneadoras venham sendo adotadas pela ANTT, não há, ainda, a finalização dos procedimentos para se obter segurança de que todas as irregularidades foram devidamente tratadas pela agência reguladora. Permanecem, portanto, não equacionados os achados de auditoria que podem redundar em desfalques aos cofres da União.

De toda forma, percebem-se avanços na conduta da ANTT: não mais se identificou a preocupação da agência reguladora (nos moldes adotados em anos anteriores) de reservar recursos com a finalidade de efetuar pagamento de eventuais “diferenças” à concessionária (no PLOA/2020, de maneira diversa a anos anteriores, não consta ação orçamentária, ao menos específica, para a obra sob análise). Denota-se que a autarquia está focada em quantificar precisamente os serviços efetivamente executados e em elaborar projetos adequados, para que, doravante, possa regularizar os apontamentos do TCU e promover o encontro de contas com a concessionária sobre bases regulares.

Por isso, afastou-se (ao menos é o que transparece) entendimento apresentado em 2016 pela ANTT no qual se pretendia, desde logo, realizar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão (utilizando-se premissas inquinadas) para, em caso de comprovação posterior das irregularidades, buscar-se o ressarcimento dos danos pela Administração Pública. Submeteu-se o concessionário à disciplina legal dos contratos administrativos, priorizando-se o resguardo do interesse público (sem olvidar da possibilidade de que o particular pode se socorrer do Poder Judiciário em busca da reparação dos danos, caso logre êxito em os comprovar,).

Não é demais repisar que a intervenção do COI no presente empreendimento perpassa os valores envolvidos no contrato. Se o Congresso Nacional anuísse ao prosseguimento de uma obra com irregularidades da monta das observadas na Nova Subida da Serra de Petrópolis, sinalizaria como cabível os concessionários obterem alterações contratuais calcadas em fragilidades de regulação e deficiências de projetos, permitindo-lhes apropriar-se, de forma ilegítima, de excedente proveniente do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

De outro turno, cabe salientar que ainda não foi definitivamente deliberado pelo TCU a situação da modelagem do contrato ora sob análise: por meio do Acórdão 738/2017-TCU-



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Plenário<sup>21</sup>, apontou-se a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040/RJ, assim como da inclusão, da forma como foi operada, da obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis no objeto da avença. Portanto, a continuidade de desembolsos em um empreendimento com tantos questionamentos (ainda não solucionados) não é medida consentânea aos princípios que regem a Administração Pública.

Conforme colocado pelo COI no ano anterior, não havia qualquer impedimento, na LOA/2019, para que a ANTT contratasse consultoria a fim de apoiar a gestão do distrato das obras e de elaborar um novo projeto com o objetivo de proceder novo procedimento licitatório da nova concessão (a atual expirará em 2021). Nestes termos, conforme relatado anteriormente, a ANTT firmou o Termo de Execução Descentralizada 003/2018, junto à Universidade Federal de Santa Catarina, o qual permitirá:

- a) Identificar as quantidades físicas e valores financeiros das obras executadas, integral ou parcialmente;
- b) Avaliar, para cada serviço executado, se as metodologias empregadas obedeceram ao projeto original e eram as mais recomendadas na época da aprovação do projeto;
- c) No que se refere ao túnel, avaliar a pertinência da tecnologia executiva definida no Projeto Executivo inicial, sobretudo a comparação entre os métodos New Austrian Tunneling Method (NATM) e Tunneling Boring Machine (TBM);
- d) Verificar as distâncias médias de transporte (DMT) especificadas em projetos; e
- e) Fornecer todos os elementos necessários à elaboração do orçamento da obra, em conjunto com o Projeto Executivo de 2018.

Ao término das apurações sob responsabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina, a ANTT terá condições de analisar, justificar e adequar o projeto e o orçamento da obra, assim como de verificar e aferir as condições locais e dos serviços efetivamente executados. Ato contínuo, após oportunizar a manifestação da concessionária (Concer), a agência realizará a revisão do cálculo do fluxo de caixa marginal que embasou a lavratura do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00.

---

<sup>21</sup> Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos ainda em tramitação e sem decisão de mérito.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Em síntese, o COI entende não ser crível liberar a execução do subtítulo sob apreciação, haja vista o Congresso Nacional – tampouco o TCU e a ANTT – não estar convencido de que as irregularidades foram superadas. Adotando essa linha, impede-se a realização de pagamentos superfaturados, promove-se a correção de projetos e orçamentos da obra, prestigia-se a expectativa de controle e se condiciona, de forma favorável, o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual.

Finalmente, uma ressalva se faz necessária, conforme expedido em anos anteriores: o prosseguimento do bloqueio da execução física, orçamentária e financeira, ora proposto, cinge-se apenas ao Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, e não à totalidade do Contrato de Concessão PG-138/95-00, restando bloqueada a inclusão dos novos investimentos descritos no sobredito aditivo, em complementação à verba já prevista para a execução da Nova Subida da Serra de Petrópolis, constante do item 1.9 do Programa de Exploração da Rodovia-PER, e dispor sobre a modalidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio de Fluxo de Caixa Marginal, bem como a relocação da praça de pedágio PI - Xerém. Portanto, apenas os componentes supradescritos que estão abarcados no quadro de bloqueio da lei orçamentária vigente – e assim devem permanecer – pois eventual ordem de paralisação de todas as atividades da concessão jamais fora cogitada por este Comitê.

Portanto, propõe o Comitê que seja mantida a posição inicial da LOA/2019 – coincidente com exercícios anteriores – de bloquear a execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativa às obras de construção da Nova Subida da Serra na BR-040/RJ (Programa de Trabalho 26.782.2087.15PB.0030), haja vista ainda não terem sido adotadas as medidas corretivas dirigidas à ANTT, pelo TCU, no bojo do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário, em atenção ao previsto no art. 119 da Lei 13707/2018 (LDO/2019). Repisa-se, contudo, que o referido bloqueio não impede a alocação de recursos para novas licitações e contratações de serviços de engenharia para auxiliar a ANTT a mensurar o estado atual das obras e a elaborar projetos executivos para nova concessão, em qualquer outra programação orçamentária julgada adequada para essa finalidade.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

## **AVN 28/2019-CN: Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA**

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT

### **Programa de Trabalho:**

26.782.3006.13X7.0029/2020 – Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2019 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2018 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2017 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2087.13X7.0029/2016 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2075.13X7.0029/2015 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

26.782.2075.13X7.0029/2014 - Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

### **Objeto:**

Contrato SR-05/00878/2014 – Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05.

### **Irregularidades:**

Projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

Projeto executivo deficiente pela ausência de planilha orçamentária.

### **Histórico**



### **Informação do TCU:**

No Relatório de Fiscalização 181/2018 (TC 015.621/2018-9) da unidade técnica do TCU, de 24/9/2018, foi informado, inicialmente, que a maior parte dos seis lotes das obras de adequação da BR-116/BA encontrava-se em fase de elaboração e aprovação de projetos, com pouca ou nenhuma obra iniciada, à exceção do Lote 5<sup>22</sup> (objeto dos apontamentos), que possuía projetos básico e executivo aprovados em quase sua totalidade e estava com obras em andamento (iniciadas em novembro de 2017, execução física de 8,83% em julho de 2018).

As restrições levantadas pela auditoria de 2018 referiram-se, fundamentalmente, à adoção pela contratada de soluções técnicas que levavam a que o objeto construído fosse substancialmente diferente daquele licitado<sup>23</sup>, mesmo com a enorme (e perigosíssima) latitude permitida nos casos de “contratação integrada” de projeto básico, executivo e obra nos termos da Lei do RDC (Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, art. 9º).

A primeira desconformidade referia-se ao projeto geométrico: o projeto executivo contemplava uma obra com características técnicas e operacionais incompatíveis com a classe de obra<sup>24</sup> adotada pelo Termo de Referência do edital, previa rampas com declividade em desacordo com os parâmetros da mesma classe de projeto e contemplava um desnível entre as pistas direita e esquerda, com inclusão de um talude crítico no canteiro central<sup>25</sup>, em desacordo com as seções-tipo previstas no anteprojeto e com a inclinação transversal máxima estabelecida no edital. As referidas desconformidades acarretavam redução qualitativa das características técnicas e operacionais da obra, diminuía o nível de serviço a ser alcançado ao longo da vida útil de projeto e geravam perda no conforto e segurança dos usuários, especialmente em relação à operação de veículos pesados, como grandes caminhões (consequências minuciosamente demonstradas no relatório de auditoria).

---

<sup>22</sup> Compondo um total de 53,18 km entre os municípios de Teofilândia e Santa Bárbara/BA (km 334.23 – km 387,41).

<sup>23</sup> Estimativa de dano potencial associado à concretização das três irregularidades apontadas no valor de R\$ 58.503.393,84 (data-base set./2013), o que representa 21,27% do valor inicial do Contrato. A especificação do objeto licitado encontra-se no Edital RDC Presencial 292/2014-05.

<sup>24</sup> Classe I-A -Região Plana, segundo as especificações técnicas do DNIT.

<sup>25</sup> Elemento que, além de estar explicitamente vetado pelos parâmetros do edital, representa um elemento crítico e perigoso de aumento do risco de capotamentos na rodovia, que pode agravar situações de acidente.



O segundo problema foi identificado na pavimentação: o anteprojeto previa a utilização de alguma das soluções de base e sub-base com material pétreo britado (duas camadas de 20 cm de espessura), enquanto o projeto executivo apresentado e aceito pelo DNIT contemplava duas camadas de solo estabilizado de apenas 15 cm de espessura, com apenas uma camada de mistura solo-brita. Esta modificação (que reduzia significativamente os custos dos componentes para o construtor) não seria vedada pelo edital de licitação, nem seria inconcebível do ponto de vista técnico, desde que houvesse justificativa técnica para tanto acerca da qualidade da nova solução adotada. Mais precisamente, o DNIT cotou na licitação um serviço realizado com uma metodologia reconhecidamente mais cara<sup>26</sup> e permitiu outra sem qualquer comprovação da adequação frente às exigências de qualidade da especificação original.

O terceiro ponto referiu-se à alteração da barreira central (o anteprojeto previa barreira rígida em concreto; o projeto executivo contemplou defesa metálica) e da localização e comprimento das passarelas. No caso da defesa metálica, a justificativa para sua adoção teria sido a mudança do desnível das pistas em relação ao anteprojeto (primeira irregularidade descrita acima) – de exclusiva responsabilidade do consórcio construtor – mas não havia comprovação de que atendiam aos mesmos requisitos de segurança da barreira de concreto, além do que seriam de comprovado maior custo de manutenção ao longo da vida útil da rodovia. Por sua vez, as passarelas tiveram a localização alterada em relação ao anteprojeto (três delas em mais de 100 metros) – sem qualquer avaliação do efeito disso para os usuários da área circundante – e a extensão reduzida de 52 para menos de 42 metros (fazendo com que os pedestres tenham que atravessar em nível as ruas laterais às rodovias, reduzindo consideravelmente o nível de segurança que a passarela confere à circulação de transeuntes sobre a rodovia)<sup>27</sup>.

Em síntese dos achados do TCU: o DNIT licitou e vinha pagando por um objeto, mas estaria recebendo outro, de qualidade e funcionalidade muito inferior. O consórcio contratado ofertou um produto, mas estaria entregando outro muito inferior e de menor custo, mas recebendo do DNIT os mesmos valores. A diferença financeira apontada alcançaria R\$ 58.503.393,84 (data-base set/2013), ou 21,27% do valor contratado. A diferença de qualidade, a ser paga pelos

<sup>26</sup> O que em si mesmo já seria um indício de irregularidade na licitação, uma vez que são possíveis, em tese, outros métodos mais baratos.

<sup>27</sup> Cabe ressaltar que vários pareceres técnicos do DNIT criticaram essa solução, adotada sob a justificativa de redução de custos com desapropriações de imóveis lindeiros.



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

usuários, acarretaria uma rodovia muito menos segura e muito mais cara de utilizar (em termos de desgaste de veículos e de velocidade média permitida, que afetam significativamente os transportadores comerciais). Mais grave foi a constatação de que, estando em andamento a obra, os danos ao Erário e o fato consumado de uma obra de qualidade e segurança inferiores às licitadas tornar-se-iam de cada vez mais difícil reversibilidade.

Outro apontamento feito pela auditoria, embora não tenha ensejado, àquela época (setembro de 2018), recomendação de paralisação, foi a ausência de planilha orçamentária no projeto executivo. Essa ausência impossibilitava qualquer análise fundamentada do custo global da obra, o correto acompanhamento contratual pelo DNIT e a negociação de eventuais aditivos, além de descumprir uma exigência expressa em lei para qualquer contratação pública e que não é excepcionalizada pelo regime de contratação integrada do RDC (ao contrário, a lei do RDC é expressa em exigir também a apresentação do orçamento detalhado da obra já no projeto básico – art. 2º, parágrafo único, inciso VI da Lei 12.462/2011<sup>28</sup>).

Em manifestação na audiência pública do COI em 27/11/2018 (durante apreciação do PLOA/2019), o representante do Tribunal apontou que, de fato, a obra era de suma importância e vinha merecendo cuidado especial na fiscalização. Auditoria anterior (Acórdão 877/2016-TCU-Plenário) já levantara uma série de problemas graves com o RDC promovido (anteprojeto licitado sem processo de aprovação técnica formal pela Diretoria competente do DNIT; anteprojeto e termo de referência licitados sem os elementos mínimos exigidos pelas próprias instruções técnicas do DNIT, levando a indefinição injustificável do preço de referência<sup>29</sup>). Desta forma, antes mesmo da contratação, o DNIT fora alertado das inconsistências do projeto e da orçamentação (mesmo com as características mais superficiais permitidas a esses elementos pelo regime do RDC). Mesmo assim, o Tribunal limitou-se a determinar providências retificadoras ao

---

<sup>28</sup> A exigência já havia inclusive sido objeto de determinação específica ao DNIT para os seus contratos sob RDC (Acórdãos 1167/2014, 2433/2016 e 2136/2017-TCU/Plenário).

<sup>29</sup> Nos termos Voto condutor do referido Acórdão:

*Segundo a equipe de auditoria, a SR/BA utilizou na contratação um anteprojeto de engenharia/termo de referência sem os elementos estabelecidos na IS DG 17/2013, bem como orçamento em desconformidade com o disposto no art. 9º, §2º, I e II, da Lei 12.462/2011 c/c o art. 74 do Decreto 7.581/2011 e IS DNIT 17/2013, na medida em que haveria falhas na seleção de obras para o orçamento paramétrico, bem como falta de dados que suportassem a caracterização dos quantitativos dos serviços do orçamento determinístico, ambos orçamentos com indícios de superavaliação, o que resultou na contratação do empreendimento sem a definição adequada de seu preço de referência.*



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

DNIT, sem propor naquela ocasião paralisação dos trabalhos. Com relação aos achados da fiscalização de setembro de 2018 relatou que: o projeto executivo entregue diferia, substancial e materialmente, do que havia sido licitado; a obra possuía características inadequadas para as condições de relevo ao longo do seu traçado, o que geraria um produto final de qualidade deficiente que prejudicaria, principalmente, o usuário; em especial, a elevação de inclinação máxima das rampas de 3% para 6% teria impactos sensíveis sobre a capacidade operacional dos veículos de carga, e a existência de um desnível entre as faixas de rolamento geraria uma situação de “talude crítico”, o que aumentaria em muito o risco de acidentes e o perigo às vidas dos usuários. Quanto ao item de pavimentação, apontou que a licitação exigia que o pavimento tivesse não apenas a vida útil de 10 anos, mas uma qualidade igual ou melhor que a da solução apresentada no anteprojeto como paradigma, o que não restou comprovado no projeto executivo.

Ainda durante a audiência pública de 27/11/2018, o servidor do TCU reiterou o perigo da irreversibilidade, pois se a via fosse construída da forma como se apresentava, os prejuízos sofridos pela sociedade se dariam ao longo de muitos anos. Quanto às questões de prazo, lembrou que a auditoria foi concluída e colocada em conhecimento completo do DNIT em outubro de 2018, tendo transcorrido tempo suficiente para uma tomada de posição em relação aos temas. Pediu, em outras palavras, que o DNIT priorizasse a proteção da sociedade: os apontamentos do Tribunal buscavam não apenas preservar o princípio constitucional da vinculação do contrato aos termos da licitação, mas sobretudo a segurança da sociedade quando da utilização do bem público em construção. Em questão estaria a entrega à sociedade de um produto muito inferior em qualidade do que aquele pelo qual se estava contratando e pagando. Quanto ao argumento do elevado desconto financeiro apresentado pelo DNIT, alegou ser de muito difícil aceitação, na medida em que o orçamento falho que gerou o preço de referência não permitia dizer, com a mínima precisão, um preço aceitável para a obra (em outros termos, o DNIT licitou sem saber com segurança quanto deveria custar a obra e, por isso, não poderia alegar que o desconto era elevado ou vantajoso).

Após a aprovação em 13/12/2018, pela CMO, do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018, o qual incluiu o Lote 5 das obras de adequação de trecho rodoviário da BR-116/BA no Anexo VI da LOA/2019, o Ministro-Relator do TCU, em 19/12/2018, exarou despacho (comunicado à CMO por meio do Aviso nº 1551-GP/TCU, de 21/12/2018) adotando medida cautelar suspendendo a execução dos serviços em voga e adotou a classificação das irregularidades como IGP



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

(anteriormente havia apenas a proposta de classificação como IGP pela unidade técnica). É válido registrar que, no bojo do referido despacho, consignou-se que “não ficam suspensas as intervenções necessárias à preservação dos trabalhos executados até o momento”.

Ato contínuo, por meio do Acórdão 214/2019-TCU-Plenário (encaminhado à CMO por meio do Aviso nº 267-GP/TCU, de 14/5/2019), prolatado em 6/2/2019, que analisou agravo interposto pelo consórcio executor das obras, conheceu-se da peça recursal e, no mérito, negou-lhe provimento, referendou-se a liminar adotada monocraticamente pelo Ministro-Relator e esclareceu-se o alcance da possibilidade de adoção de medidas destinadas à preservação dos trabalhos executados até aquele momento, *in verbis*:

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

9.1. com fulcro no art. 276, caput, do RI/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 71 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. conhecer da peça recursal apresentada pelo consórcio HAP-Planex-Convap como agravo, negando-lhe provimento;

9.3. dar ciência ao Dnit e ao consórcio HAP-Planex-Convap que as medidas destinadas à preservação dos trabalhos executados até o momento limitam-se à conclusão do processo de imprimação asfáltica, juntamente com os devidos serviços anteriores, do trecho faltante de 2,4 km dos 12,6 km parcialmente executados no lote 5 da BR-116/BA, o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário.

9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao Dnit e ao consórcio HAP-Planex-Convap.

As apurações relativas às obras do Lote 5 da BR-116/BA prosseguiram no âmbito do TCU (TC 015.621/2018-9) e, em 12/6/2019, nova decisão foi tomada pelo Plenário do Tribunal (Acórdão 1392/2019). Neste *decisium*, a Corte de Contas não conheceu do pleito de liberação de recursos para a execução das obras do Lote 5 da BR-116/BA, apresentado pelo consórcio executor e pelo DNIT, uma vez que “compete à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e ao Congresso Nacional decidirem a respeito”, revogou a medida cautelar exarada no despacho de 19/12/2018 e adotou outras medidas a fim de prosseguir com as apurações em curso.

A decisão referida no parágrafo antecedente trouxe alguns aspectos merecedores de registro, por importantes à análise da matéria que são:

- a) ao menos desde maio de 2019, o DNIT informara estar promovendo reanálise do projeto da obra, levando em consideração os apontamentos constantes do Relatório de



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Auditoria do TCU (item 14 da Proposta de Deliberação do Acórdão 1392/2019-TCU-Plenário);

- b) o DNIT solicitou ao Tribunal, em dois momentos distintos, a liberação de recursos para o empreendimento, sendo o primeiro no montante de R\$ 10,6 milhões a fim de conservar os serviços até então executados (item 22 da Proposta de Deliberação do Acórdão 1392/2019-TCU-Plenário) e o segundo, num total de R\$ 38.340.036,90 (ref. setembro de 2019), com o objetivo de concluir os 15 km até então atacados da obra, liberando o trecho em questão para tráfego (itens 24-26 da Proposta de Deliberação do Acórdão 1392/2019-TCU-Plenário c/c o Ofício Nº 37449/2019/ACE/DG/DNIT SEDE, de 9/5/2019, encaminhado do presidente da CMO);
- c) a unidade técnica do TCU opinou por “acatar os valores apresentados pelo DNIT para liberar a completa execução dos 15 km já iniciados” (item 28 da Proposta de Deliberação do Acórdão 1392/2019-TCU-Plenário);
- d) a classificação de IGP para as irregularidades deveria assim prosseguir, haja vista não terem sido apresentados novos elementos, de fato e de direito, dada a inexistência de manifestação específica, conclusiva e fundamentada pelo DNIT, mas tão somente informações sucintas que permitiam [apenas] presumir a concordância da autarquia com as conclusões do relatório de auditoria (item 35 da Proposta de Deliberação do Acórdão 1392/2019-TCU-Plenário); e
- e) a medida cautelar foi revogada em razão de alegada ausência superveniente de um dos seus pressupostos (perigo na demora), o que decorreu da inclusão, pelo Congresso Nacional, do subtítulo referente ao Lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA/2019, uma vez que a continuidade da execução física, orçamentária e financeira permaneceria vedada enquanto a obra não fosse removida do supracitado anexo (itens 42-43 da Proposta de Deliberação do Acórdão 1392/2019-TCU-Plenário).

### **Informação do gestor:**

Em apresentação na audiência pública promovida pelo COI em 27/11/2018, durante a apreciação do PLOA/2019, em representação da autarquia, o Superintendente do DNIT na Bahia informou o fluxo “imenso” de veículos no trecho, apurado em cerca de 20 mil veículos/dia, grande parte deles de transporte pesado. O trecho em discussão tem cerca de 20% de sua execução



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

presentemente sendo atacada, sem que nenhum item havia sido concluído. Apontou que estava prestando as informações requeridas pelo TCU, argumentando ser precoce uma decisão de paralisação em função das “alternativas disponíveis”<sup>30</sup> e em razão de o Tribunal ainda estar analisando a resposta da autarquia.

Salientou que o desconto oferecido pelo licitante, em relação ao preço orçado para a licitação (R\$ 61 milhões, ou 20 % do total), foi muito vantajoso para os cofres públicos.

A única argumentação específica quanto às irregularidades apontadas pelo TCU se deu em torno da questão do pavimento: expôs que o anteprojeto especificava somente o período de 10 anos de vida útil desse elemento, mas não exigira a oferta de nenhum tipo específico de base, desde que a exigência de vida útil fosse atendida.

Em pedido final na sua exposição, propôs à Comissão a concessão de um prazo de 180 dias para rever os pontos que o TCU apontara.

Em resposta às questões do Comitê, informou que de fato o DNIT não conhecia o valor final da obra “porque o orçamento era sigiloso até a abertura das propostas, como permite o RDC”. Quanto ao entendimento do DNIT acerca do mérito dos questionamentos (em especial sobre se o objeto do projeto executivo apresentado corresponde ao do anteprojeto), esclareceu que o DNIT ainda trabalhava nas informações para esclarecer ao TCU.

O Diretor de Infraestrutura Rodoviária do DNIT, por sua vez, esclarecendo questionamentos formulados pelo COI, afirmou que os manuais do DNIT admitiam, dentro de uma mesma classe de rodovia, variações em função do relevo e, na região do trecho impugnado, ele é “ondulado” (em lugar de “plano”, como apontava o Tribunal), sendo claro o termo de referência em obrigar os projetos a seguirem os manuais construtivos do DNIT. Além disso, alegou que o termo de referência permitia, aos Lotes 5 e 6 do trecho, apresentar seus greides espelhando os da pista existente, o que autorizaria que as rampas do projeto correspondessem às que foram apresentadas. Reconheceu, ademais, a imprecisão do Termo de Referência, que poderia dar margem a dupla interpretação de alguns critérios, mas afirmou que o projeto técnico era excelente, atendendo cem por cento às normas técnicas vigentes. Quanto ao preço contratado, sendo o regime um RDC, entendia que o desconto de 20% era vantajoso ao DNIT.

---

<sup>30</sup> Não explicitou quais seriam as citadas alternativas.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

A audiência de 27/11/2018 foi ainda honrada com a presença do Deputado João Carlos Bacelar que apresentou extensos argumentos em defesa da não paralisação da obra. Primeiro, sustentou que o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso Nacional, sendo desse último a prerrogativa de paralisar ou não as obras. No mérito, afirmou que as normas do RDC só permitem a execução das obras após a aprovação do projeto pelo contratante – como o DNIT aprovou o projeto, seguia-se que o mesmo era perfeito e adequado, além de que a obra era muito bem executada (referindo-se a obras que já teria visto na Alemanha com taludes dessa natureza). Alegou, por um lado, que o desconto concedido na licitação era grande e vantajoso e a paralisação (em cenário atual de forte restrição orçamentária) implicaria em perda dos benefícios da obra concluída e em elevados custos de desmobilização. Acrescentou sugestão de que o TCU analisasse o projeto antes da emissão da Ordem de Serviço, para apurar irregularidades antes do início da execução. Por fim, criticou de forma veemente a inassiduidade do pagamento das obrigações do poder público em relação às obras já concluídas e entregues, situação que via com frequência e que muito prejudicava as empresas, apontando que o TCU deveria também verificar e cobrar a assiduidade da medição e pagamento dos serviços efetivamente prestados.

Atendendo aos questionamentos formulados pelo nobre parlamentar, o representante do TCU informou que as falhas do anteprojeto e do processo de contratação já haviam sido apontadas desde 2016. Quanto a uma eventual validação do projeto executivo, esclareceu que não tinha a competência legal para realizar aprovações prévias dos atos do DNIT, pois estaria substituindo-se ao gestor e exercendo tarefas que são sua competência exclusiva; mesmo assim, a Corte fez trabalhos, em 2011, sobre a qualidade da análise de projetos por parte do DNIT, com recomendações para superação das falhas encontradas. No caso concreto, o TCU já havia apontado que o produto entregue (projeto executivo) estava diferente do licitado (anteprojeto) e a autarquia decidiu seguir em frente com a obra. No que tange aos argumentos de desconto elevado, perguntou sobre que base os 20% de desconto teriam sido concedidos: sem saber se a base de referência da licitação era adequada ou não (e o anteprojeto licitado não o permitia saber), não havia como afirmar que o preço ofertado era vantajoso. Por fim, em resposta ao comentário do representante do DNIT de que o termo de referência permitia dupla interpretação, concordou com ela: o que a posição do Tribunal sustentava era que a dúvida fosse resolvida em favor do usuário, na escolha da alternativa mais adequada à qualidade da obra, sendo os critérios adotados até aquele momento,



invariavelmente, centrados na escolha oposta, ou seja, as duplicidades vinham sendo resolvidas de forma que melhor convinha ao interesse exclusivo do contratado.

#### **AVN 28/2019-CN**

##### **Informação do TCU:**

No âmbito do Fiscobras 2019, o TCU promoveu nova fiscalização, em setembro de 2019, junto ao DNIT, a fim de atualizar as informações a respeito das irregularidades graves com recomendação de paralisação vigentes nas obras de adequação da BR-116/BA – km 334,23 a km 387,41 – Lote 5. Nesta oportunidade, a unidade técnica do Tribunal constatou que os argumentos apresentados ao TCU pelo DNIT e pelo Consórcio HAP/PLANEX/CONVAP não foram hábeis a afastar ou sanear as irregularidades e que, não obstante a sinalização do DNIT de que o projeto executivo estaria sendo revisado (informação declinada pela autarquia em 8/5/2019), o novo projeto não havia sido apresentado, portanto, não existiam medidas corretivas efetivas.

O Ministro-Relator do feito, em sua Proposta de Deliberação, realizou minuciosa releitura dos achados, declinando os motivos que justificaram a tipificação como IGP (raio mínimo de curvatura; taxa de inclinação das rampas; desníveis entre as pistas direita e esquerda; greide em relevo plano *versus* greide em relevo ondulado; solução de pavimentação, adotada no projeto executivo, com qualidade inferior à prevista no anteprojeto; substituição de barreiras rígidas em concreto, do tipo *New Jersey*, por defesa metálica; e alteração da localização e do comprimento das passarelas de pedestres), sintetizando os argumentos apresentados pelo consórcio contratado e pelo DNIT e, ainda, as análises da unidade técnica do Tribunal.

Do cotejo entre o posicionamento do órgão gestor, do consórcio executor e dos técnicos do Tribunal de Contas da União, o Ministro-Relator concluiu, ao que foi acompanhado pelo Plenário da Corte de Contas (Acórdão 2473/2019), que as irregularidades anteriormente classificadas como IGP devem assim permanecer (ênfatisou-se, inclusive, que jamais foi retirada, pelo TCU, a classificação de IGP das referidas irregularidades), tendo em conta a possibilidade de apropriação, pelo contratado, de ganhos econômicos decorrentes de soluções constantes do projeto executivo em que se operou a redução dos níveis de serviço e de qualidade ou em que se corrigiram equívocos do anteprojeto. Assim se posicionou o membro do TCU, *in verbis*:



## CONGRESSO NACIONAL

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

#### Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Tolerar a apropriação desses ganhos pelo contratado fragiliza o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois cria mecanismos pouco sindicáveis que podem redundar no favorecimento espúrio de agentes a partir do superveniente relaxamento de critérios técnicos e padrões de qualidade que foram utilizados em um primeiro momento por todos os competidores do certame para formularem suas propostas.

Estes são inequivocamente os casos descritos nos achados III.1, III.2 e III.3.

É de se reconhecer, todavia, que a consumação da contratação e o risco de degradação dos investimentos já realizados não mais permite o refazimento de todo o procedimento licitatório que, a toda evidência, revelou-se fundado em anteprojeto precário, razão pela qual os responsáveis devem ser identificados e ter sua responsabilidade perquirida.

Em relação aos achados acima descritos, as seguintes condutas devem ser demandadas:

(i) as soluções que constam do projeto executivo, por representarem correções de falhas do anteprojeto, podem ser aceitas com base em parecer de viabilidade técnica, econômica e ambiental do DNIT, desde que as economias delas advindas sejam apropriadas pela autarquia. São os seguintes casos: taxa de inclinação das rampas; desníveis entre as pistas direita e esquerda; greide em relevo ondulado; pavimentação com solo estabilizado granulometricamente; e utilização de defensas metálicas;

(ii) as soluções que constam do projeto executivo, por representarem redução severa dos padrões técnicos e níveis de serviço consignados no anteprojeto, não podem ser aceitas. São os seguintes casos: raio mínimo de curvatura; e alteração da localização e do comprimento das passarelas de pedestres.

Ademais de todo o exposto, a despeito de o DNIT declarar que o projeto estaria sendo revisado sob a ótica dos apontamentos do TCU, não se pode atestar a existência de projeto executivo revisado.

Ademais, agravou-se a classificação da irregularidade capitulada como “projeto executivo desacompanhado de orçamento analítico” (de IGC para IGP), em função de a ausência da planilha orçamentária detalhada impossibilitar: a análise do custo da obra; a avaliação da viabilidade do cronograma físico do empreendimento; o balizamento de eventual negociação de aditivos contratuais; e a retroalimentação do sistema de custos do DNIT, o que configura inexecução parcial do objeto, haja vista a peça ser parte integrante do projeto executivo.

Em audiência pública promovida pelo COI, em 7/11/2019, o preposto do TCU, após historiar os fatos que levaram à inclusão do subtítulo referente ao Lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA/2019, informou que algumas medidas começaram a ser tomadas pelo DNIT, desde o começo do ano corrente, consubstanciadas na revisão do projeto executivo à luz dos apontamentos do Tribunal, o que teria embasado a exclusão da obra do quadro de bloqueio, pela CMO, em setembro de 2019.

No mês de outubro de 2019, contudo, em razão de os estudos de adequação do projeto a fim de reparar as irregularidades detectadas ainda não terem sido remetidos ao Tribunal, o relator da matéria na Corte de Contas houve por bem manter a classificação dos achados como IGP e, em



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

relação ao questionamento relativo à ausência do orçamento analítico no projeto executivo, reclassificou-o – de IGC para IGP –, motivado pela sua não apresentação até o momento. Complementou que foi fixado prazo para que o DNIT apresente a documentação ao TCU e, em assim sendo procedido, acredita que o caso se resolva, esperando que seja retirada a sinalização de IGP para as irregularidades.

### **Informação do gestor:**

Durante a audiência pública do COI em 7/11/2019, o DNIT informou estar “com uma relação muito boa com o TCU”, tendo realizado várias reuniões e apresentado questões técnicas ao Tribunal. Especificamente em relação às obras do Lote 5 da BR-116/BA, colocou que o DNIT concorda com alguns dos posicionamentos do TCU e, neste sentido, estão corrigindo-os.

Quanto à irregularidade capitulada como “Projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório”, informou ter ocorrido uma questão interpretativa relativa ao previsto no anteprojeto do empreendimento, em decorrência de haver uma falha no edital da licitação no ponto em que havia referência a que o projeto a ser executado deveria atender a uma região plana, contudo, identificou-se que o relevo da região das obras enquadra-se como ondulado. Explicou sucintamente que, em uma região ondulada, há menos restrições técnicas em relação aos raios de curvatura e à inclinação da pista, com isso consegue-se reduzir o volume de terraplanagem e, conseqüentemente, o valor da obra (regiões planas exigem curvas com raios maiores e inclinações menores, gerando maior movimento de terraplanagem).

Colocou-se que a interpretação adotada pela equipe técnica do DNIT e de todos os licitantes foi a de que as obras deveriam ocorrer em região ondulada, apontando como respaldo quanto ao unissonismo das interpretações o fato de as propostas das empresas não terem apresentado variação significativa de valor.

Diante do levantamento do TCU (de que a previsão editalícia era de relevo plano e o projeto vem sendo executado sob parâmetros de região ondulada), gerou-se um impasse na medida em que se for feito o ajuste pleno do projeto para região plana, o impacto financeiro será significativo, gerando preocupação ao DNIT de que a empresa contratada não aceitará as alterações e judicializará a questão, fazendo com que a obra não seja concluída.

Complementou que o DNIT está realizando, na medida do possível, os ajustes no projeto e o submeterá ao TCU no prazo previsto [no Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário]. Ato contínuo,



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

tentará entrar em acordo com o Tribunal acerca de uma solução intermediária em relação aos aspectos acima delineados.

Com relação à irregularidade “Projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório”, sustentou que a premissa do RDC é que a empresa contratada tem certa liberdade na definição do projeto, permitindo-a inovar tecnologicamente ou apresentar soluções diversas. Colocou que a equipe do DNIT está analisando os questionamentos do TCU quanto ao tópico em epígrafe para poder os atender.

Relativamente ao terceiro ponto colocado pelo TCU (“Projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório”), afirmou ser indiscutível que o anteprojeto previa passarelas englobando as vias marginais e o projeto da empresa contratada não as engloba. Assim, afirma que as correções já foram realizadas e a empresa deverá atentar para cumprir o previsto no anteprojeto.

Externou, ainda, o servidor do DNIT, grande preocupação relacionada à perda dos serviços de terraplanagem já executados, em razão da paralisação do empreendimento. Neste diapasão, ao retomar a obra, terá de refazer parte do trabalho, causando prejuízo não só financeiro, mas também à população, a qual terá de aguardar um maior prazo para usufruir da duplicação do Lote 5 da BR-116/BA. Assim, asseverou que tem realizado várias tratativas e tem recebido um *feedback* positivo dos técnicos do TCU, tendo convicção de que conseguirá resolver as pendências no mais curto prazo possível e retomar a obra, a qual é de extrema importância para a região.

Em atenção ao Ofício COI n. 005/2019/CMO, de 29/10/2019, por meio do qual o Coordenador do Comitê solicitou informações acerca das providências tomadas pelo DNIT para sanar as irregularidades apontadas pelo TCU nas obras do Lote 5 da BR-116/BA, bem como outras considerações pertinentes, o Diretor-Geral Substituto da autarquia encaminhou o Ofício 111658/2019/ASPAR/GAB-DG/DNIT SEDE, de 8 de 11/2019, no qual foi encaminhado o Despacho/DNIT SEDE/DIR/CGCONT/COAC.

No bojo do documento supracitado, foram tecidas considerações acerca das características da rodovia em voga, informando-se que a obra de duplicação e adequação da BR-116, na Bahia, atenderá a necessidade de aumento de sua capacidade, melhorando as condições de trafegabilidade, o aumento da velocidade de tráfego (que supera 10 mil veículos por dia) e a melhoria nas condições de segurança e comodidade de veículos e pedestres. Após discriminar os



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

benefícios da duplicação aos municípios baianos atendidos, declinou a execução financeira atual do empreendimento: Valor contratual (reajustado) – R\$ 350.252.406,21; Valor executado – R\$ 52.553.398,02; e Valor a executar – R\$ 297.699.008,19.

Foram informadas, ademais, as tratativas do DNIT junto ao TCU e à CMO a fim de liberar a execução da obra e, de modo sucinto, declinou que se iniciaram tratativas com o consórcio executor de modo a possibilitar a revisão do projeto aprovado, a fim de atender as providências determinadas no Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário, asseverando que o prazo dado pelo Tribunal (30 dias) para o DNIT se esgotará em 28/11/2019.

Em aparte, o Deputado João Carlos Bacelar afirmou ser a obra do Lote 5 da BR-116/BA fundamental no vetor de escoamento rodoviário ligando o sul ao norte do país e que a paralisação do empreendimento causa grave dano econômico ao estado da Bahia, impactando, inclusive, o fluxo do trânsito da região metropolitana de Salvador. Colocou que no ano passado esteve presente durante a audiência pública do COI e, naquela oportunidade, solicitou que a obra não fosse incluída no Anexo VI da LOA/2019, tendo em vista que o empreendimento não possuía indícios de irregularidade naquele momento, existindo, apenas, questionamento relativo à geometria do anteprojeto, o que não impactava no orçamento.

O nobre Deputado complementou não ter ocorrido questionamento durante o processo licitatório, por parte de algum licitante, relativo ao previsto no edital do certame (conduzido sob o regime do “RDC integrado”). Reiterou ter defendido anteriormente que seria um crime para o país paralisar a presente obra, contudo, à época, o Coordenador do COI (de 2018) não acatou o seu apelo, o que causou grave dano econômico ao estado da Bahia e a municípios da região.

Acrescentou que trabalhou arduamente para desbloquear as obras do Lote 5 da BR-116/BA, haja vista ser cobrado por prefeitos, empresários, lideranças políticas e a sociedade de uma forma geral para que os trabalhos sejam retomados. Apelou para que a questão tenha um encaminhamento definitivo na CMO, pois, caso a discussão seja postergada para o ano que vem, haverá prejuízo por mais dois anos ao estado da Bahia e tornará a obra inviável em decorrência de sucessivas paralisações (levando em consideração que mobilização e desmobilização possui alto custo ao Erário e ao contratado).

Aventou que o DNIT demorou, entre a apresentação do projeto básico e o aceite do projeto executivo do Lote 5 da BR-116/BA, 534 dias, ou seja, quase dois anos para aprovação da obra, o



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

que denota a sua complexidade, entendendo que a CMO tem a prerrogativa de resolver os questionamentos relativos ao empreendimento. Suscitou-se que seja buscada uma saída técnica, junto ao DNIT e ao TCU, a fim de evitar que a obra seja bloqueada e cause novos danos ao Brasil.

Ao final da audiência pública, o Deputado João Carlos Bacelar solicitou novamente a palavra, ao que apresentou fotografias da situação atual das obras do Lote 5 da BR-116/BA, a fim de ilustrar o dano causado pela paralisação operada no empreendimento (terraplanagem e imprimação asfáltica cobertos por vegetação, comprometimento do sistema de drenagem e erosão em serviços de terraplanagem). Neste contexto, reiterou a necessidade de se discutir exaustivamente previamente à deliberação no sentido de paralisar uma obra.

O Deputado Cacá Leão anuiu às palavras do Deputado João Carlos Bacelar e afirmou que a situação não deverá se repetir no presente exercício financeiro, colocando que se empenhará para que a obra em questão não seja paralisada.

### **Proposta do COI:**

Conforme análise do COI durante a tramitação do PLOA/2019 (Relatório Nº 2/COI/CMO, de 2018), o Lote 5 da duplicação e adequação da BR-116/BA se amolda a uma situação típica de intervenção legislativa: a detecção de graves indícios de irregularidades em fase bastante inicial da obra, cuja continuidade sem a correção dos problemas tende a tornar irreversíveis os potenciais prejuízos, os quais são, inegavelmente, muito severos: primeiro, o dano econômico ao Erário decorrente do pagamento de uma obra que não será recebida (pois os serviços previstos no projeto executivo são comprovadamente de menor qualidade e funcionalidade do que foi ofertado pelo contratado na licitação); e segundo, a entrega aos usuários de uma via tão importante na logística nacional de um trecho substancialmente inferior em qualidade, eficiência e segurança em relação àquilo que foi julgado necessário para a via pelo próprio DNIT, quando da elaboração do anteprojeto do edital.

Os desvios apontados são cristalinos, ainda que a licitação tenha sido procedida em bases não restritivas como as da “contratação integrada” do RDC: mesmo sendo o “anteprojeto” um elemento impreciso em relação ao objeto contratado, não há dúvidas de que a entrega realizada pelo consórcio contratado (e aceita pela fiscalização do DNIT) é incongruente se comparada ao previsto na licitação e contrato. Quanto a esse ponto, até mesmo os representantes da entidade



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

gestora concordam, ao menos em parte, com os apontamentos do TCU de que o projeto executivo apresenta elementos que não se amoldam ao previsto no anteprojeto.

Quanto ao eventual custo de paralisação, efetivamente se mostraram presentes (conforme apontado no ano anterior, são inerentes às ocasiões em que a obra está em andamento), contudo estes são minimizados pelo fato de a obra se encontrar em fase bastante inicial. O que não se pode olvidar é que os danos serão inevitavelmente majorados em caso de continuidade dos serviços sem que se solucionem as pendências: cada dia de execução da obra aumenta o fato consumado da entrega de produto diferente do ofertado na licitação e eleva o custo de reverter a rodovia para os padrões técnicos necessários segundo normas e manuais.

É forçoso consignar que no exercício anterior, na oportunidade em que o COI se deparou com a análise da presente obra, o DNIT centrou-se em pleitear dilações de prazo, em vez de atacar o mérito das irregularidades. Neste diapasão, solicitou-se, à CMO, a concessão de um prazo de 180 dias para que fossem revistos os apontamentos do TCU e se obtivessem soluções para as pendências. Transcorrido um ano inteiro, a questão não obteve um encaminhamento satisfatório por parte do DNIT.

Mostra-se necessário um parêntese quanto à matéria procedimental: a análise do COI relativa à presente obra, no exercício anterior, deu-se em decorrência de uma indicação, da unidade técnica do TCU, de irregularidades graves com recomendação de paralisação (pIGP), não havendo, à época, decisão do TCU (monocrática ou colegiada) acerca das irregularidades detectadas pelos técnicos do Tribunal. Ocorre que o fato de a obra, no exercício anterior, ostentar apenas a classificação de pIGP (e não IGP) tem servido de argumento para reiteradas críticas, aventando-se que para o exame do Congresso Nacional quanto à paralisação de um empreendimento, seria imprescindível a confirmação da pIGP para IGP. Contudo, este Parlamento possui autonomia para deliberar acerca de quaisquer obras (suportadas por recursos federais) que apresentem irregularidades, servindo, as informações oferecidas pelo TCU, apenas como uma das fontes de informações para a correta tomada de decisão parlamentar. Vale lembrar, também, que o TCU, em obediência ao art. 120, II, da LDO/2019 (Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018), apenas acatou o comando legislativo que determina o encaminhamento, ao Congresso Nacional, da relação de obras que, embora tenham tido recomendação de paralisação da equipe de auditoria, não foram objeto de decisão monocrática ou colegiada no prazo previsto no § 9º do art. 118.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Retornando à análise deste Comitê, cabe anotar que as orientações oferecidas pelo Tribunal de Contas da União perderam nitidez com a prolação do Acórdão 1392/2019-Plenário, em 12/6/2019. Nesta ocasião, a Corte revogou a medida cautelar de suspensão dos serviços do Lote 5 da BR-116/BA, fundamentando a decisão única e exclusivamente na circunstância de que a inserção no quadro de bloqueio (Anexo VI da LOA/2019) afastava o *periculum in mora* que embasava a concessão da medida prudencial. Nada foi aventado pelo Colegiado do TCU a respeito do mérito da decisão, ou do afastamento dos indícios fáticos de irregularidade que justificavam a manutenção da recomendação de paralisação (a qual, nesses termos, permanece inalterada para todos os efeitos). No mérito, além de simplesmente encaminhar à CMO o pedido de liberação formulado pelo DNIT sem posicionamento sobre o pleito, o Relator do Acórdão transcreveu um posicionamento da instrução técnica, abstendo-se de se pronunciar sobre todas as questões de mérito nela levantadas.

Entretanto, a despeito de as irregularidades não terem sido sanadas, ainda assim as obras foram (e estão) liberadas, não havendo qualquer impeditivo de que os serviços prossigam desde a edição do Decreto Legislativo 61/2019, em 24/9/2019, por meio do qual foi excluído o subtítulo do Lote 5 da BR-116/BA do Anexo VI da LOA/2019. Repisa-se: tanto a revogação da medida cautelar pelo TCU, operada por meio do Acórdão 1392/2019-TCU-Plenário, quanto a exclusão do subtítulo em questão do Anexo VI da LOA pelo Congresso Nacional, foram decisões tomadas sem embargo de as medidas corretivas das irregularidades não terem sido adotadas (o DNIT não as implementou e o TCU não as avalizou).

Escusando-se de maiores delongas quanto ao mérito das decisões referidas nos parágrafos anteriores, não se pode admitir por correto liberar a execução de uma obra sem que as irregularidades que ensejaram sua paralisação tenham sido sanadas ou, ao menos, que se tenha encontrado um caminho em que reste mitigado o dano ao Erário e à população que usufruirá das obras do Lote 5 da BR-116/BA. Neste contexto, até o momento – embora tenha transparecido boa vontade por parte dos representantes do DNIT e do TCU – os atos solucionadores das controvérsias não foram adotados.

Vale registrar a mediadora decisão tomada pelo Ministro-Relator dos autos, referendada pelo TCU (Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário), por meio da qual se sinalizou solução às



controvérsias, primando-se por não perder os serviços já realizados e se buscando permitir a retomada da obra, *in verbis*:

Tolerar a apropriação desses ganhos pelo contratado fragiliza o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois cria mecanismos pouco sindicáveis que podem redundar no favorecimento espúrio de agentes a partir do superveniente relaxamento de critérios técnicos e padrões de qualidade que foram utilizados em um primeiro momento por todos os competidores do certame para formularem suas propostas.

Estes são inequivocamente os casos descritos nos achados III.1, III.2 e III.3.

**É de se reconhecer, todavia, que a consumação da contratação e o risco de degradação dos investimentos já realizados não mais permite o refazimento de todo o procedimento licitatório que, a toda evidência, revelou-se fundado em anteprojeto precário, razão pela qual os responsáveis devem ser identificados e ter sua responsabilidade perquirida.**

**Em relação aos achados acima descritos, as seguintes condutas devem ser demandadas:**

**(i) as soluções que constam do projeto executivo, por representarem correções de falhas do anteprojeto, podem ser aceitas com base em parecer de viabilidade técnica, econômica e ambiental do DNIT, desde que as economias delas advindas sejam apropriadas pela autarquia. São os seguintes casos: taxa de inclinação das rampas; desníveis entre as pistas direita e esquerda; greide em relevo ondulado; pavimentação com solo estabilizado granulometricamente; e utilização de defensas metálicas;**

**(ii) as soluções que constam do projeto executivo, por representarem redução severa dos padrões técnicos e níveis de serviço consignados no anteprojeto, não podem ser aceitas. São os seguintes casos: raio mínimo de curvatura; e alteração da localização e do comprimento das passarelas de pedestres.**

Ademais de todo o exposto, a despeito de o DNIT declarar que o projeto estaria sendo revisado sob a ótica dos apontamentos do TCU, não se pode atestar a existência de projeto executivo revisado.

(grifou-se)

Remanesce, contudo, a necessidade de o DNIT efetivamente promover a revisão do projeto executivo, nos moldes do decidido pela Corte de Contas. De toda forma, permitir a completa execução física, orçamentária e financeira de todo o Lote 5 da BR-116/BA, antes de formalizada a superação das irregularidades, mostra-se temerário, haja vista ainda presentes riscos de continuidade das obras se não repactuados os termos contratuais, a fim de evitar que a economia proveniente dos serviços que serão entregues com qualidade inferior à prevista no anteprojeto seja revertida à contratada e que as soluções que representam redução severa dos padrões técnicos e níveis de serviços sejam assim implementadas (raio mínimo de curvatura e alteração da localização e do comprimento das passarelas).

Não se pode, contudo, negligenciar o fato consumado consistente em trecho da obra do Lote 5 da BR-116/BA já iniciado e que vem sofrendo com os efeitos das intempéries, o que recomenda atuação deste Comitê no sentido de preservar os serviços até então executados.



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Contudo, é preciso aprofundar na segurança da descrição do trecho a ser excepcionado do bloqueio, pois a última deliberação do TCU (Acórdão 2473/2019-Plenário) alerta que os indícios de irregularidades graves permanecem não tratados.

No afã de proporcionar a máxima celeridade para a solução do problema relativo à liberação da execução de serviços a fim de preservar o trecho parcialmente executado, impõe-se a este Comitê elaborar avaliação própria da matéria, embasada na coleção de ofícios trazida pelo DNIT ao solicitar diretamente, à CMO, a liberação dos recursos, encabeçada pelo Ofício 37449/2019/ACE/DG/DNIT SEDE, de 09 de maio de 2019. Nessas comunicações administrativas, fica claro que os valores manejados pelo DNIT para os serviços em referência (planilha anexa ao Despacho/SRE-BA/COENGE-CAF-BA, no processo 50600.021371/2018-71) não foram validados nem criticados pela autarquia, sendo aqueles fornecidos pela própria contratada. Isso fica claro pela manifestação dos itens 7 a 12 do Ofício 32693/2019-SRE - BA de 25/04/2019, nos quais o dirigente responsável pela obra sustenta que, quanto "ao detalhamento dos serviços com seus respectivos preços unitários", não é possível constatá-lo porque a obra em questão foi objeto de "contratação integrada" (art. 9º da Lei 12462, de 04 de agosto de 2011), na qual a definição do objeto e sua orçamentação são feitos por anteprojeto de engenharia, que não tem condições de ser tão preciso a ponto de produzir detalhamento com preços unitários. Colaciona, para tanto, dispositivos da referida lei e respectiva regulamentação que exclui essa modalidade de contratação da obrigação de apresentar valor estimado e aceitação de projeto com base em preços unitários, limitando-se a metodologias paramétricas ou expeditas.

Com efeito, a matriz do DNIT reitera, no item 2 do Despacho/DNIT SEDE/ DIR/CGCONT no Processo 50600.021371/2018-71, que as planilhas "foram elaboradas pelo Consórcio [contratado], tendo sido ratificadas pela Superintendência Regional do DNIT no Estado da Bahia" (o mencionado Despacho não foi contraditado pelas manifestações posteriores da direção da autarquia). De fato, essa manifestação corrobora a constatação de que as planilhas foram elaboradas unilateralmente pelo consórcio contratado, mas não há como se entender que haveria uma ratificação de mérito por parte do órgão fiscalizador – ao contrário, o que se vê é a afirmação expressa do dirigente regional de que não tem como verificar os valores apresentados.

Cabe a este Comitê atuar preventivamente para evitar um encaminhamento irregular da liberação que ora se pondera. Não se trata mais de medir itens contratuais segundo o rito original,



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

mas de promover medidas excepcionais bastante cuidadosas para minimizar os efeitos da paralisação.

Não é possível admitir que os serviços que vierem a ser liberados, cuja aceitação decorre de circunstância excepcionalíssima de possível dano físico por intempéries, sejam tratados como itens contratuais genéricos em um ajuste que demonstrou gravíssimas ameaças ao interesse público. Ao contrário, o mínimo que se espera do DNIT para atendimento a essa liberação excepcional é que confirme, com a diligência exigível a uma organização com sua excelência técnica, a razoabilidade do custo do serviço pontual que será executado, em condições *ad hoc* (até porque o uso da arquitetura original do contrato seria possivelmente impraticável).

Nada mais seguro: a empresa contratada tem obviamente a informação do projeto executivo e do orçamento analítico dos serviços, caso contrário sequer teria meios para executá-los. Competirá ao órgão administrativo certificar-se da razoabilidade dos valores que irá pagar nessas condições excepcionais, para o que dispõe de plena capacidade técnica e de sistemas referenciais de preços. Destarte, é imprescindível acrescentar tal ressalva quando da liberação parcial que se está propondo, para evitar que as irregularidades obstadas pela paralisação retornem, por via transversa e em menor escala, na liberação pontual ora sugerida.

No Acórdão 1392/2019-TCU-Plenário, o Relator transcreve posicionamento da instrução técnica, que converge com a avaliação acima exposta, no sentido de que as alterações no escopo do novo serviço parcial – em relação ao conjunto global do contrato – não permitem de forma alguma pressupor a manutenção do equilíbrio entre os diferentes grupos de preços unitários de serviços, o que impediria a adoção dos valores referenciais de preço do contrato original como válidos para mensurar o valor do serviço parcial a ser executado. No entanto, alega que “o valor a ser excepcionalmente liberado poderia ser estimado adotando-se como parâmetro o preço médio global por quilômetro pactuado em contrato, sem, no entanto, permitir a adoção desse valor para efeito de medição e pagamento dos serviços efetivamente realizados”. Nesse sentido, pretende utilizar os valores do contrato apenas como heurística de cálculo para o valor agregado do montante a ser liberado, remetendo a avaliações posteriores a regularidade do valor efetivamente medido.

Felizmente, para os efeitos da presente deliberação do COI, a fixação de um valor teórico da liberação é irrelevante: o Anexo VI da LOA não menciona valores, mas tão somente objetos



totais ou parciais a serem permitidos ou bloqueados dentro da programação correspondente. Assim, qualquer liberação não incluiria, objetivamente, qualquer consideração acerca do valor orçamentário global liberado, mas tão somente a descrição mais precisa possível dos serviços eventualmente liberados – cabendo ao órgão executor responder pela regularidade da sua precificação. Destarte, a inconclusividade da posição do TCU em relação à avaliação dos preços dos serviços a serem liberados não afeta a deliberação a ser adotada por este Comitê.

Outro tópico não respondido até o presente momento (mesmo com os subsídios técnicos e os pronunciamentos integrantes do Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário) refere-se à possibilidade, aventada pela instrução técnica que precedeu o Acórdão 1392/2019-TCU-Plenário, de liberar não apenas os serviços de prevenção da deterioração, mas os “recursos suficientes para permitir a completa execução do segmento com obras iniciadas, permitindo a abertura desse trecho ao tráfego, com consequente usufruto desse bem pelos usuários da rodovia, e não apenas para preservar os trabalhos já executados”. Em favor da razoabilidade dessa opção, que abrangeria 15 (quinze) dos 53 (cinquenta e três) quilômetros do trecho em obras, asseverou “a indefinição do tempo que será necessário para sanear estes autos” e a posição do DNIT no sentido de que considerava a alternativa de rescindir o contrato, o que deixaria as obras inacabadas na etapa de imprimação, dependendo de novo certame licitatório para a retomada (inclusive com a possibilidade de que até lá os trechos viessem a ser deteriorados pelas intempéries). Além disso, alegou que a conclusão das obras do trecho em questão “já traria benefícios aos usuários da rodovia, mesmo que em situações pontuais houvesse discordância com as premissas estabelecidas nos Termos de Referência (**desde que atendidas as disposições dos normativos técnicos do DNIT**)” (*grifos no original*). Por fim, as declarações do DNIT de que adequaria o projeto de engenharia nos termos dos apontamentos de auditoria seria “um indicativo de que a autarquia não permitirá a realização de serviços em desacordo com os seus manuais técnicos”.

Ora, em relação a esta questão, mesmo tendo este Comitê todo o interesse em viabilizar a solução para a obra, não é admissível a simples adoção irrefletida dessas sugestões, porque os argumentos trazidos são profundamente inconsistentes. Primeiro, a ideia de que o trecho não inteiramente finalizado iria deteriorar-se é contraditória com a manifestação expressa do Acórdão 214/2019 de que os serviços até a etapa de imprimação dos trechos atacados seriam aqueles aptos à preservação dos trabalhos executados até o momento. Em segundo lugar, e mais importante, a



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

afirmação de que a conclusão de algum trecho seria benéfica aos usuários da rodovia contradiz o cerne da recomendação de paralisação feita – e até hoje não alterada – pelo próprio Tribunal, centrada na demonstração de que a rodovia entregue apresenta um padrão inferior ao necessário naquele corredor e de que a sua conclusão nos termos em que oferecida não apenas será prejudicial do ponto de vista financeiro, mas também e principalmente do ponto de vista da insuficiente funcionalidade desse equipamento público.

Qual seria o benefício, portanto, de concluir 15 quilômetros (mais de 25% do trecho) sob um risco tão grande de que o produto final não atenda às necessidades do corredor de transporte nos moldes delineados pelo DNIT na licitação? A esse respeito, não se pode ignorar o enfático alerta do relatório do COI/2018 ao bloquear a obra:

Perigo existirá, ao contrário, na continuidade da obra sem que se solucionem as pendências: cada dia de execução da obra aumenta o fato consumado da entrega de produto diferente do ofertado na licitação e eleva o custo de reverter a rodovia para os padrões técnicos necessários segundo o próprio DNIT. [...]

O tempo neste caso é crucial: permitir que a obra siga implicará no risco de que, sendo verdadeira a impugnação, o prejuízo torne-se fato consumado, e o trecho construído em desacordo com a necessidade pública não mais possa ser retificado, salvo se destruído e erguido de novo, com imenso prejuízo à sociedade e ao Erário. É este o momento por excelência da intervenção legislativa.

Igualmente inconsistente seria considerar as manifestações do DNIT (de que pretende rescindir o contrato e/ou exigir o cumprimento de seus padrões técnicos) como indicativo de que existem possibilidades de que a obra agora siga por bom caminho: decorridos quase um ano do bloqueio operado pela CMO durante a apreciação do PLOA/2019, a autarquia foi incapaz de realizar as adequações necessárias ao saneamento das irregularidades identificadas (de toda forma, anota-se que a posição mais recente, trazida à baila em audiência pública do COI em 7/11/2019 e no bojo do Ofício 111658/2019/ASPAR/GAB-DG/DNIT SEDE, de 8 de 11/2019, denota que não mais será operada a rescisão do contrato questionado, empenhando-se o DNIT em promover a revisão do atual ajuste a fim de o adequar ao requerido pelo TCU). Assim, a conduta do DNIT apenas reforça a insegurança de uma eventual liberação total da obra, pois não se pode concluir de forma diversa à incapacidade do atual contrato de entregar a obra que a sociedade e a região precisam (ao menos até que se promova, efetivamente, a revisão de projeto prometida pelo DNIT desde o ano anterior).



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Os elementos justificantes para finalização dos 15 (quinze) quilômetros do Lote 5 da BR-116/BA são inteiramente insuficientes, como subsídio técnico, para que se conclua pela liberação dos serviços além do necessário para a preservação dos trabalhos até então executados. Mais ainda, a própria inconclusividade da manifestação do Tribunal a esse respeito abre uma lacuna inaceitável de informação dentro do mecanismo de controle externo. Afinal, durante o exercício de 2019, as informações encaminhadas pelo TCU deverão “indicar, de forma expressa, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento questionado poderá ter continuidade sem risco de prejuízos significativos ao erário” (art. 123, § 2º, da LDO/2019) – exigência esta que, costumeiramente observada pela Corte de Contas em todas as suas comunicações, brilha por sua ausência no caso vertente.

Este Comitê pretende, na máxima extensão que permite o cuidado com o interesse público, favorecer uma rápida retomada da duplicação da BR-116/BA em condições que atendam os interesses dessa região da Bahia e de todo o Nordeste, que dependem crucialmente do bom funcionamento desse corredor viário. Contudo, em razão da permanência das irregularidades detectadas desde o ano anterior, encaminha-se por incluir o subtítulo referente à contratação integrada do Lote 5 (Contrato SR-05/00878/2014) das obras de adequação de trecho rodoviário na BR-116/BA, entre o km 334,23 e o km 387,41, no Anexo VI da LOA/2019 (Lei 13.808, de 15 de janeiro de 2019), nos termos do art. 118 da Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO/2019).

Cabe, contudo, temperar o bloqueio físico, orçamentário e financeiro a ser realizado pelo Congresso Nacional, à luz do interesse público envolvido na matéria e a fim de evitar o perecimento dos serviços parcialmente executados, restringindo-se os limites da presente decisão à execução de novos trechos, não se bloqueando os serviços necessários à preservação dos segmentos já iniciados, a fim de garantir que não deteriorem em razão dos efeitos das intempéries a que estão sujeitos – o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário –, até que a execução do empreendimento seja plenamente retomada no Lote 5 da BR-116/BA (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua responsabilidade e de o TCU as avaliar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

## **AVN 30/2019-CN: Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1**

53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional

### **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

15.453.2219.10SS.0001/2020 – Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano - Nacional

### **Objeto:**

Contrato 043/SIURB/13 - Execução de obras do Programa de Mobilidade Urbana, compreendendo a elaboração de projetos executivos e execução das obras do empreendimento 1 - Corredor Leste - Radial 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP.

### **Irregularidade:**

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

### **Objeto:**

Edital 01/2012 - Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1.

### **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.

### **Histórico**

#### **Informação do TCU:**

Por meio do Aviso nº 1162-Seses-TCU-Plenário, de 13/10/2015, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia de Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas (TC 019.151/2015-



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

2), que informou existir, no Contrato 43/SIURB/2013 e no Edital de Pré-Qualificação 1/2012-SPObras, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O despacho, de 06/10/2015, identificou, como achados de maior gravidade, a existência de sobrepreço da ordem de R\$ 76 milhões e de restrição à competitividade do procedimento licitatório decorrente de adoção indevida de uma etapa de pré-qualificação das empresas e da existência de cláusulas inadequadas de habilitação e julgamento. A manifestação prévia dos gestores, parcialmente acolhida, reduziu o valor impugnado para R\$ 64 milhões, o que representava em torno de 17% do valor global da obra. O Relator destacou a gravidade da presença de sobrepreço e da restrição à competitividade num mesmo objeto, visto que a irregularidade de sobrepreço, num ambiente de concorrência, poderia eventualmente ser sanada com a redução dos preços das propostas dos concorrentes, ao ponto de se aproximarem aos preços que são praticados pelo mercado – o que não ocorreu devido às restrições à participação no Edital, que injustificadamente impedia uma mesma empresa de ganhar mais de uma obra, exigia comprovação da habilitação por meio de um mesmo atestado de serviços realizados simultaneamente no mesmo empreendimento, restringia os serviços passíveis de habilitação em uma determinada tipologia de obra e adotava critérios subjetivos de qualificação.

Determinou, então, o Relator no TCU que fosse comunicada a CMO da natureza de indícios de irregularidades graves do tipo IGP no Contrato e no Edital sob análise, sendo as medidas corretivas necessárias à reavaliação desse enquadramento “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”.

No mérito, o Acórdão nº 1923/2016-TCU-Plenário, de 27/07/2016, manteve, em decisão definitiva, a impugnação ao certame e as determinações exaradas, bem como a recomendação de paralisação à CMO.

O Acórdão 2608/2016-TCU-Plenário, de 11/10/2016, relatou a fiscalização levada a cabo pelo Tribunal no empreendimento em 2016, voltada basicamente à verificação do eventual cumprimento das medidas corretivas. Nela, constatou-se que a administração municipal não empreendeu nova licitação, tendo, ao contrário, suscitado divergências de mérito quanto às



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

determinações do TCU. A auditoria comprovou também que a obra se encontrava paralisada e que não houvera qualquer repasse de recursos federais. O mencionado acórdão não alterou de forma alguma a recomendação feita à CMO em favor da paralisação.

O TCU voltou a realizar auditoria entre 29/05/2017 e 09/06/2017 com o objetivo de fiscalizar a obra no tocante a eventual continuidade dos indícios de irregularidade classificados como IGP, e, sobretudo, a fim de conferir se foram adotadas as medidas saneadoras determinadas pelo Tribunal.

De acordo com a análise da unidade técnica, as medidas corretivas necessárias para a retomada da obra paralisada não haviam sido integralmente cumpridas pela administração. O Acórdão 1923/2016-TCU-Plenário, de 27/7/2016, determinou, então, a realização de nova licitação para assegurar a observância dos princípios da isonomia, da ampla competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, e cujo orçamento-base possuísse preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º do Decreto 7.983/2013.

Ato contínuo, durante a vistoria *in loco*, constatou-se que os canteiros encontravam-se desmobilizados, com o local no mesmo estado anterior à mobilização. Ademais, ao questionar a Prefeitura de São Paulo/SP, verificou-se que não foram cumpridas as medidas corretivas previstas no acórdão retrocitado. O contrato da obra prosseguia suspenso.

A auditoria, portanto, concluiu que não foram saneados os indícios de irregularidades graves do tipo IGP. Por conseguinte, a unidade técnica propôs a manutenção da classificação IGP, com o respectivo bloqueio da execução física, financeira e orçamentária da obra de construção do Corredor de Ônibus - Radial Leste - Trecho 1, em São Paulo/SP.

O Ministro-Relator concordou com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, mantendo a classificação dos achados como IGP até que fossem adotadas integralmente as medidas saneadoras anteriormente impostas. Salientou, ainda, que as obras estavam paralisadas desde março de 2015 em virtude de questões orçamentárias e procedimentais decorrentes do início das obras.

Diante disso, a Corte de Contas prolatou o Acórdão 2156/2017-TCU-Plenário, em 27/09/2017, e informou a esta CMO que continuavam presentes os indícios de irregularidades graves do tipo IGP previstos no art. 121, § 1º, inciso IV, da Lei nº 13.408 (LDO 2017) verificados



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

no Contrato 043/SIURB/13 e no Edital de Pré-qualificação 01/2012, relativos aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 1 - São Paulo/SP.

Em 2018, o relatório de fiscalização (TC 011.797/2018-5) historiou toda a evolução do caso e informou que o monitoramento realizado naquele exercício não registrou a realização de nova licitação nem a rescisão definitiva do contrato (providências saneadoras reiteradamente alvitradas), havendo notícia da intenção de a Prefeitura mudar o modelo de negócio de execução das obras do Radial Leste, para construção de um BRT pela iniciativa privada. Existiam, no entanto, tratativas da Prefeitura para a rescisão do Contrato 043/SIURB/13, não havendo óbice para a liberação de recursos federais para uma nova licitação destinada ao prosseguimento da elaboração dos projetos executivos. Em síntese, o relatório concluiu pela manutenção da recomendação de paralisação do contrato indicado, não extensível a outros repasses federais relacionados a uma nova licitação destinada ao desenvolvimento de projetos.

Durante o ciclo de fiscalizações de obras públicas de 2019, o TCU analisou Pedido de Reexame interposto pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo contra os termos do Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário. Nas análises realizadas pela Corte de Contas, houve notícias de que a Prefeitura Municipal de São Paulo pretende realizar as obras dos Corredores de Ônibus Radial Leste (Trechos 1, 2 e 3) sob outro modelo (Parceria Público-Privada), o que dispensa a aplicação de recursos federais nos moldes previstos no Contrato 043/SIURB/13 (cf. instrução técnica à peça 13 do TC 011.797/2018-5).

De toda forma, ainda durante o Fiscobras/2019, a Corte de Contas detectou que a Prefeitura Municipal de São Paulo rescindiu o Contrato 043/SIURB/13 e adotou providências com vistas à realização de nova licitação para a obra em comento. Contudo, considerou o Ministro-Relator, nesta oportunidade, que a rescisão contratual, isoladamente, não era suficiente para reclassificar as irregularidades (retirando as IGPs), o que somente ocorreria com a efetiva realização de novo procedimento licitatório, limitando-se, no *decisium* (Acórdão 1903/2019-TCU-Plenário, de 14/8/2019), a conhecer do Pedido de Reexame referido no parágrafo anterior, para, no mérito, negar-lhe provimento.

### **Informação do gestor:**



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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

As informações foram confirmadas em 2018 pelo representante do Ministério, em audiência pública realizada pelo COI em 21/11/2018, informando 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. O Ministério reiterou não ter qualquer intenção de consentir com repasses para o contrato em questão, limitando-se a apoiar, quando solicitado, novos contratos para desenvolvimento dos projetos.

Por fim, por meio do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES, de 27/11/2018, o Ministério das Cidades informou ao COI/2018 que, na obra em questão, pretendia rescindir o contrato de execução da obra do Trecho 1 do Corredor de ônibus – Radial Leste, mantendo, no entanto, interesse em destinar recursos no orçamento federal para o custeio da elaboração de novos projetos e de nova licitação das obras sem os vícios apontados pelo TCU.

### **AVN 30/2019-CN**

#### **Informação do TCU:**

O TCU prosseguiu monitorando a decisão contida no item 9.2 do Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário – o qual possui por objeto o Contrato 43/Siurb/2013, atinente aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Corredor Radial Leste, Trecho 1, em São Paulo. Na deliberação em voga, determinou-se ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal que se abstivessem de liberar recursos federais para a execução do Contrato 43/Siurb/2013, em virtude de sobrepreço decorrente de valores excessivos frente ao mercado e restrição à competitividade da licitação.

Nesta oportunidade, a unidade técnica realizou diligência à Prefeitura Municipal de São Paulo, a qual informou a rescisão unilateral do Contrato 43/Siurb/13. Assim, nesta oportunidade, entendeu-se que a medida se apresentava como suficiente para mitigar os riscos de dano ao Erário abordados no Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário, e o Ministro-Relator da Corte de Contas



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

decidiu, em Despacho de 25/10/2019 (referendado pelo Plenário em 30/10/2019), por reclassificar as irregularidades identificadas no Contrato 43/Siurb/13 e no Edital de Pré-Qualificação 01/2012 de IGP para falhas/impropriedades.

Em audiência pública realizada no dia 7/11/2019, o preposto do TCU, após historiar os fatos relativos ao empreendimento sob análise, reafirmou a constatação de que a Prefeitura Municipal de São Paulo realizou a rescisão do Contrato 43/Siurb/13 e a decisão do Tribunal por retirar a IGP que vigia quanto ao citado ajuste.

### **Informação do gestor:**

Na audiência pública do COI em 7/11/2019, o representante do Ministério do Desenvolvimento Regional informou que o Termo de Compromisso, firmado com a Prefeitura Municipal de São Paulo, também foi distratado (a exemplo do tratamento dado ao Contrato 43/Siurb/13), não havendo mais vínculo entre a União e a cidade de São Paulo para repasse de recursos federais à obra do Corredor de Ônibus Radial Leste – SP – Trecho 1. Ainda na referida audiência, o preposto da Prefeitura Municipal de São Paulo reforçou as informações trazidas por aqueles que o antecederam (TCU e MDR), sublinhando estarem rescindidos o contrato e o termo de compromisso relativos à obra sob análise e afirmando que o edital de pré-qualificação que precedeu a contratação não será aproveitado, devendo ser lançados novos certames, autônomos, para a contratação do projeto executivo e da execução do empreendimento.

Em resposta ao Ofício COI nº 006/2019/CMO, a Prefeitura Municipal de São Paulo remeteu a este Comitê o Ofício 699/2019/SGM/GAB. No referido documento, reiterou-se a rescisão do Contrato 043/SIURB/13, no dia 26/3/2019 (publicado o ato no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 10/4/2019, p. 65), bem como foi informado que a realização do novo procedimento licitatório depende da obtenção de novos recursos, haja vista a rescisão do Termo de Referência firmado com o Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades), em 10/7/2019, que previa a transferência de verbas federais para as obras em epígrafe.

### **Proposta do COI:**



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

As constatações amplamente debatidas e confirmadas processualmente pelo TCU envolviam 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.

O sobrepreço em voga 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 apresentavam potencialidade de ocasionar prejuízos ao Erário e poderiam 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 estes motivos, o Congresso Nacional decidiu pelo bloqueio da obra, que se encontra no Anexo VI da LOA/2016, da LOA/2017, da LOA/2018 e da LOA/2019.

Do ponto de vista dos prejuízos de paralisação, não ocorreram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois a obra encontrava-se em fase inicial quando foi bloqueada. Também não houve deterioração de serviços executados, haja vista que o percentual executado é muito baixo. 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 encontrava paralisada, apresentando baixíssimo número de empregados.

Os responsáveis pela transferência dos recursos federais (MDR) e a Prefeitura Municipal de São Paulo demonstraram empenho na promoção das medidas corretivas necessárias para sanear os indícios de irregularidades graves. Com efeito, foi realizada a rescisão do Contrato nº 043/SIURB/13, conforme constatado em fiscalização empreendida pelo Tribunal de Contas da União. Em audiência pública deste Comitê, em 7/11/2019, foi reportado (além da rescisão do contrato) o distrato do Termo de Compromisso que regia a transferência de recursos federais para aplicação na obra sob análise. Ademais, foi trazido à lume que o Edital de Pré-qualificação 01/2012 não será aproveitado na oportunidade em que for contratada nova empresa para execução das obras.

É válido repisar a informação, surgida durante o ciclo de fiscalizações de obras públicas de 2019, de que a Prefeitura Municipal de São Paulo pretende realizar as obras dos Corredores de Ônibus Radial Leste (Trechos 1, 2 e 3) sob outro modelo (Parceria Público-Privada), o que



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

dispensa a aplicação de recursos federais nos moldes previstos no Contrato 043/SIURB/13 (cf. instrução técnica à peça 13 do TC 011.797/2018-5).

Diante das informações trazidas à CMO pelo TCU, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e pela Prefeitura Municipal de São Paulo, constata-se afastado o risco de aplicação de recursos federais no Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1, o qual contou com contrato sobreprecificado e edital restritivo à competitividade da licitação em decorrência de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento. Neste contexto, este Comitê se posiciona pela exclusão do presente subtítulo do Anexo VI da LOA/2019 (Lei 13.808, de 15 de janeiro de 2019), uma vez que se tratou adequadamente a possibilidade de dano proveniente da execução do referido empreendimento, nos termos dos arts. 118 e 119 da Lei 13.707/2018 (LDO/2019).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

## **AVN 31/2019-CN: Corredor de ônibus – Capão Redondo-Vila Sônia – SP**

53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional

### **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

15.453.2219.10SS.0001/2020 – 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 2019

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:**

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Sobrepreço decorrente de duplicidade

### **Histórico**

#### **Informação do TCU:**

O relatório de auditoria (TC 011.952/2018-0, Fiscalização n. 104/2018), confirmado por despacho do Ministro-Relator de 31/10/2018 (trazido ao conhecimento da CMO pelo Aviso 1377/2018-GP- TCU), informou, inicialmente, que durante o ano de 2013 foi elaborado 5,34 % do projeto executivo e, no acumulado até aquele momento, haviam sido executados 1,87% das obras.

Em 2017, a execução fora 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>31</sup>, o TCU optou por não indicar como recomendação de paralisação.

Os problemas apontados no contrato e no edital são em tudo semelhantes àqueles exaustivamente discutidos nos empreendimentos dos Corredores de Ônibus Radial Leste, Trechos 1 (AVN 30/2019-CN) e 2 (AVN 15/2019-CN), e no Corredor de Ônibus Aricanduva (AVN 24/2019-CN), todos no mesmo Município, cuja apresentação se fez acima neste relatório.

---

<sup>31</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 2019

Quanto ao sobrepreço, o município preferiu não se pronunciar quando ouvido em caráter preliminar, persistindo exatamente os mesmos problemas e argumentos dos corredores anteriormente discutidos<sup>32</sup>. De igual modo, a questão da restrição à competitividade por meio da pré-qualificação inadequada trouxe exatamente os mesmos tópicos ao debate<sup>33</sup>. Assim como apontado nos outros casos, o Tribunal registrou 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 nas oportunidades em que poderia ter optado por não facultar ao município o aproveitamento de licitação pretérita para a execução com recursos federais.

Desta forma, o Ministro-Relator da Corte de Contas concluiu 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 possuíse 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 COI em 21/11/2018, o representante do Ministério das Cidades informou que a Prefeitura Municipal 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, por meio do Ofício 223/2018/GAB/MCIDADES de 27/11/2018, o Ministério das Cidades suscitou ao COI/2018 que, na obra em questão, pretendia aguardar a conclusão da

---

<sup>32</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>33</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 2019

auditoria do TCU e das manifestações das partes para emitir parecer conclusivo sobre o bloqueio de recursos.

### **AVN 31/2019-CN**

#### **Informação do TCU:**

Em 2019, a unidade técnica do Tribunal realizou análise de oitivas endereçadas à Secretaria Municipal de Serviços e Obras de São Paulo e ao consórcio contratado (Consórcio Mobilidade Urbana). Os argumentos de ambos foram refutados, mantendo-se os indícios de irregularidades anteriormente identificados.

De toda forma, em razão de a secretaria municipal ter rescindido o Contrato 046/Siurb/13, os técnicos da Corte de Contas propuseram retirar a classificação de IGP para as irregularidades relativas ao contrato e ao editais que o antecederam e sugeriram dar ciência das ocorrências detectadas nos referidos instrumentos à Prefeitura Municipal de São Paulo, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com o objetivo de se adotarem medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências similares.

O Ministro-Relator anuiu, em essência, às análises e encaminhamentos da unidade técnica do TCU e, em 22/5/2019, foi prolatado o Acórdão 1184/2019-TCU-Plenário. No *decisium*, as irregularidades detectadas nas obras do Corredor de Ônibus Capão Redondo-Vila Sônia foram reclassificadas (de IGP para falhas/impropriedades), em função da rescisão do Contrato 046/Siurb/13, deu-se ciência das ocorrências aos órgãos e entidades responsáveis e se determinou a comunicação das conclusões a esta CMO.

Em audiência pública promovida pelo COI em 7/11/2019, o preposto da Corte de Contas, após discorrer acerca do histórico de obra similar à presente (Corredor de Ônibus Radial Leste – Trecho 1), bem como das fiscalizações realizadas, reafirmou a constatação, em 2019, da rescisão do contrato inquinado e, por conta disso, o Tribunal decidiu por retirar a classificação de IGP das irregularidades.

#### **Informação do gestor:**

Na audiência pública do COI em 7/11/2019, o representante do Ministério do Desenvolvimento Regional informou que está em processo de redução de metas o Termo de



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Compromisso, firmado com a Prefeitura Municipal de São Paulo, a fim de restringir o objeto do ajuste apenas para o desenvolvimento dos projetos do Corredor de ônibus – Capão Redondo-Vila Sônia. No futuro, na eventualidade de haver disponibilidade financeira e interesse por parte da União, será possível se destinarem recursos para a execução das obras.

Ainda na referida audiência, o preposto da Prefeitura Municipal de São Paulo reforçou as informações trazidas por aqueles que o antecederam (TCU e MDR), confirmando haver uma previsão de repasse da União à municipalidade, no valor de R\$ 5,4 milhões, especificamente para a elaboração dos projetos executivos do Corredor de ônibus – Capão Redondo-Vila Sônia, pretendendo, até dezembro de 2019, lançar-se novo Termo de Referência para a contratação dos projetos, eliminando-se as irregularidades inicialmente apontadas.

Em resposta ao Ofício COI nº 006/2019/CMO, a Prefeitura Municipal de São Paulo remeteu a este Comitê o Ofício 699/2019/SGM/GAB. No referido documento, reiterou-se a rescisão do Contrato 046/SIURB/13, no dia 14/12/2018 (publicado o ato no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 19/12/2018, p. 91), bem como foi informado que a publicação do Termo de Referência do novo procedimento licitatório está prevista para 15/12/2019, sendo que as obras serão custeadas por recursos municipais (havendo a previsão de apenas R\$ 5,399 milhões federais a serem empregados na elaboração de projetos executivos).

### **Proposta do COI:**

O caso da obra do Corredor de ônibus Capão Redondo-Vila Sônia é absolutamente similar aos três corredores de ônibus anteriormente analisados neste relatório (Radial Leste, Trechos 1 e 2, e Aricanduva), 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 apresentavam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e poderiam configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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 observaram impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros dela decorrentes, pois houve ínfima execução da obra, estando todo o contrato inteiramente paralisado. No mesmo sentido, não houve deterioração de serviços executados, não existindo relevante mobilização de pessoal ou de equipamentos, nem a instalação do canteiro de obras.

Os responsáveis pela transferência dos recursos federais (MDR) e a Prefeitura Municipal de São Paulo vêm demonstrando bastante empenho na promoção das medidas corretivas necessárias para sanear os indícios de irregularidades graves. Com efeito, restou constatada a rescisão do Contrato nº 046/Siurb/2016, conforme relatado pelo Tribunal de Contas da União. Ademais, reportou-se (além da rescisão do contrato) a redução de metas do Termo de Compromisso que rege a transferência de recursos federais para aplicação na obra sob análise, reduzindo o objeto convencionado à elaboração dos projetos executivos do empreendimento. Ademais, foi trazido à lume que os editais inquinados não serão aproveitados na oportunidade em que for contratada nova empresa para elaboração dos referidos projetos.

Diante das novas informações trazidas à CMO pelo TCU, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e pela Prefeitura Municipal de São Paulo, constata-se afastado o risco de aplicação de recursos federais no Corredor de ônibus – Capão Redondo-Vila Sônia, o qual contou com editais que restringiram a competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento. Neste contexto, este Comitê se posiciona pela exclusão do presente subtítulo do Anexo VI da LOA/2019 (Lei 13.808, de 15 de janeiro de 2019), uma vez que se tratou adequadamente a possibilidade de dano proveniente da execução do referido empreendimento, nos termos dos arts. 118 e 119 da Lei 13.707/2018 (LDO/2019).



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , 2019-CN.

Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto listado neste decreto vinculado ao Programa de Trabalho 15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional, constante da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), vinculado à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 56101 – Ministério das Cidades).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto abaixo identificado, vinculado ao Programa de Trabalho 15.453.2048.10SS.0001/2019, constante da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), em cumprimento ao inciso IV do § 1º do art. 118 c/c o art. 119, todos da Lei nº 13.707/2018 (LDO/2019):

I – Programação orçamentária: 15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional – Implantação do Trecho 2 do corredor de ônibus na Radial Leste - SP, vinculada à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 56101 – Ministério das Cidades).

II – Objeto: Edital 02/2012; Irregularidade: Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

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

Sala da Comissão, em            de            de 2019.

Deputado FILIPE BARROS

Coordenador do COI



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , 2019-CN.

Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos listados neste decreto vinculados ao 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, constante da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), vinculado à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 53101 – Ministério da Integração Nacional).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto abaixo identificado, vinculados ao Programa de Trabalho 18.544.2084.12G7.0025/2019, constante da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), em cumprimento ao inciso IV do § 1º do art. 118 c/c o art. 119, todos da Lei nº 13.707/2018 (LDO/2019):

I – Programação orçamentária: 18.544.2084.12G7.0025/2019 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba – Execução do Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea Paraibana - PB, vinculada à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 53101 – Ministério da Integração Nacional).

II – Objeto: Contrato 6/2011; Irregularidade: Projeto Básico Deficiente.

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

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado FILIPE BARROS

Coordenador do COI



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , 2019-CN.

Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos listados neste decreto vinculados ao Programa de Trabalho 15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional, constante da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), vinculado à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 56101 – Ministério das Cidades).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos abaixo identificados, vinculados ao Programa de Trabalho 15.453.2048.10SS.0001/2019, constantes da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), em cumprimento ao inciso IV do § 1º do art. 118 c/c o art. 119, todos da Lei nº 13.707/2018 (LDO/2019):

I – Programação orçamentária: 15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional – Implantação do corredor de ônibus Leste – Aricanduva - SP, vinculada à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 56101 – Ministério das Cidades).

II – Objeto: Edital Pré-Qual n. 3/2012; Irregularidades: Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento; e Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação. Objeto: Edital 030120130; Irregularidades: 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.

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

Sala da Comissão, em            de            de 2019.



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Deputado FILIPE BARROS

Coordenador do COI



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , 2019-CN.

Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto listado neste decreto vinculado ao Programa de Trabalho 15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional, constante da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), vinculado à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 56101 – Ministério das Cidades).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto abaixo identificado, vinculado ao Programa de Trabalho 15.453.2048.10SS.0001/2019, constante da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), em cumprimento ao inciso IV do § 1º do art. 118 c/c o art. 119, todos da Lei nº 13.707/2018 (LDO/2019):

I – Programação orçamentária: 15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional – Implantação do Trecho 1 do corredor de ônibus na Radial Leste - SP, vinculada à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 56101 – Ministério das Cidades).

II – Objeto: Contrato 043/SIURB/13; Irregularidade: Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; Objeto: Edital 01/2012; Irregularidade: Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

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

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado FILIPE BARROS

Coordenador do COI



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , 2019-CN.

Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos listados neste decreto vinculados ao Programa de Trabalho 15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional – Implantação do corredor de ônibus Capão Redondo/Campo Limpo/Vila Sônia - SP, constante da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), vinculado à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 56101 – Ministério das Cidades).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos abaixo identificados, vinculados ao Programa de Trabalho 15.453.2048.10SS.0001/2019, constantes da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), em cumprimento ao inciso IV do § 1º do art. 118 c/c o art. 119, todos da Lei nº 13.707/2018 (LDO/2019):

I – Programação orçamentária: 15.453.2048.10SS.0001/2019 – Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano – Nacional – Implantação do corredor de ônibus Capão Redondo/Campo Limpo/Vila Sônia - SP, vinculada à Unidade Orçamentária 53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional (antiga Unidade Orçamentária 56101 – Ministério das Cidades).

II – Objeto: Edital Pré-Qual n. 5/2012; Irregularidades: 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; Irregularidades: 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: Contrato 046/Siurb/2016; Irregularidades: Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; Sobrepreço decorrente de duplicidade.

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



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado FILIPE BARROS

Coordenador do COI



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , 2019-CN.

Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto listado neste decreto vinculado ao Programa de Trabalho 26.782.2087.13X7.0029/2019 – Adequação de Trecho Rodoviário – Divisa PE/BA (Ibó) – Feira de Santana – na BR-116/BA, constante da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), vinculado à Unidade Orçamentária 39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto abaixo identificado, vinculado ao Programa de Trabalho 26.782.2087.13X7.0029/2019, constante da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA 2019), em cumprimento ao inciso IV do § 1º do art. 118 c/c o art. 119, todos da Lei nº 13.707/2018 (LDO/2019):

I – Programação orçamentária: 26.782.2087.13X7.0029/2019 – Adequação de Trecho Rodoviário – Divisa PE/BA (Ibó) – Feira de Santana – na BR-116/BA, vinculado à Unidade Orçamentária 39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

II – Objeto: Contrato SR-05/00878/2014 - Contratação integrada dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais na Rodovia BR 116/BA, Lote 05; Irregularidade: Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

III – Abrangência: Contrato SR-05/00878/2014, restringindo-se o bloqueio físico, orçamentário e financeiro à execução de novos trechos, não se bloqueando os serviços necessários à preservação dos segmentos já iniciados, a fim de garantir que não se deteriorem em razão dos efeitos das intempéries a que estão sujeitos – o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário –, até que a execução do empreendimento seja



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

plenamente retomada no Lote 5 da BR-116/BA (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua responsabilidade e de o TCU as avaliar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços.

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

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado FILIPE BARROS  
Coordenador do COI