



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2021

COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES - COI

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2021

(Projeto de Lei do Congresso Nacional 28/2020)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

SUMÁRIO

1 RELATÓRIO.....	3
1.1 Introdução.....	3
1.2 Classificação dos Índícios de Irregularidades	4
1.3 Obras com IGR.....	7
1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações.....	10
1.5 Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU.....	12
1.6 Situação das obras fiscalizadas em 2019.....	12
1.7 Metodologia de trabalho do Comitê.....	13
1.8 Cadastro geral de obras	17
1.9 Outras informações relevantes	19
2 VOTO	22
ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP.....	28
Obras de construção da BR-040/RJ	29
Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	43
Obras de construção da BR-235/BA	54
Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA.....	61
BRT de Palmas/TO	90
Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina.....	100
Canal do Sertão – Alagoas	138
Drenagem, pavimentação asfáltica e meio-fio em Porto Velho/RO	153
Sistema Adutor do Ramal do Piancó na Paraíba.....	166
Ampliação do sistema de trens urbanos de Natal/RN	175
ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2021.....	185



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Este Relatório contém as propostas do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI para atualização do “Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves” integrante do Projeto de Lei do Congresso Nacional – PLN 28/2020 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021).

As propostas se fundamentam nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU ao Congresso Nacional, por meio do Acórdão nº 2833/2020-TCU-Plenário, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores por meio de ofícios e nas audiências públicas promovidas pelo COI/CMO em 10 e 18 de março de 2021.

A competência do COI para deliberar sobre a matéria consta do art. 24, inciso I, da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, que estabelece:

Art. 24. Ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves cabe:

I - propor a atualização das informações relativas a obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual;

Integram este Relatório os anexos abaixo indicados:

- **Anexo 1** – Obras e serviços com recomendação de paralisação; resumo dos indícios de irregularidades; informações prestadas pelos gestores e proposta do COI;
- **Anexo 2** – Proposta de atualização do Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves integrante do PLN 28/2020 (PLOA 2021).

Releva esclarecer que o presente trabalho traz informações resumidas sobre as obras e serviços analisados. Os documentos originais contendo as informações completas prestadas pelo



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

TCU, bem como as determinações da Corte de Contas aos gestores estão disponíveis para consulta na Secretaria e na página da CMO na *internet*¹.

1.2 Classificação dos Indícios de Irregularidades

O § 1º do art. 137 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – LDO 2021) estabelece que os indícios de irregularidades graves relatados pelo TCU à CMO devem ser classificados em três modalidades: a) recomendação de paralisação (IGP); b) recomendação de retenção cautelar (IGR); e c) indício que não prejudica a continuidade da obra (IGC).

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, entendem-se por:

[...]

IV - indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação - IGP - os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal;

V - indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR - aquele que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do § 1º, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado; e

VI - indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade - IGC - aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atenda à conceituação contida nos incisos IV ou V do § 1º.²

¹ Página da CMO na Internet. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/obras-com-indicios-de-irregularidades>>. Acesso em: 28/10/2020. Este Relatório já incorpora as informações recebidas pelos Avisos AVN 5/2021 (encaminhamento do Acórdão nº 2903/2020, TC-023.204/2015-0) e AVN 6/2021 (encaminhamento do Acórdão nº 4.054/2020, TC-022.713/2020-4), referenciados no Relatório COI 1/2021.

² O TCU também adota os acrônimos: F/I – falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência; e SR – Sem ressalvas.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Ademais, em atenção ao art. 139, inciso II, da LDO 2021, é denominado “Proposta de classificação como IGP feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU (pIGP)” o indício de irregularidade caracterizado preliminarmente como IGP mas que ainda carece de atendimento ao requisito previsto no §9º do art. 137 da LDO 2021, qual seja, a classificação proferida por decisão monocrática ou colegiada do TCU, desde que assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e entidades aos quais se atribuíram os achados.

Em 2018 foram realizadas 77 fiscalizações, as quais alcançaram dotações orçamentárias da ordem de R\$ 16,2 bilhões. Da mesma forma, em 2019, 77 obras foram objeto de exames pelo TCU, representando o montante de R\$ 8,5 bilhões da LOA então vigente. Em 2020, 59 empreendimentos públicos passaram pelo escrutínio da Corte de Contas, significando R\$ 8 bilhões dos créditos do orçamento de 2020³. A distribuição dos resultados das fiscalizações consta da Tabela 1.

TABELA 1
RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES QUANTO AO INDÍCIO IDENTIFICADO⁴

Tipo de indício	2018	%	2019	%	2020	%
IGP ⁵	14	18,18	6	7,8	5	8,4
IGR	2	2,60	1	1,3	1	1,7
IGC	46	59,74	52	67,5	25	42,4

³ Das **sessenta e nove** fiscalizações inicialmente autorizadas no Fiscobras 2020, **treze** foram suprimidas: **duas** em função de os editais não terem sido publicados; **oito** por restrições decorrentes da pandemia; **uma** decorrente de suspensão contratual devido a restrições orçamentárias; **uma** obra que contará com recursos exclusivamente estaduais; e **uma** ainda a ser finalizada em novembro, após o encaminhamento do relatório de consolidação de 2020 ao Congresso Nacional (que, por isso, integrará o Fiscobras 2021). Complementarmente, **três** empreendimentos, que inicialmente não compunham o universo a ser fiscalizado, foram incluídos *a posteriori* no Fiscobras 2020.

⁴ Refere-se ao indício de maior gravidade encontrado na fiscalização.

⁵ Este valor, em 2020, inclui tanto aqueles indícios formalmente declarados como IG-P por relator ou colegiado do Tribunal (4 casos) quanto uma ocorrência que mereceu classificação nesse sentido pela equipe técnica, mas ainda não havia sido objeto de decisão por aquelas instâncias (pIGP), no momento da prolação do Acórdão do Fiscobras 2020 (em 21/10/2020 – Acórdão 2833/2020-TCU-Plenário). Registra-se, de toda forma, que em 8/12/2020 o TCU prolatou o Acórdão 4054/2020-Plenário, por meio do qual foi confirmada a classificação de IGP do empreendimento preliminarmente classificado como pIGP.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

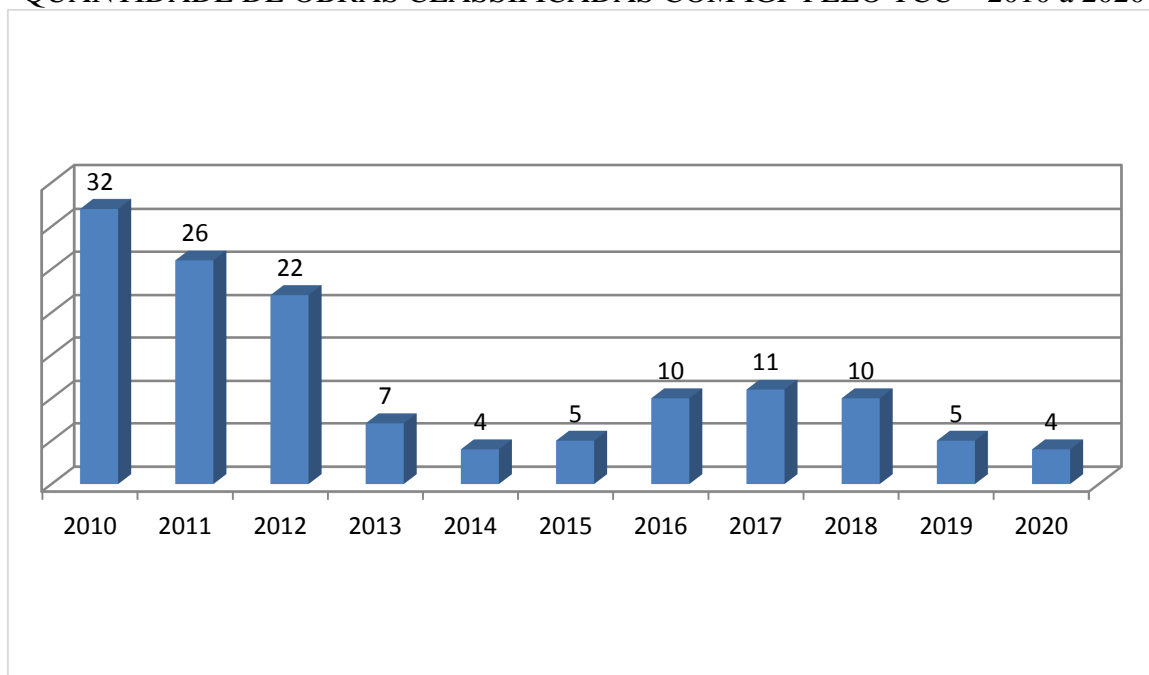
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

F/I e SR	15	19,48	18	23,4	28	47,5
Total	77	100,00	77	100,00	59	100,00

Fonte: Acórdão 2883/2020-TCU- Plenário

Seguindo tendência dos anos anteriores, percebe-se significativa redução gradativa da quantidade de obras com indicação de IGP entre 2010 e 2020, (em que pese de 2016 a 2018 a frequência de IGP tenha subido de forma relevante). O Gráfico 1 demonstra a evolução, ano a ano, da quantidade de obras enquadradas no grau máximo de gravidade de indícios de irregularidade:

Gráfico 1
QUANTIDADE DE OBRAS CLASSIFICADAS COM IGP PELO TCU – 2010 a 2020



Fonte: Acórdãos TCU 2554/2019-Plenário e 2883/2020-Plenário

De acordo com o Acórdão nº 2883/2020-TCU-Plenário, há quatro obras às quais foi atribuída a classificação IGP pela unidade técnica e confirmada por decisão do relator ou do colegiado. São elas:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

TABELA 2
EMPREENDEIMENTOS CLASSIFICADOS COMO IGP EM 2020

ÓRGÃO/ENTIDADE	OBRA
Ministério do Desenvolvimento Regional	Canal Adutor do Sertão Alagoano
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de Ampliação de Capacidade da BR-290/RS
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

Fonte: Acórdão 2883/2020-TCU-Plenário

Adicionalmente, a equipe técnica do TCU classificou como IGP as irregularidades encontradas na obra abaixo, contudo, não houvera decisão específica (monocrática ou colegiada) do Tribunal até a data de consolidação do Fiscobras 2020, caracterizando-a, preliminarmente, como proposta de IGP (pIGP)⁶:

TABELA 3
EMPREENDEIMENTO CLASSIFICADO COMO pIGP EM 2020

ÓRGÃO/ENTIDADE	OBRA
Ministério do Desenvolvimento Regional	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO

Fonte: 2883/2020-TCU-Plenário

1.3 Obras com IGR

O Tribunal de Contas da União outorga a classificação de IGR aos indícios de irregularidades em que há retenções de pagamentos ou oferecimento de garantias suficientes ao resguardo do erário, até que sobrevenha decisão de mérito. Evita-se, neste contexto, a paralisação da obra ou serviço.

Neste ponto, registra-se ser prática adotada pelo TCU a conversão de indícios de irregularidade do tipo IGP e IGR em indícios do tipo IGC: em ocasiões em que o contrato em análise é extinto (seja com ou sem adimplemento); quando instaurada a Tomada de Contas Especial para apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e

⁶ Em 8/12/2020, o Acórdão 4054/2020-TCU-Plenário confirmou a classificação de IGP para o referido empreendimento.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

obtenção do respectivo ressarcimento; ou nas circunstâncias em que restam afastados os riscos de direcionamento de recursos públicos federais para a obra.

Não sobeja reiterar que as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves constantes das LDOs caracterizam um mecanismo essencialmente preventivo de danos ao Erário: após a realização das despesas e o esgotamento da possibilidade de realização de outras (por exemplo, pela via dos restos a pagar), não mais se aplicam os conceitos de execução física, orçamentária e financeira – restando tão somente outros institutos sancionatórios para tratar a questão, a exemplo da tomada de contas especial –, anulando-se, portanto, qualquer efeito concreto da intervenção da CMO pela via do orçamento.

No ano em curso, um empreendimento está classificado como IGR (o empreendimento em questão já recebera a mesma classificação no ano anterior):

TABELA 4
EMPREENHIMENTO CLASSIFICADO COMO IG-R EM 2020

ÓRGÃO/ENTIDADE	OBRA
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4

Fonte: Acórdão 2883/2020-TCU-Plenário

O relatório do Comitê de três anos atrás (Relatório nº 3/COI/CMO, de 2017), historiando ocorrências em que a indicação de IGR não foi capaz de prevenir prejuízos, apontava que todas mostravam uma fragilidade inerente ao mecanismo de IGR, qual seja, a da efetividade do instrumento de garantia quando ofertado nas modalidades financeiras (fiança ou seguro garantia). O que se verificou, nos casos levantados, é que o bloqueio preventivo de recursos foi substituído pela suposta garantia de ressarcimento de recursos financeiros, a qual se revelou inexistente ao final. O tema foi novamente abordado nos relatórios de 2018 e 2019 (Relatório nº 2/COI/CMO, de 2018, e Relatório nº 2/COI/CMO, de 2019).

Não há providências possíveis para intervenção nos casos concretos aventados no parágrafo anterior, haja vista os contratos já terem sido totalmente executados (exatamente porque se contava com as garantias que, de fato, não existiam) e eventual bloqueio físico,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

orçamentário e financeiro, nessas condições, não teria rigorosamente efeito algum, restando, apenas, prevenir essa disfunção do IGR em casos futuros. No Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, este Comitê já discutira em profundidade os riscos que tal circunstância acarreta, concluindo, à época, pela necessidade de estudos adicionais a fim de conhecer os produtos e as condições específicas do mercado securitário capazes de oferecer a segurança pressuposta pelo mecanismo do IGR. Para tanto, apresentou como uma das conclusões no relatório:

I) solicitar ao Tribunal de Contas da União, com base no art. 71, incs. IV e VII, da Constituição Federal, que realize estudo específico, com o apoio que se fizer necessário dos órgãos reguladores dos mercados bancário e securitário, com a finalidade de identificar, com o maior grau de precisão e especificação possível, quais os produtos, padrões, termos e condições específicas em que as modalidades de garantias previstas nos incisos II e III do § 1º do art.56 da Lei 8.666, de 21.06.93 (bem como outras neles não previstas que eventualmente considere adequadas) podem efetivamente ser consideradas aptas a atender à exigência de “prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado” estabelecida pelas leis de diretrizes orçamentárias para a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR;

A esse respeito, no Voto condutor do Acórdão nº 2060/2017-TCU-Plenário existe a menção a um trabalho em andamento no Tribunal destinado a esta finalidade:

33. Ainda em relação à matéria, registro que se encontra em análise em meu gabinete o TC 041.236/2012, processo administrativo instaurado com objetivo de realizar estudos com vistas à edição de norma que defina os critérios e procedimentos de aceitabilidade de garantias em substituição à suspensão cautelar da execução física e financeira de contratos e à retenção cautelar de valores determinadas com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92, c/c art. 276 do Regimento Interno-TCU, em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 1.332/2009-TCU-Plenário.

O Comitê ainda desconhece o resultado do mencionado processo ou de outros que tenham por finalidade o atendimento a esta solicitação. Reconhecendo embora a complexidade



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

do tema, que exige estudos prolongados, convém à Comissão que os elementos já levantados pelo Tribunal sejam conhecidos e aproveitados no processo decisório a respeito do IGR. Para tanto, propôs naquela ocasião – com a aquiescência da CMO - solicitar ao TCU, nos termos do art. 71, inc. VII, da Constituição Federal, cópia integral do processo administrativo TC 041.236/2012 mencionado no item 33 do Voto condutor do Acórdão nº 2060/2017-TCU-Plenário, bem como de quantos outros destinarem-se a atender ao subitem 9.5 do Acórdão nº 1332/2009-TCU-Plenário e à solicitação constante da alínea I do Voto do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016⁷. Não temos notícia de ter sido a solicitação congressional encaminhada por ofício específico ao Tribunal, nem de ter havido a remessa em questão. Por conseguinte, cabe propor a renovação da mesma demanda ao TCU.

Mesmo nas condições acima, o Comitê examinou, em 2019, com o endosso da CMO no mérito, a pertinência da tipificação da obra em questão (BR-235/BA), e concluiu que as circunstâncias do caso concreto tornavam-na “equívoco reiterado”, dada a inexistência da segurança de prevenção de danos ao Erário (por não se observarem os pressupostos previstos na LDO para essa classificação). Dessa forma, deliberou o Comitê pela providência extraordinária de:

I - solicitar ao Tribunal de Contas da União que não aplique a classificação de indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 118, inc. V, Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO/2020) para esse enquadramento, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5.

1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações

No Fiscobras 2020, foram fiscalizadas obras em 22 unidades da Federação. O Gráfico 2 ilustra a participação de cada região geográfica em termos de quantidade de fiscalizações, enquanto o Gráfico 3 tem por critério o montante regionalizado de dotações orçamentárias das obras fiscalizadas (valor autorizado para as despesas).

⁷ P. 28 do relatório, disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/Relatorio_22016COI_PLOA_2017.pdf.

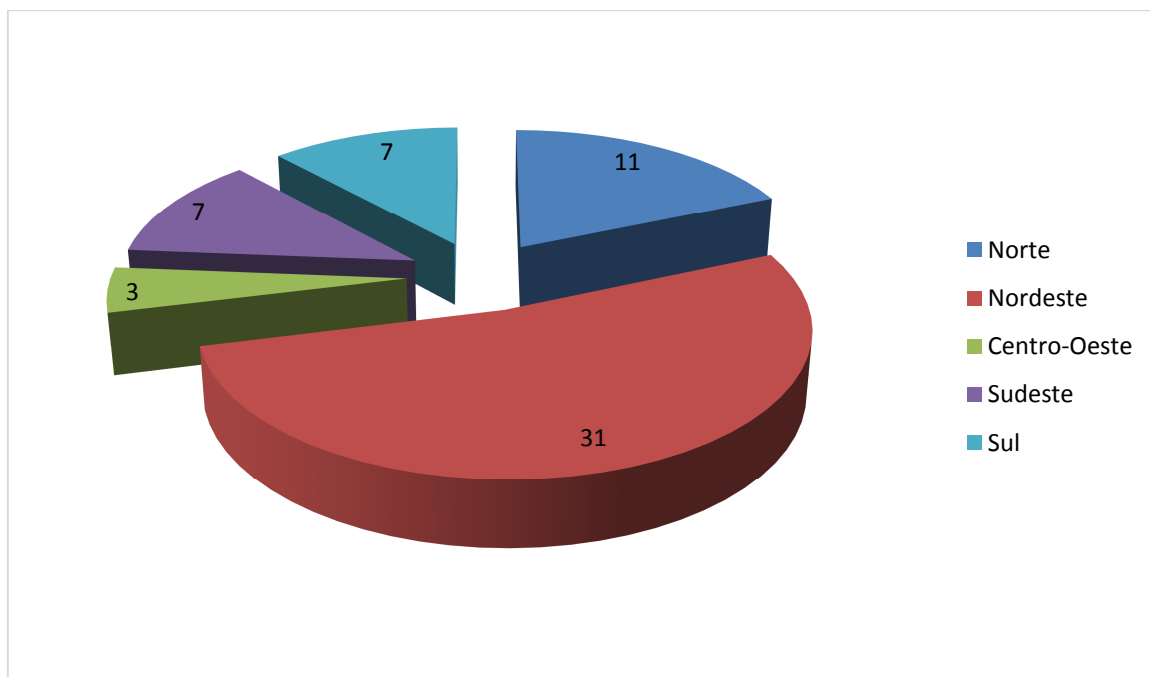


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

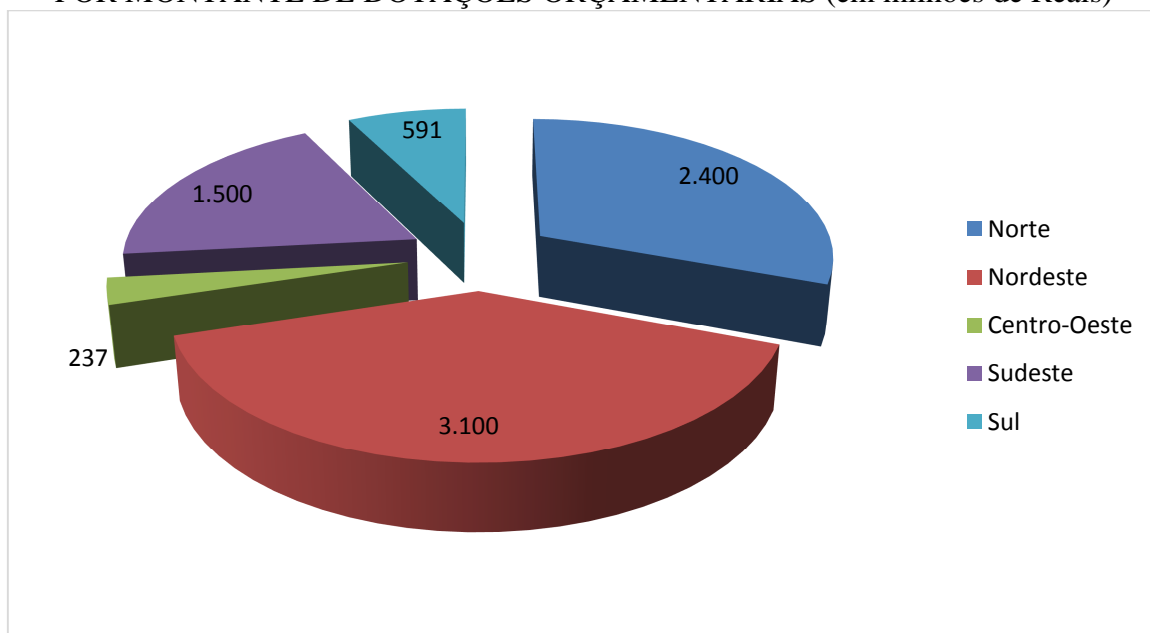
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

GRÁFICO 2
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2020
POR QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES



Fonte: Acórdão 2883/2020-TCU-Plenário

GRÁFICO 3
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2020
POR MONTANTE DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (em milhões de Reais)



Fonte: Acórdão 2883/2020-TCU-Plenário



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

1.5 Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU

O total estimado de benefícios financeiros decorrente da atuação do TCU no Fiscobras 2020 alcançou a ordem de R\$ 477 milhões, havendo um incremento de R\$ 126 milhões em relação a 2019, ano em que foram computados R\$ 351 milhões de benefícios financeiros na consolidação anual das fiscalizações de obras.

Destacou-se a auditoria que examinou, no contexto do processo de Renovação Antecipada da Concessão da Estrada de Ferro Vitória-Minas, os projetos das obras de construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste (Fico), segmento Mara Rosa/GO – Água Boa/MT (com cerca de 384 km de extensão), destinada ao desenvolvimento da logística do agronegócio e da mineração da região Centro-Oeste, preponderantemente. A atuação do Tribunal propiciou a revisão e adequação de plano logístico da ferrovia, aperfeiçoando diversos elementos do projeto, passando o orçamento de R\$ 3,17 bilhões para R\$ 2,77 bilhões (redução da ordem de R\$ 400 bilhões)⁸.

1.6 Situação das obras fiscalizadas em 2019

Em 2019, o TCU apontou a ocorrência de IGP em seis obras⁹. Em 2020, todos os quatro empreendimentos classificados como IGP já ostentavam esta categoria no ano passado: Canal Adutor do Sertão Alagoano/AL; Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA; Obras de construção da BR-040/RJ; e Obras de Ampliação de Capacidade da BR-290/RS¹⁰. O ineditismo, no corrente exercício, ficou por conta da “Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO”, a qual recebeu o rótulo preliminar de pIGP.

O Corredor de ônibus - Radial Leste/SP, assim como o BRT de Palmas/TO, não mais constam da relação de obras classificadas como IGP, denotando que as pendências foram consideradas, pelo TCU, saneadas (ou, ao menos, não mais enquadráveis no critério de paralisação previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias). Neste ponto, registra-se que este Comitê identificara, já no ano passado, a desnecessidade de as obras do Corredor de ônibus –

⁸ Acórdão 1948/2020-TCU-Plenário.

⁹ Dentre elas, cinco efetivamente classificadas como IGP e uma obra, pIGP (ou seja, nesta houve o apontamento de indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação pela equipe técnica, entretanto ainda pendia de confirmação pelo Relator ou colegiado), conforme Acórdão 2554/2019-TCU-Plenário.

¹⁰ No Fiscobras 2019, classificada como pIGP - Acórdão 2554/2019-TCU-Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Radial Leste/SP constarem do Anexo VI da LOA 2020, em que pese ter sido classificada como IGP pelo TCU no Fiscobras 2019; entretanto, de modo diverso ao entendimento do corpo técnico da Corte de Contas, deliberou-se por manter o bloqueio do Edital 1/2015 do BRT de Palmas/TO, em função de a Prefeitura Municipal de Palmas não ter promovido, formalmente, a anulação ou revogação do instrumento em voga, excluindo-se do Anexo VI da LOA 2020 apenas o Termo de Compromisso nº 0444.024-63/2014, haja vista o seu distrato por parte do Ministério do Desenvolvimento Regional¹¹. Em relação a este último empreendimento, este relatório contém, em seu Anexo, tratamento específico para a sua situação. O empreendimento “Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4” permanece sob a classificação de IGR. Por sua vez, de forma semelhante a 2018, no que tange às análises e deliberação da CMO e em atenção ao proposto pelo COI no ciclo orçamentário anterior (em 2019, ao se apreciar a proposta orçamentária para 2020), restou incluído no Anexo VI da lei orçamentária, para fins de bloqueio, empreendimento não mencionado originariamente pelo TCU com proposta de IGP, IGR ou pIGP, a saber: “Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina, na Região Nordeste”.

Por outro lado, embora indicados como IGP no Fiscobras 2019, não foram incluídos no quadro de bloqueio da LOA 2020: a) as obras do “Corredor de ônibus – Radial Leste/SP”, haja vista as razões expressas no respectivo relatório¹²; b) as obras de “Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA”, em função de aprovação do Destaque Supressivo nº 1, de autoria do Deputado João Carlos Bacelar, ao Relatório 2/COI/CMO. Os demais encaminhamentos e deliberações, do COI e da CMO, relativos ao Anexo VI da LOA 2020, deram-se em consonância com as análises do TCU.

1.7 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos da LDO 2021, o Congresso Nacional levará em consideração, em sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio de um empreendimento, as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, que devem abordar em especial:

¹¹ Vide páginas 67–75 do Relatório Nº 2/COI/CMO, DE 2019, disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI_2_PLOA.pdf

¹² Relatório Nº 2/COI/CMO, DE 2019, disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI_2_PLOA.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

- 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 entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de 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.

Com o intuito de colher as informações necessárias à formação do entendimento deste Comitê, e em cumprimento ao art. 141, *caput* e § 2º, da LDO 2021, o COI promoveu, nos dias 10 e 17/3/2021, audiências públicas sobre as obras com indicação de IGP e outras que mereceram o exame sob o ponto de vista do mecanismo preventivo ora examinado.

Anteriormente, em busca de informações precisas, foram emitidos Ofícios aos órgãos gestores solicitando formalmente relacionar as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. As respostas recebidas foram protocoladas na Secretaria da CMO e estão disponíveis na página internet da Comissão¹³.

Nos termos do art. 138, §1º, da LDO 2021, a apresentação das razões pelos órgãos e entidades responsáveis por obras com indícios de irregularidades graves é de responsabilidade do titular do órgão ou da entidade federal, executor ou concedente, responsável pela obra ou serviço

¹³ Disponível no link: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/Pedido_de_Informacoes_2020.html.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

em que se tenha verificado indício de irregularidade, no âmbito do Poder Executivo; ou do titular do órgão dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, para as obras e serviços executados em seus respectivos âmbitos.

Registra-se que as conclusões deste relatório se inserem em um processo dinâmico, no qual o 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 podem e devem ocorrer ao longo do exercício financeiro à medida que novos fatos cheguem ao conhecimento do Congresso Nacional.

Assim, para que o mecanismo de paralisação preventivo mantenha sua eficácia é imprescindível que esta Comissão, com o auxílio do TCU – que é o órgão técnico auxiliar do controle externo – atue tempestivamente no acompanhamento dos empreendimentos custeados com recursos públicos federais. Especial atenção deve ser direcionada à verificação do cumprimento, por parte dos gestores, dos compromissos por eles assumidos para sanar ou esclarecer os indícios apontados.

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê propõe à CMO adotar como critério de trabalho não incluir no Anexo VI da LOA 2021 empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira, em proporção tal que a paralisação da execução física, financeira e orçamentária torne-se inócua para prevenir danos ao Erário e à sociedade;
- b) em que os gestores demonstrem a esta Comissão a adoção de medidas por ela consideradas necessárias e suficientes ao saneamento ou ao esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU, tomando em conta igualmente os critérios específicos enunciados no próximo parágrafo; e
- c) em que o interesse público se revele melhor atendido, segundo o julgamento do Congresso Nacional, 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

população e para o meio ambiente, entre outros fatores, conforme previsto no art. 138 da LDO/2021.

Complementando e ampliando os parâmetros de julgamento acima, o Comitê propôs, e a CMO aprovou, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, critérios específicos para a apreciação de indicações de paralisação para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, em toda a variedade que podem assumir tais situações (a exemplo da extinção por decurso de prazo do instrumento, da conclusão de seu objeto, da declaração de nulidade pela Administração ou por órgãos judiciais e de controle, ou da rescisão unilateral ou amigável). Naquela assentada, o item 1.9 do mencionado Relatório consolidou os critérios gerais que orientam a opção de não inclusão de empreendimentos no quadro de bloqueio no caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, se não houver outros indícios de risco de dano ao Erário peculiares a cada caso específico, a saber:

I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:

- a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
- b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditativa para ampliação do objeto; ou
- c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes da execução contratual ou de qualquer outro fundamento para pagamentos ou compromissos futuros.

O Anexo 1 deste relatório relaciona as obras com recomendação de paralisação (IGP e pIGP) e demais examinadas especificamente pelo Comitê, o resumo dos indícios de irregularidades e das informações prestadas pelos gestores, e, finalmente, a proposta do COI para cada obra, ou seja, inclusão ou não no Anexo VI da LOA 2021. A respeito do Anexo 1, convém ainda esclarecer que o Comitê procura sempre apresentar um histórico das irregularidades desde que vieram ao seu conhecimento, evidenciando a evolução das ocorrências e caracterizar a importância dos apontamentos ao longo do tempo. Ainda que tal opção implique num texto relativamente mais extenso, preserva sobretudo o dever de transparência e motivação que deve prevalecer em qualquer decisão legislativa.

O último ponto a ser abordado em termos de metodologia é a absoluta independência da ação do Comitê, que sistematicamente avalia todas as informações do TCU em relação às obras e serviços fiscalizados, tanto as recomendações de bloqueio quanto as demais obras. Assim, não se limita o Congresso Nacional a deliberar sobre as paralisações indicadas pelo Tribunal, mas forma sua própria convicção em relação a todo o rol de empreendimentos fiscalizados. No ano corrente, o Comitê identificou, dentre as fiscalizações realizadas, duas que não haviam recebido indicação específica de IGP ou pIGP, mas na qual a gravidade dos fatos indica a necessidade premente da intervenção preventiva do mecanismo de bloqueio (o Sistema Adutor de Piancó/PB e a Ampliação do Sistema de Trens Urbanos de Natal/RN). Desta forma, estas obras foram incluídas no âmbito das deliberações propostas à CMO em busca da proteção dos recursos públicos e da boa execução da política pública.

1.8 Cadastro geral de obras

O Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, pôs em relevo a informação do TCU sobre a decisão do Poder Executivo de criar um cadastro de obras públicas executadas com recursos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

federais. Naquela ocasião, destacou-se ser inteiramente louvável – e de há muito necessária – a criação do referido sistema de informação e, igualmente, compreensível que existissem, naquele estágio preliminar de implantação, equívocos e insuficiências nos dados. Na oportunidade, e em apoio a essa iniciativa, o Comitê propôs, com a aprovação da CMO, expressar ao Presidente da República o seu pleno apoio à criação de um sistema de obras do governo federal, bem como solicitar ao TCU um acompanhamento constante do processo de implantação desse sistema.

Já em 2017, o TCU informava (itens 336-343 do relatório do Acórdão nº 2449/2017-TCU-Plenário) que uma verificação específica do cadastro então existente a esse título (no endereço eletrônico “obras.planejamento.gov.br”) “não pode ser considerado o Cadastro Geral de Obras determinado pelos acórdãos do TCU prolatados desde 2007, nem fornecia um mínimo de informações úteis para consulta por parte do Poder Executivo, dos órgãos de controle ou para o exercício do controle social.” (detalhamento no Acórdão nº 2451/2017-TCU-Plenário), situação em que o Comitê protestou veementemente contra o aparente abandono da iniciativa anunciada anteriormente, encerrando seu relatório com manifestação ao Presidente da República e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão expressando surpresa e decepção ao ver que a iniciativa originalmente aventada havia sido respondida com a ausência de medidas de implantação, reiterando que considerava a iniciativa imprescindível à gestão dos investimentos federais.

Em 2018, o Acórdão nº 2461/2018-TCU-Plenário, em seu item 370, apontou que a implementação de um Cadastro Geral de Obras Federais encontrava-se efetivamente em fase de planejamento e implementação, tendo sua finalização prevista pelo Poder Executivo para 31/10/2019. Este trabalho foi acompanhado de perto pelo Tribunal, contemplando simultaneamente um trabalho de auditoria específico a fim de elaborar um diagnóstico operacional das obras paralisadas no país (itens 486-499 do relatório), o que atendia à demanda da própria CMO ao aprovar o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, e que foi finalmente publicado pelo Acórdão 1079/2019-TCU-Plenário.

Em 2019, o TCU relatou (Acórdão 2554/2019-TCU-Plenário, itens 324-331) que o Ministério da Economia entregou em 15/10/2019 um cronograma das ações para a aludida implementação, constando previsão do desenvolvimento do cadastro geral de obras durante o



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

primeiro semestre de 2020, com entrada em produção em 1º de janeiro de 2021 (processo que seria objeto de análise do Tribunal no âmbito do TC 021.758/2015-8).

Desde o Fiscobras 2019, prolatou-se o Acórdão 468/2020-Plenário, em 11/3/2020, que se restringiu a estabelecer os prazos: de 31/7/2020 para a disponibilização da versão beta do Cadastro Geral de Obras; e de 1º/1/2021 para o funcionamento do sistema, em atenção ao item 9.1 do Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário. No corrente Fiscobras, pouco foi adicionado: apenas foi citada a edição do Decreto 10.496, de 28/9/2020, que “institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos” (CIPI). Consoante o disposto no decreto, o CIPI será implementado pelo Ministério da Economia até 31/1/2021.

Infelizmente, ainda não houve a efetiva implantação do Cadastro Geral de Obras do Governo Federal, em que pesem as reiteradas demandas tanto do Tribunal de Contas da União quanto do Congresso Nacional. Reforça-se, assim, a decepção externada em anos anteriores com os reiterados atrasos para a disponibilização do sistema.

Os seguidos adiamentos na implantação do sistema, sem margem a dúvidas, prejudicam a fiscalização dos projetos suportados por verbas federais pelo país, em uma conjuntura de forte restrição fiscal. Assim, o pleno exercício do controle externo e social torna-se ainda mais relevante, reforçando-se a necessidade de disponibilizar o Cadastro Geral de Obras. Neste contexto, é cabível levar ao conhecimento da Presidência da República a preocupação do Congresso Nacional no sentido da necessidade de efetiva disponibilização do Cadastro Geral de Obras do Governo Federal a todos os cidadãos (ou Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, conforme definido pelo Poder Executivo), ressaltando-se que o prazo previsto no Decreto 10.496, de 28/9/2020, para a implantação do sistema era até 31/1/2021.

1.9 Outras informações relevantes

O Acórdão nº 2883/2020-TCU-Plenário traz outras notícias importantes para as atividades de controle e fiscalização dos projetos de infraestrutura. Já no ano passado, descreveu-se o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), o qual auxilia os auditores em trabalhos de análise de orçamentos de obras, reduzindo o tempo empregado nesse processo e identificando, de maneira automatizada, uma série de potenciais irregularidades. Busca-se, assim, construir um



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

modelo perene de fiscalizações automatizadas a fim de identificar erros e ilegalidades previamente ao desembolso financeiro.

Realizaram-se, então, 58 fiscalizações automatizadas com o emprego do SAO, em orçamentos de obras dos setores de rodovias, edificações, mobilidade urbana e saneamento básico. O volume de recursos fiscalizados alcançou a cifra de R\$ 2,3 bilhões. Além disso, o sistema foi disponibilizado para uso direto pelo próprio Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), o que contribui para que o próprio gestor do investimento tenha capacidade de estabelecer sua primeira linha de defesa contra irregularidades.

Reportou-se, ademais, o emprego do Sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice), que realiza buscas e análises textuais em documentos que compõem os editais de licitação, buscando identificar inconsistências. O desenvolvimento do referido sistema, ora em andamento pelo Tribunal, busca contribuir para maior aderência e *compliance* na área de infraestrutura, permitindo resultados mais relevantes na fiscalização de editais de obras públicas.

Neste sentido, não pode o Comitê deixar de manifestar ao TCU, a exemplo do que já fez em 2018, o reconhecimento e aprovação do Congresso Nacional à implantação de ferramentas automatizadas que ampliem o poder substantivo da fiscalização das obras públicas, além de reiterar sua inteira disposição para contribuir com a disseminação dessas experiências e com as medidas legislativas necessárias à consolidação desses avanços no controle das obras públicas.

Dando prosseguimento à fiscalização, realizada em 2018, que traçou um diagnóstico das obras paralisadas no país, identificaram-se – num universo de 25 mil contratos analisados em diferentes bases de dados existentes em alguns órgãos – mais de 7 mil empreendimentos paralisados (em 2018, foram 14 mil instrumentos interrompidos em um total de 38 mil examinados). Contudo, o TCU identificou: a) que a redução do número de contratos paralisados decorreu, principalmente, da forma pela qual os bancos de dados passaram a ser gerenciados, em que foi adotada a gestão descentralizada dos dados por órgãos setoriais; e b) que o Ministério da Economia deve atuar no sentido de demandar a coleta de dados de obras públicas, de forma tempestiva e fidedigna, dos demais Ministérios, a fim de se obter maior fidedignidade das informações.

Abordaram-se, outrossim, alguns dos trabalhos de fiscalização prévia das desestatizações (privatizações de empresas, concessões e permissões de serviço público, contratação de Parcerias



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Público-Privadas e outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado). O TCU fiscalizou desestatizações nos setores: de energia elétrica (Leilão de Transmissão 2/2019 e 1/2020); de óleo e gás (Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais); de rodovias federais (BR-153/GO, BR-153/TO, BR-080/GO, BR-414/GO, BR-163/MT, BR-163/PA, BR-230/PA, BR-381/MG, BR-262/MG e BR-262/ES) e de aeroportos (6ª Rodada de Concessão de Aeroportos).

Foram divulgadas, também, diversas auditorias operacionais da Corte de Contas, que têm por escopo examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Das 27 auditorias operacionais empreendidas em diversas áreas de infraestrutura, 12 foram objeto de considerações no relatório do Fiscobras 2020. Destaca-se a fiscalização nas transferências de recursos federais para empreendimentos de infraestrutura hídrica (processo TC 036.413/2019-4), no qual o Tribunal identificou fortíssimo risco de controle, derivado tanto de defeitos jurídicos (formais) e de conteúdo técnico da Portaria Interministerial 130/2013 (material), a qual regula o processo de gestão dessas transferências, quanto das graves falhas no processo de seleção dos empreendimentos beneficiados (motivação genérica, ausência de estudos técnicos e de critérios objetivos, ausência da participação efetiva da área técnica especializada), bem assim das limitações dos procedimentos de controle adotados pelo Departamento de Obras Hídricas e Apoio a Estudos sobre Segurança Hídrica (DOH) para acompanhamento e supervisão de seus termos de compromisso. Todas essas circunstâncias descrevem um ambiente de controle bastante problemático na gestão dos investimentos em recursos hídricos, e têm reflexo na apreciação de todos os casos concretos de obras e serviços dessa natureza no presente relatório, induzindo forte conservadorismo na apreciação dos indícios de irregularidades.

Destacaram-se, ainda, 4 outras fiscalizações julgadas relevantes: Auditoria sobre o projeto de construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste – FICO; Obra de derrocamento no Rio Tocantins; Análise de contratos de conservação e recuperação de rodovias do tipo Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO); e Monitoramento da gestão de segurança das barragens de usos múltiplos. Além do mais, foram declinadas outras atividades realizadas pela



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura do TCU, área técnica responsável pelo Fiscobras.

Registrado o reconhecimento da importância dos resultados de diversas das atividades de controle realizadas pelo Tribunal de Contas da União, este Comitê declina de adentrar no mérito desses casos, haja vista o escopo restrito das atividades do COI dentro do processo legislativo orçamentário: examinar e deliberar acerca das irregularidades graves em obras e serviços que justifiquem o bloqueio físico, orçamentário e financeiro dos instrumentos inquinados.

Com efeito, é necessário retomar a análise de outros casos específicos: este Comitê destaca que acompanha a situação complexa causada pelas possíveis repactuações das obras rodoviárias do Contorno de Florianópolis (BR-116/376/PR e BR-101/SC) e seus reflexos na tarifa nos custos de transporte dessa importante artéria. Essas dificuldades foram expostas em detalhe pelo Acórdão 2112/2020-TCU-Plenário, devendo-se ressaltar que se encontra vigente medida cautelar no sentido de suspensão dos atos relativos às mudanças contratuais (processo TC 026.406/2020-9). No entanto, pelo limitado escopo já apontado no parágrafo anterior, não há ação preventiva possível ao Comitê neste momento, tendo em vista que os recursos envolvidos nas obras provêm exclusivamente do fluxo de caixa da própria operação da concessão rodoviária, inexistindo intervenção passível de ser veiculada por meio de deliberação na lei orçamentária anual.

De igual modo, o Acórdão 208/2020-TCU-Plenário aponta uma série de problemas críticos na viabilidade econômica e na gestão da obra de retomada do empreendimento nuclear de Angra 3, cujas etapas anteriores vieram ao exame do Comitê em função de severas irregularidades. Como a questão ainda encontra-se na fase de providências de planejamento e formulação de políticas, não havendo sequer um projeto de investimento consolidado, não vislumbra o Comitê nenhuma intervenção neste momento, limitando-se a manter essa iniciativa sob sua atenta observação.

2 VOTO

Considerando as informações prestadas pelo TCU, pelos gestores, bem como as obtidas em audiências públicas, e levando em consideração a metodologia de trabalho do COI e as determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021, **propomos o bloqueio** da execução



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

física, orçamentária e financeira das seguintes obras e serviços, limitado exclusivamente aos empreendimentos, contratos, convênios, editais e outros elementos semelhantes nominados na coluna “Objeto” (em qualquer programa de trabalho orçamentário), conforme abaixo especificado:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ	Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao contrato PG-13 8/95-00, 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
	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre
39252 - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	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, exceto 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 (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua responsabilidade e de o TCU as avalizar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços.
56101 – Ministério das Cidades 53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta	BRT de Palmas/TO	Edital 1/2015 - Regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina	Acordo de Acionistas TLSA
39000 - Ministério da Infraestrutura		
39207 VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A		Empreendimento
39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT		
74918 - recursos sob supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - Min Integração Nacional		
74918 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - M. Desenvolv. Regional		
53101 – Ministério da Integração Nacional 53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta	Canal do Sertão - Alagoas	Contrato 58/2010-CPL/AL, Execução das obras e serviços de Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano, entre o km 123,4 e o km 150,00, correspondendo ao Trecho 5, Construtora Queiróz Galvão S.A.
53204 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS 93413 - Recursos do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS(53204)	Sistema Adutor do Ramal do Piancó na Paraíba	Concorrência-Cest/PB 1/2020. - Execução dos Serviços de Construção da 1ª Etapa do Sistema Adutor do Ramal Piancó.

As razões para inclusão dos elementos acima especificados encontram-se detalhadas no Anexo I a este relatório.

De outro lado, propomos que **não sejam incluídos** no Anexo VI da LOA 2021 as obras/serviços abaixo especificados, que também foram discutidos neste relatório:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT	Obras de construção da BR-235/BA	Contrato: 05 00202/2014 - Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4.
53101 – Ministério da Integração Nacional	Recapeamento asfáltico, drenagem, pavimentação, meio fio e sarjeta em vias urbanas do município de Porto Velho	Convênio 850310/2017, Edital 001/2019/SML/PVH e Contrato 084/PGM/2019 - Recapeamento asfáltico, drenagem, pavimentação, meio fio e sarjeta em vias urbanas do município de Porto Velho, exceto 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, até que a execução do empreendimento seja plenamente retomada, sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte Prefeitura Municipal de Porto Velho, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços
53204 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS 93413 - Recursos do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS(53204)	Sistema Adutor do Ramal do Piancó na Paraíba	Contrato CEST-PB/06/2019 - Aquisição de tubos, conexões e válvulas em ferro fundido destinados às obras de Construção da Primeira Fase da Primeira Etapa do Sistema Adutor do Ramal do Piancó
53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta 53209 – Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU	Ampliação do sistema de trens urbanos de Natal/RN	Licitação Eletrônica nº 001/2020-CBTU/STU-NAT - Remodelação do trecho ferroviário, compreendido entre km 391+800 e km 388+350 e construção das estações ferroviárias Boa Esperança e Cajupiranga) Licitação Eletrônica nº 002/2020-CBTU/STU-NAT - Construção de 4,2 km do trecho ferroviário a partir do km 425+800, e construção de 3 estações ferroviárias

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste relatório, com proposta de atualização do Anexo VI do PLN 28/2020 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021), nos termos do Anexo 2 a este Relatório, e o submetemos à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista no art. 24 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, com as seguintes propostas de providências adicionais à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

- I) reiterar a solicitação ao Tribunal de Contas da União para que não aplique a classificação de indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO/2021) para esse enquadramento, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5;
- II) recomendar ao TCU que dê prioridade, nas ações de controle concomitante, à comprovação da regularidade jurídica, técnica e econômica do valor da indenização ao concessionário por eventual decretação da caducidade das concessões das malhas ferroviárias I e II da Transnordestina;
- III) manifestar ao TCU o reconhecimento e aprovação do Congresso Nacional à implantação de ferramentas automatizadas que ampliem o poder substantivo da fiscalização das obras públicas, além de reiterar sua inteira disposição para contribuir com a disseminação dessas experiências e com as medidas legislativas necessárias à consolidação desses avanços no controle das obras públicas.
- IV) levar ao conhecimento da Presidência da República a preocupação do Congresso Nacional no sentido da necessidade de efetiva disponibilização do Cadastro Geral de Obras do Governo Federal (ou Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, conforme definido pelo Poder Executivo), o qual tinha data prevista de implantação até 31/01/2021, conforme fixado no Decreto 10.496, de 28/9/2020;
- V) recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT que eventual decisão de dar continuidade à obra do Lote 5 da BR-116/BA por meio da convocação do segundo colocado no RDC original somente seja adotada à vista de uma completa revisão do conteúdo do anteprojeto licitado, de forma a afastar as ambiguidades e inconsistências nele detecta-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

das ao longo das fiscalizações, seguida de uma avaliação da compatibilidade desse novo projeto corrigido com as circunstâncias da licitação, de forma a assegurar-se de que não ocorre mudança de objeto em relação ao originalmente oferecido à licitação.

Brasília/DF, de março de 2021

Deputado RUY CARNEIRO
Coordenador do COI

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

Deputado RUY CARNEIRO
(PSDB/PB)

Deputado JOÃO MAIA (PP/RN)

Deputado BENES LEOCÁDIO
(REPUBLICANOS/RN)

Deputada PROFESSORA MARCIVÂNIA
(PCdoB/AP)

Deputado SÉRGIO BRITO (PSD/BA)

Senadora ELIZIANE GAMA
(CIDADANIA/MA)

Senador CIRO NOGUEIRA
(PP/PI)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP

Resumo das informações prestadas pelo TCU e pelos gestores, e proposta do COI.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Obras de construção da BR-040/RJ

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

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

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

26.782.2087.15PB.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.

Sobrepço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), pelo qual a União contratou com a concessionária Concer um determinado trecho de obra, remunerando-a por meio de pagamentos diretos dos cofres públicos. A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização apontava:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

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 tal circunstância não constava do edital de licitação da concessão (e evitou-se licitação específica para a mesma); indo além, 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 nesse modelo não é apurado na forma tradicional (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 da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão. Tomando os dados da manifestação do representante do TCU na 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, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário (confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão nº 356/2018-TCU-Plenário) o Tribunal afirma a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exige da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, impugna 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 Responsabilidade Fiscal, por não existir comprovação objetiva do benefício dessa escolha contratual frente a uma



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não se encontram com decisão definitiva no Tribunal de Contas da União até o presente momento¹⁴, restando informados ao Congresso ao longo do período decorrido apenas considerações sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, reitera-se neste exercício 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 do sobrepreço apontado, equivalente a R\$ 203,8 milhões (valores de maio/2012), decorre de parâmetros estritamente financeiros desse cálculo (alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL)

Mas 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 de serviços e uso de serviços inadequados às condições técnicas da obra. Quanto ao Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), foram identificadas a duplicidade de aplicação do índice cheio para serviços cotados (os quais já incluem o BDI quando da cotação pelo fornecedor), e 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.

Tais 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

¹⁴ Conforme informações do trâmite processual do sítio do TCU (TC 014.689/2014-6), acesso em 16/3/2021, a unidade técnica finalizou, em 11/12/2019, o exame de mérito dos recursos apresentados, propondo negar-lhes provimento; contudo, ainda não houve deliberação do Tribunal.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade no orçamento. Estas deficiências foram inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT, que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra.

Outro item de gravidade apontado é a deficiência e desatualização dos projetos, reiteradamente apontada em pareceres técnicos da própria ANTT, que não impediram 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 formalizou o reequilíbrio do contrato em novo termo aditivo; portanto, a indicação de paralisação foi mantida porque não há qualquer garantia de que tenha sido implementada a mudança, especialmente porque a concessionária manifestou expressa discordância da posição da ANTT.

Quanto aos dois demais pontos, o sobrepreço no orçamento da obra e o projeto deficiente (item 9.3.2 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), não se verificou o cumprimento, pois embora a ANTT afirmara já ter recebido os projetos, em sua resposta não opinou sobre a sua adequação, tampouco os encaminhou ao Tribunal para avaliação da regularização das pendências (que inclui a imprescindível análise de quantificação exata do sobrepreço eventualmente remanescente).

Em 2018, o Acórdão nº 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 que a análise do sobrepreço não pode ser



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

elidida naquele momento, pelo simples fato de que o projeto sofreu alterações substanciais (aliás, 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 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 melhora, 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 nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostra itens de serviço com preços superiores ao de mercado¹⁵, além de itens com quantitativos majorados¹⁶ (totalizando indícios de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

¹⁵ 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 (prolipropileno 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.

¹⁶ 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 2/COI/CMO, de 2021

Por todos esses motivos, o Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário concluiu pela manutenção integral da recomendação de paralisação: o projeto apresentado não havia sido aprovado pela ANTT, foi submetido a um processo de análise extremamente frágil, e mesmo com os elementos parciais já embutia um sobrepreço de mais de R\$ 276 milhões. As providências saneadoras seriam 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 retificação dos componentes financeiros do superfaturamento, relacionados aos parâmetros do fluxo de caixa da concessão.

A fiscalização realizada em 2019, formalizada pelo Acórdão 2443/2019-TCU-Plenário, teve também por objeto a verificação da eventual regularização dos mencionados apontamentos. Constatou-se, em síntese, que a ANTT pactuou, com a Universidade Federal de Santa Catarina, uma profunda análise de engenharia do contrato da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, envolvendo tanto o desenho “*as built*” do que foi construído, quanto um parecer sobre a adequação das tecnologias utilizadas. O prazo previsto para conclusão desse estudo era dezembro de 2019. A partir da análise sob responsabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina, a ANTT pretendia formar juízo sobre os eventuais valores adequados do projeto e respectivo orçamento, para só então poder avaliar as observações relativas ao cálculo do fluxo de caixa marginal.

A conclusão do Tribunal, ao final de 2019, era de que a Agência vinha, com diligência, buscando superar as limitações de informação que havia em relação ao projeto e à obra, como providência indispensável à emissão de uma posição regulatória a respeito do contrato. Por conseguinte, estando esse trabalho em pleno andamento à época, não haviam sido superadas quaisquer das irregularidades que motivaram originalmente a paralisação.

Em audiência pública promovida pelo COI em 05/11/2019, o representante do Tribunal confirmou os principais fatos da fiscalização já relatados acima, e – em resposta a perguntas do Comitê – reiterou não ter ocorrido, ainda, deliberação de mérito acerca da legalidade do modelo contratual adotado para a obra (embora as instruções técnicas realizadas como subsídio a essa decisão tenham convergido para a desconformidade do instrumento com o ordenamento



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

jurídico), bem como apontou a escassa probabilidade de que uma obra dessa complexidade pudesse ser remobilizada, iniciada e concluída antes do final do contrato de concessão do trecho, que se encerraria em 2021 (razão pela qual se afiguravam mais razoáveis os cenários alternativos de licitação autônoma ou, mais promissor, inclusão da obra na licitação da futura concessão, com um projeto revisto e adequado).

É útil recordar a resposta do representante do Tribunal, mencionada no Relatório de 2018, na qual o técnico (também respondendo a questionamento do Comitê) explicou que empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam validamente incluídos no horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento¹⁷.

No Fiscobras 2020, a fim de atualizar o andamento das medidas adotadas quanto às irregularidades classificadas como IGP, a equipe técnica do TCU diligenciou à ANTT. De acordo com a análise dos técnicos do Tribunal, extrai-se da resposta da autarquia (amparada em relato da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC): as apurações da Universidade ainda não foram finalizadas, apesar de o prazo anteriormente definido para término dos trabalhos ter sido dezembro de 2019; foram detectados 66% de sobrepreço embutido no orçamento do projeto executivo da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS); o valor das obras executadas até o momento correspondem a 34% do orçamento do projeto; não há justificativas para as Distâncias Médias de Transportes adotadas no projeto; o método adotado para execução do túnel de 4,8 km da NSS (*New Austrian Tunneling Method*) foi pertinente.

De toda forma, ressaltou-se que a ANTT não aceitou, até então, os serviços prestados pela UFSC, considerando-os, assim, ainda não finalizados. Neste contexto, em função de os trabalhos da Universidade ainda estarem transcorrendo, não foi gerado ato formal da ANTT revisando o projeto, o orçamento das obras e o cálculo do fluxo de caixa marginal utilizado no

¹⁷

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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

12º Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-13 8/95-00, de 31/20/1995. Complementou que, em razão de não ter sido aprovado o projeto executivo até o presente momento, a agência reguladora não o enviou para análise do TCU.

Diante do contexto descrito, a unidade técnica do Tribunal propôs ao Ministro-Relator do feito a manutenção do IGP para os achados: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. Por meio do Acórdão 2903/2020-TCU-Plenário, foi referendado o encaminhamento dos técnicos do Tribunal.

Em Audiência Pública do COI 2020, dia 17/3/2021, o representante do TCU: apresentou breve síntese acerca da obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis e descreveu o histórico das fiscalizações do Tribunal e respectivos achados (em consonância com o descrito nesse relatório), destacando-se o atual percentual de execução física da obra (35,13%) e a materialidade do sobrepreço e superfaturamento identificada (cerca de R\$ 400 milhões, referência 2016); e informou que as apurações da UFSC (contratada pela ANTT para avaliar o contrato da obra em questão) indicam sobreprecificação no orçamento apresentado pela concessionária de cerca de R\$ 361 milhões (orçamento da concessionária – R\$ 906.101.775,07; orçamento revisado pela UFSC – R\$ 545.310.740,63), corroborando as conclusões até então apontadas pelo Tribunal.

Informação do gestor:

Em reunião de audiência pública realizada em 05/11/2019 (COI 2019), o representante da ANTT confirmou as informações relatadas pelo TCU (acima resenhadas), detalhando o amplo escopo do trabalho realizado pela UFSC com previsão inicial de término em dezembro de 2019 (e os estudos internos para avaliação dos resultados durariam seis meses após essa data). Informou, ainda, existirem litígios administrativos com a concessionária atual em torno da obra, alegando a empresa que teria sofrido desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em seu desfavor por não ter recebido todo o fluxo de caixa pactuado. Reiterou a importante informação, já enunciada na audiência de 2018, de que, haja vista a expiração em 2021 da concessão, a Agência não mais pretendia executar a obra no âmbito do contrato e, portanto, não retomaria as obras, sendo claro que a obra integrará uma nova licitação da concessão. De fato, a ausência de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

recursos orçamentários fez com que o próprio Ministério da Infraestrutura já tenha incluído a obra nos estudos prévios para a relicitação da concessão.

Em decorrência de pedido de informações do COI 2020 (Of. COI n. 002/2021/CMO, de 18/2/2021), a ANTT informou (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº 40/2021/SUOD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que, atualmente, inexistia previsão de que a Concessionária Concer prosseguiria com as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (paralisada desde julho de 2016), uma vez que o contrato de concessão se encerra no dia 28 de fevereiro de 2021; que a continuidade do empreendimento poderá ser realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a partir de 1/3/2021, ou futuramente, pela nova concessionária que assumir a gestão do trecho rodoviário em comento; que a ANTT avalia as irregularidades apontadas pelo TCU em processos próprios, devendo os concluir a fim de proceder ao encontro de contas com a Concessionária Concer; e que, em função do encerramento do contrato da concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

No corrente ano, foi realizada a Audiência Pública do COI 2020, em 17/3/2021, oportunidade em que a representante da ANTT: informou, *in verbis*, que “a Concer, hoje, na SUOD [Superintendência de Infraestrutura Rodoviária da ANTT], também é o nosso maior problema”, a qual, no âmbito geral, tem demonstrado elevado índice de inexecução contratual, o que redundou na recomendação de caducidade da concessão, pela área técnica, antes do termo final do contrato (o processo de caducidade encontra-se sob exame da diretoria colegiada da agência); concordou com os apontamentos do TCU de que as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis possuem diversas irregularidades, destacando que tem trabalhado para as superar; confirmou a finalização da perícia realizada pela UFSC, estando as conclusões da Universidade sob análise da área técnica da autarquia; complementou que o encontro de contas decorrente do final da concessão deverá levar em conta o valor dos serviços efetivamente executados pela concessionária, havendo uma “comissão de encerramento” apurando todos os haveres e deveres; colocou que, em 25 de fevereiro de 2021 [três dias antes do encerramento previsto do contrato de concessão, portanto], a ANTT foi comunicada acerca de decisão liminar que mantém a Concer operando a rodovia, havendo, ainda, no processo judicial, perícia que trata dos valores de indenização à concessionária, estando vigente prazo (até 5 de abril) para a agência apresentar



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

seus argumentos em juízo; por fim, explicou que a orientação do Ministério da Infraestrutura relativa ao tratamento a ser dispensado ao final da concessão da BR-040/RJ é no sentido de devolver a operação da rodovia ao DNIT até a conclusão dos estudos que subsidiarão a relicitação do trecho.

Proposta do COI:

Trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: as medidas adotadas pelo COI iniciaram ainda quando o contrato estava em andamento (até o encerramento da concessão), ocasião em que a obra ainda tinha por concluir mais da metade.

Inicialmente, quanto ao mérito do risco ao Erário, ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), ainda não se podendo afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora, mas ainda não excluídas contratualmente, o que, conforme indicações da agência, dar-se-á no encontro final de contas da concessão. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) arrastando-se arrastam há pelo menos cinco anos.

Em 2019, verificou-se, felizmente, avanço no que se refere à atuação da ANTT, que passou a não mais tentar assegurar (como pleiteava em anos anteriores) recursos orçamentários para eventuais “diferenças” à concessionária, não tendo sequer solicitado dotações orçamentárias para tanto no PLOA de 2020 e de 2021 (não havia o subtítulo correspondente no PLOA/2020, assim como não há no PLOA/2021). No que se refere à relação com a Concer, rechaçou qualquer possibilidade de entendimento que não se baseie na revisão integral do projeto segundo os apontamentos do Tribunal. No que se refere ao domínio do próprio projeto, investiu consideravelmente na superação da lacuna de informações, promovendo um amplo estudo por instituição especializada (UFSC) e buscando superar a anterior ausência, praticamente completa, de capacidade de avaliação técnica do projeto e do estoque de obra já concluído. Tais estudos, embora concluídos pela UFSC, ainda estão sob análise da área técnica da Agência, contudo, de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

plano, há informações que respaldam plenamente a convicção de que a paralisação da obra foi (e permanece) sendo absolutamente necessária (basta citar os inacreditáveis R\$ 400 milhões de sobrepreço/superfaturamento apontado pelo TCU, agora respaldados por amplo estudo técnico promovido pela UFSC que apontou sobreavaliação orçamentária de R\$ 361 milhões no orçamento apresentado pela concessionária).

Ainda assim, potencialmente remanesce a demanda administrativa do concessionário por “correções” e “reequilíbrios”, seja no período em que permanece operando a concessão com base em liminares judiciais, seja no encontro final de contas, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria a possibilidade de que os prejuízos já estancados fossem ressuscitados (prejudicando até mesmo os esforços que a ANTT vem desenvolvendo em sentido contrário).

Reiterando o argumento apresentado nos anos anteriores, a intervenção neste caso vai muito além dos valores pagos no contrato, tendo em vista ser este um caso paradigma. A anuência do Congresso a um empreendimento com distorções tais como aquelas aqui apontadas significaria a pior sinalização possível para o futuro desses investimentos: o de que é possível e vantajoso aos concessionários propor e obter mudanças nos contratos de concessão que, por fragilidades na regulação e insuficiências no projeto técnico, desequilibrem o equilíbrio econômico-financeiro em seu favor.

Outro fator contrário à continuidade, já ressaltado pelo Comitê em anos anteriores, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário¹⁸: a referida decisão aponta para a nulidade jurídica tanto da prorrogação da concessão da BR-040/RJ, quanto da inclusão, no contrato de delegação do serviço público, dessa obra nos termos em que foi feita. Ora, ainda que se esteja desenvolvendo a discussão recursal desse julgado, a insegurança que gera sobre a continuidade dessa operação desaconselha completamente qualquer desembolso de recursos públicos nesse interregno.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, continuam muito limitados: as obras há muito estão paralisadas, tanto por dificuldades da concessionária quanto por insuficiência financeira da União em transferir-lhe os recursos pactuados no termo aditivo do contrato de

¹⁸ Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos de mérito ainda em tramitação. Registra-se que há encaminhamento da Unidade Técnica negando o provimento dos recursos pela unidade técnica do TCU desde 11/12/2019, contudo ainda não há pronunciamento do Ministro do TCU (consulta ao andamento do TC 014.689/2014-6 em 9/11/2020, em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=01468920146>).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

concessão. Assim, quaisquer custos adicionais de paralisação já ocorreram (e continuarão ocorrendo independentemente de intervenção legislativa) e o cronograma de retomada da obra não foi sequer equacionado (levando em consideração os encaminhamentos trazidos na Audiência Pública de 17/3/2021 e o quadro de restrição fiscal atual, é cediço que a obra somente poderá ser retomada quando da nova concessão do trecho)

De toda forma, o que é mais importante, tanto a ANTT quanto o TCU já haviam demonstrado convergência de que a retomada da obra pelo concessionário era materialmente inviável no horizonte de tempo que lhe restava da concessão, mostrando-se muito mais racional investir tempo e recursos na revisão do projeto para que uma nova licitação (possivelmente, da própria concessão futura, conforme aventado no parágrafo anterior) permita realizar a obra em condições de mercado e com projetos adequados (o que, aliás, compôs o objeto do trabalho da UFSC que agora está sob apreciação da ANTT). Assim, o bloqueio a ser promovido incidirá em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram e em um contexto no qual existe tempo hábil para o total deslinde de qualquer pendência antes da retomada segura das obras mediante nova licitação. O prosseguimento do operado nos anos anteriores pela CMO (e que nesta oportunidade prossegue se mostrando adequado) não foi - nem assim o define a lei de diretrizes orçamentárias - providência tendente ao encerramento do contrato, mas tão somente a assegurar o Erário enquanto se regularizavam as condições do projeto para que fosse possível ser executado conforme a lei e as normas técnicas (o que atualmente implicará, quase inevitavelmente, sua inserção na concessão a ser relicitada).

Com efeito, a alternativa preconizada e realizada pela ANTT desde 2018 (realização de inventário da obra construída e elaboração de novo projeto, com desistência da execução do empreendimento sob o manto do Contrato PG-13 8/95-00) afigurou-se como a única viável para preservação do interesse público. Neste ponto, merecem aplausos deste Comitê a posição da agência.

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento – nem qualquer utilidade prática - na liberação da execução orçamentária quando não há evidências de que o enorme rol de irregularidades suscitado se encontra completamente sanado. As medidas administrativas adotadas, corretamente, apontam exatamente no sentido oposto: assegurar respaldo técnico para um encontro de contas legítimo da concessão atual e para a inclusão segura e econômica da obra



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

em uma nova licitação. De momento, a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas continua tendo vários impactos positivos: notoriamente, busca obstar a consumação de pagamentos a maior, relativos ao Contrato PG-13 8/95-00, que lesem os cofres públicos (reforçando a posição que passou a assumir a agência reguladora de recusa de “quitar pendências” até a solução dos problemas apontados); objetiva assegurar que eventuais valores devidos à concessionária, em decorrência do encontro de contas final da concessão, somente ocorra quando os projetos e orçamentos apresentados pelo órgão regulador estiverem validados com segurança pelo controle externo; respalda a manutenção, no ambiente regulatório do programa de concessões, de uma forte expectativa de controle, condicionando 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; e transforma, enfim, a circunstância indesejável de uma paralisação já ocorrida por diferentes motivos em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Outra ressalva também deve ser reiterada, como nos anos anteriores: o bloqueio não se destina à totalidade do contrato PG-138/95-00, que trata da concessão da rodovia, mas apenas do seu Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, cujo objeto é exclusivamente a inclusão dos novos investimentos nele descritos, 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. É este o componente que esteve no quadro de bloqueio da lei orçamentária de 2020, e assim deve permanecer na de 2021, haja vista que uma eventual ordem de paralisação de todas as atividades da concessão nunca esteve em cogitação por este Comitê. De igual modo, ao não incluir a concessão como um todo, o bloqueio em nada afeta qualquer providência de relicitação da operação da estrada.

Portanto, propõe o Comitê que seja incluído no Anexo VI da LOA/2021 a obra em questão, nele se mantendo a especificação de que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao contrato PG-138/95-00 (embora já ocorrido o termo final do ajuste, deve ser mantido, contudo, o bloqueio com o objetivo de assegurar que o



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

encontro final de contas decorrente do término da concessão se dê em bases sólidas, com espeque nos estudos realizados pela UFSC, analisados pela ANTT e avalizados pelo TCU), com o objetivo precípua de assegurar que eventuais pagamentos em favor da Concessionária Concer, decorrentes da execução da obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, ocorram somente após a completa confirmação de valores efetivamente devidos, processo esse que contará com a avaliação do Tribunal de Contas da União.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

Programa de Trabalho:

26.846.2126.00P5.0043/2016 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) No Estado do Rio Grande do Sul

Objeto:

Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre/Concepa

Irregularidades:

Superfaturamento no cálculo da remuneração das obras (IGP)

Superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos frente ao mercado (IGP)

Superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem (IGP)

Superfaturamento no transporte de material para bota-fora (IGP)

Projeto executivo deficiente (IGC)

Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU (IGC)

Informação do TCU:

Trata-se de avaliação de aditivo ao contrato de concessão da BR-290/RS (trecho Porto Alegre/Osório), o TA 13 celebrado em 2014, pelo qual a União ajustou com a concessionária Concepa a ampliação de capacidade de um determinado trecho de obra não previsto no contrato original. Como contrapartida a esses investimentos, o referido termo aditivo estabeleceu que as obras seriam remuneradas por aporte de recursos públicos ou, alternativamente, pela prorrogação do contrato de concessão.

As obras foram executadas nos anos de 2014 e 2015 e, em março de 2016, houve o pagamento dos investimentos pela ANTT, no valor de R\$ 241.686.367,00¹⁹. A concessão,

¹⁹ Valor a preços de dezembro de 2015. Como contrapartida a um total geral de R\$ 192.765.219,04 (R\$ 44.197.102,15 a preços de novembro/1994), a ANTT calculou os valores que deveriam ser pagos à concessionária



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

contratada em outubro de 1997, tinha término previsto para 3 de julho de 2017, com as tarifas até essa data fixadas em R\$ 17,10 para cada cem quilômetros rodados (uma das mais elevadas do país). Com o término do prazo da concessão, a ANTT concedeu uma prorrogação de prazo por mais 12 (doze) meses, até a assunção do trecho pela concessionária vencedora de novo certame licitatório, planejado para ocorrer em 4/7/2018, segundo os fundamentos do 14º Termo Aditivo Contratual. Nesse ajuste, ficou pactuada, também, uma redução de quase 50% das tarifas praticadas.

Neste contexto, importante registrar entendimento do TCU relativo à ocorrência análoga à ora analisada: por meio do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário o Tribunal afirmou a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040/RJ²⁰, exigiu da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer e impugnou 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 Responsabilidade Fiscal, por não existir comprovação objetiva do benefício dessa escolha contratual frente a uma nova licitação e, também, por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade).

O relatório de auditoria de 2018 do TCU acerca da BR-290/RS lembrou que a realização de aportes públicos diretos em troca das obras converteria o contrato de concessão em uma concessão patrocinada (Lei 11.079/2004), aduzindo ser vedada essa conversão, conforme seu art. 3º, § 2º, que estabelece que as concessões comuns deveriam continuar regidas pela Lei 8.987/1995. É cabível registrar, sobremaneira, 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.

O Tribunal, já em 2017, apontava que o valor atribuído à obra pelo órgão regulador encontrava-se superavaliado por várias causas. Esse valor, pela modelagem acima questionada, não é apurado na 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

pelas obras, a partir da metodologia do Fluxo de Caixa Marginal (Resolução-ANTT 3.651/2011) num montante de R\$ 233.309.671,44 a preços de novembro de 2013 (R\$ 53.493.111,63 de novembro de 1994).

²⁰ No caso da BR-290/RS, as circunstâncias fáticas dos contratos são exatamente as mesmas, como explicita o relatório de auditoria. Portanto, o entendimento relativo à BR-040/RJ será paradigma inescapável para julgamento da regularidade do caso da BR-290/RS.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, entram no cálculo do valor não apenas os elementos de custo da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão.

Uma primeira parcela do sobrepreço apontado, equivalente a R\$ 46,9 milhões (valores de março/2016), o que corresponde a 19% do pagamento total, decorre de a agência ter pactuado com a concessionária um pagamento superior em 21% ao custo total das obras que seriam realizadas. Essa diferença decorreria, segundo a ANTT, de custos e despesas adicionais da concessionária com: tributos – que segundo o Tribunal foram superestimadas – relacionados à não-incidência de ISSQN²¹ e à não-cumulatividade do PIS/COFINS; inclusão de parcela remuneratória (“taxa de fomento à pesquisa”) que somente era devida na exploração por tarifas²²; erros de cálculo ou digitação nas planilhas de apuração do preço final; alíquotas de CSLL e IRPJ e valores-base de adicional de IRPJ superiores aos efetivamente vigentes²³; diferimento indevido da despesa de construção até o fim da concessão; e cálculo em duplicidade de atualização monetária relativa ao atraso do pagamento do aporte de 2015 para 2016.

Os prejuízos decorreram, também, da execução do pacote de obras, com superfaturamento estimado de R\$ 36.500.568,73 (preços de novembro/2013): no serviço de remanejamento de interferências, constou pagamento a duas empresas cujos serviços não se puderam identificar e muito menos comprovar nos contratos ou nos projetos (ambas do mesmo grupo econômico da concessionária, uma delas comprovadamente sem atividade operacional²⁴); no serviço de transporte de materiais e solos, houve superfaturamento ao orçar todo o transporte como local (pois dentro da obra o fator de eficiência é menor) quando a maior parte desse transporte era comercial (a obra em si abrangia meros 20 km de rodovia); adotou-se orçamentação da construção da barreira de concreto central empregando-se metodologia comprovadamente menos eficiente de concreto moldado no local por betoneiras manuais²⁵; identificou-se duplicidade na orçamentação do fornecimento de areia (computado tanto no

²¹ Reconhecida em duas ocasiões posteriores pela própria ANTT como indevida (fls. 15 do relatório de 2017).

²² Igualmente reconhecida como indevida pela ANTT em outra ocasião (fls. 19 do relatório de 2018).

²³ Situações que foram retificadas de ofício pela própria ANTT em concessão similar (BR-040) - (fls. 21 do relatório de 2017)

²⁴ Apontamento que veio a ser aceito *a posteriori* pela ANTT, mas então já tinha sido pago.

²⁵ A técnica recomendada, que foi seguida na execução, é o uso de extrusores.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

serviço de aterro quanto no de dreno profundo); houve orçamentação de serviço de ampliação provisória de pistas (microasfalto) em subtrecho em que não era necessário (e que, de fato, não foi feito, conforme diário de obras); constatou-se superfaturamento do asfalto aplicado (CBUQ e CAP), pela utilização no cálculo de densidade do material acima do padrão do SICRO (e bastante acima do padrão encontrado pelos ensaios de laboratório no material lançado); a área de pavimentação urbana (blocos de concreto com colchão de areia) foi orçada no projeto em quantidade muito superior à área real dimensionada fisicamente no próprio projeto e fisicamente medida; o dimensionamento dos custos administrativos foi feito a partir da premissa de que toda a estrutura administrativa seria criada do zero (quando o aumento dos custos para cada ampliação de volume de obras é apenas marginal ou incremental); a “taxa de risco” do BDI foi calculada também sobre os custos indiretos, contrariando regras da própria ANTT; houve orçamentação e faturamento de serviços de “supervisão, gerenciamento e controle tecnológico”, que não foram prestados (não houve qualquer contratação ou registro físico de serviço dessa natureza); por fim, parcela dos projetos executivos foi paga sem ter sido aprovada pela ANTT (com o agravante de que uma das obras - “melhoria do acesso a Canoas-Humaitá” - foi iniciada e concluída sem que a ANTT tivesse aprovado o projeto). Como o valor a ser pago pelo projeto executivo foi orçado como um percentual do valor da obra, os valores superfaturados pelos fatores acima implicaram em pagamento a maior também para o projeto.

Além do mais, outras irregularidades de menor valor foram apontadas: a execução de obras em desacordo com o estabelecido no projeto (o projeto previa construção de base e sub-base sobre o asfalto já existente para corrigir a inclinação da pista, enquanto o que foi feito no pavimento foi a simples adição de camadas de asfalto ao revestimento antigo); a deficiência de projeto executivo (os projetos executivos foram formalmente aprovados pela ANTT de maneira contraditória, porque o ato de aprovação listou “inconsistências” a corrigir, tratadas como “complementação”, que na prática representaram a descaracterização do projeto executivo segundo as normas técnicas aplicáveis²⁶); a contratação do remanejamento de interferências sem projeto executivo por meio de “verba” (injustificável porque as “interferências” previstas não

²⁶ Duas parcelas da obra delas (acesso ao Bairro São Geraldo e da melhoria do acesso Canoas e Bairro Humaitá) não tiveram aprovado o projeto e mesmo assim foram parcialmente executadas, entregues e pagas, embora não tenham sido concluídas por fatores externos (desapropriações, interferência de linha férrea e licenças ambientais) que seriam necessariamente abordados e tratados em um projeto executivo adequado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

eram de terceiros, mas sim redes de fibras óticas construídas e operadas pela própria concessionária). Por fim, parte das obras contratadas (acesso ao Bairro São Geraldo e de implantação de acesso ao Bairro Humaitá) encontrava-se fora da faixa de domínio da rodovia e, portanto, não poderia, sob qualquer hipótese, ser considerada como integrante da concessão. Adicionalmente, a inserção das obras no contrato de concessão para serem remuneradas com recursos orçamentários não foi precedida de inclusão no Plano Plurianual então vigente, o que contrariou o §1º do art. 167 da Constituição Federal e os arts. 15 e 16, inc. II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, cabe apontar que informações essenciais à avaliação da regularidade do empreendimento (a exemplo de diário de obras, relatórios de apropriação dos serviços, notas fiscais emitidas, relação das empresas executoras e subcontratadas, memória de cálculo dos valores de tributos, registros de controle tecnológico, dados topográficos e resposta a questionários formulados pela auditoria) foram sonegadas à auditoria. A concessionária recusou frontalmente o acesso a esses registros, enquanto a ANTT alegava que não os possuía (o que, se não caracteriza posição obstrutiva, põe em xeque a sua capacidade de fiscalizar as obras e atestar os pagamentos sem tais informações básicas²⁷). Física e financeiramente, a ANTT considera a obra como concluída e paga. Persistem, contudo, pleitos da concessionária por pagamentos adicionais de correção monetária. O Acórdão 2132/2017-TCU-Plenário deferiu prorrogação de prazo para as manifestações da ANTT e determinou a oitiva da concessionária acerca dos indícios de irregularidade.

A atividade de fiscalização de 2018 (TC n. 010.370/2016-1, Fiscalização n. 128/2016) teve por objetivo analisar as oitivas da ANTT e da concessionária sobre as irregularidades acima apontadas, bem como incorporar evidências obtidas em operação de investigação criminal sobre a obra. Por sigilo judicial da respectiva investigação, as informações então obtidas não foram transmitidas ao Congresso Nacional.

Em 2019, o relatório técnico (TC n. 010.370/2016-1, concluído em 8 de julho de 2019) trouxe inúmeros elementos novos que defluem fundamentalmente da investigação criminal, promovida pela Polícia Federal e submetida à Justiça Federal, por meio da denominada

²⁷ O relatório de 2017 informa a fls. 51 que, após muitas recusas de prestação de informações, a ANTT lavrou auto de infração contra a empresa por esse motivo.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

“Operação Cancela Livre”, a qual teve seu sigilo levantado em sede judicial. Todos os dados compartilhados pela investigação judicial foram objeto de contraditório aberto à ANTT e à concessionária no âmbito do TCU. Os elementos provenientes do processo criminal reforçaram, confirmaram e ampliaram os indícios de irregularidades, permitindo acesso a dados da obra que até então se encontravam ocultos pela atitude obstrutiva da concessionária.

Acerca das irregularidades relativas ao superfaturamento em remanejamento de interferências, ao superfaturamento em transporte local de materiais e ao superfaturamento em microasfalto e emulsão asfáltica e blocos pré-moldados de concreto articulado com colchão de areia, as evidências criminais confirmaram, de fontes independentes, as irregularidades apontadas e respectivos cálculos. Quanto à irregularidade de superfaturamento em serviços de supervisão, gerenciamento e controle tecnológico, além de confirmarem o indício apontado, demonstraram a deliberada adulteração, por parte da concessionária, dos documentos técnicos de ensaio e outras informações apresentadas ao TCU. Nas irregularidades de superfaturamento em barreira de concreto, concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) e Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP 60/85), embora não tenham sido levantados fatos novos, a ANTT posicionou-se em concordância com os apontamentos do TCU em relação à natureza e valores questionados.

Foram ainda acrescentados novos indícios de irregularidades que puderam ser deduzidos das provas colhidas pela “Operação Cancela Livre”, os quais antes não tinham sido detectados pelos procedimentos de auditoria. Primeiro, o superfaturamento na execução do serviço de instalação de telas de passagem (R\$ 1.176.069,74, ref. outubro/15), no qual o custo da quantidade de tela efetivamente instalada na rodovia equivaleu a um quinto do valor orçado e pago pela ANTT (com evidências de fraude na cotação de preços de mercado apresentada à Agência para justificar o valor do serviço e na própria contabilização dos custos alegados pela concessionária). Em seguida, o superfaturamento na execução do serviço de transporte de material para bota-fora (R\$ 11.195.499,47 - ref. março/19) foi comprovado a partir da constatação de fraude nos registros planialtimétricos eletrônicos da primitiva de projeto que simulavam – para efeitos de medição do volume transportado a partir do projeto executivo – uma área de bota-fora na forma de uma gigantesca e inverossímil “cratera” que supostamente teria sido inteiramente preenchida pelo material descartado (o que foi, adicionalmente, confirmado pela inconsistência dessa medição com as planilhas reais de medição de campo apreendidas na concessionária, fonte esta



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

que acrescentou ainda o apontamento de medições falsas da distância de transporte). Além disso, constaram evidências de deliberada adulteração dos registros entregues pela concessionária. Em ambas as irregularidades, a ANTT manifestou concordância com a posição do TCU e informou considerar glosados os valores. Em decorrência dos dois novos achados, o superfaturamento inicialmente apontado passou de R\$ 102.713.076,52 (ref. mar/19) para R\$ 115.290.585,73 (mesma data base).

Em resposta a pedido da ANTT, já na oitiva prévia, para desclassificação da recomendação de paralisação por encontrar-se encerrado o contrato de concessão e terem sido reconhecidas parte das irregularidades pela Agência, o TCU reconheceu o empenho da Agência em solucionar os problemas apontados, mas reiterou persistirem riscos significativos de novos danos ao Erário, além de inexistir qualquer prejuízo ao interesse público, dado que a paralisação dos desembolsos em nada impediria os procedimentos internos já promovidos pela ANTT nem o prosseguimento do encontro de contas final da concessão. Manteve, por conseguinte, a indicação de paralisação (IGP), inclusive ampliando-se o rol de indícios de irregularidades que a fundamentaram.

Em audiência pública realizada durante a apreciação do PLOA 2020 (em 05/11/2019), o representante do TCU confirmou que o fundamento da avaliação de risco sobre a manutenção da irregularidade era exatamente a possibilidade de pagamentos remanescentes à concessionária, decorrentes dos necessários procedimentos de encontro de contas para encerramento final da concessão (evitando que eventual saldo remanescente da garantia seja devolvido à concessionária na pendência de um débito de mais de R\$ 115 milhões em favor da União).

O TCU deliberou acerca da instrução técnica de 8/7/2019 (descrita acima) somente após o encerramento da apreciação do PLOA 2020, em 29/1/2020. Nesta assentada (Acórdão 140/2020-TCU-Plenário), o Tribunal acolheu as análises e encaminhamentos realizados pelos técnicos da Corte, determinando, dentre outras medidas, a abertura de processo de tomada de contas especial e a classificação de mais dois achados de auditoria como IGP: superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem; e superfaturamento no transporte de material para bota-fora. Naquela oportunidade, o Relator do Acórdão destacou a lógica da manutenção da recomendação de paralisação:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

14. Acerca do primeiro desses pleitos, demonstrou a unidade instrutiva que a manutenção como IGP não traz qualquer prejuízo aos usuários e à fruição da rodovia, à regularização dos problemas apontados e à recuperação dos prejuízos identificados. A obra foi concluída, está em pleno uso e o Poder Executivo logrou sucesso no leilão, de sorte que uma nova concessionária já explora essa infraestrutura. Outrossim, considerando que a concessão em tela expirou, verifica-se que a garantia de execução do contrato possivelmente não será suficiente para reaver os danos porventura confirmados em sede de TCE, processo de contas esse que, portanto, apresenta-se como mecanismo hábil para recomposição dos cofres públicos.

15. Não há que se falar, destarte, em alteração da classificação dos achados de IG-P, a qual se justifica mesmo diante da conclusão das obras objeto desta Auditoria, eis que as particularidades do caso concreto ensejam risco de novo dano à União, consubstanciado na possibilidade de a ANTT vir a permitir que o Contrato de Concessão PG-016/97-00 sofra reequilíbrio em favor da Concepa a partir de premissas inconsistentes relacionadas a atraso no aporte de recursos devidos à concessionária (peça 233, p. 13-15, subitem III.1.10).

Em 8/7/2020, nova decisão da Corte de Contas (Acórdão 1753/2020-TCU-Plenário), em que os Embargos de Declaração, apresentados pela Concepa em face do Acórdão 140/2020-TCU-Plenário, foram conhecidos e, no mérito, rejeitados.

Em 17/3/2021, o representante do TCU participou da Audiência Pública do COI 2020, oportunidade em que: descreveu, sinteticamente, as intervenções realizadas no bojo das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS e as irregularidades detectadas pelo Tribunal destacando-se o percentual de execução física da obra – 88,12% – bem como a materialidade decorrente dos achados – R\$ 91 milhões, referência 2016.

Informação do gestor:

Em audiência pública de 05/11/2019 (durante apreciação do PLOA 2020), o representante da ANTT manifestou a concordância com o histórico e a descrição de irregularidades feitas pelo TCU, informando que o encontro final de contas da concessão ainda estava em aberto, dependente inclusive da conclusão de estudos de estimativa da vida útil remanescente do pavimento da estrada. Em resposta a questionamentos do Comitê, confirmou que a Agência instaurou diversos procedimentos administrativos sancionatórios e incorporou os dados recebidos com a “Operação Cancela Livre” nos procedimentos de cálculo do encontro final de contas, ainda pendente à época.

Em resposta a pedido de informações do COI 2020 (Of. COI n. 002/2021/CMO, de 18/2/2021), a ANTT afirmou (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº 40/2021/SUROD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que as obras foram



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

concluídas no final do mês de novembro de 2015, e a consolidação dos percentuais finais de execução das obras foi registrada no Parecer Técnico nº 333/2015/COINF/URRS/ANTT, de 07/12/2015, opinando-se pela plena execução das obras do Termo Aditivo, sendo inclusive já considerado no encontro de contas da concessão; que a obra passou por fiscalização do Tribunal de Contas da União, resultando em pedidos de pronunciamento à ANTT acerca de apontamentos elencados como necessários à análise da Corte de Contas, reafirmando, ademais, que as obras foram concluídas no final de 2015; que a Agência Nacional de Transportes Terrestres avalia as alegadas irregularidades indicadas pelo TCU em processos próprios, devendo concluir a avaliação visando ao encontro de contas com a Concessionária CONCEPA; e que, em função da conclusão das obras do contrato de concessão da BR-290/RS (trecho Porto Alegre/Osório), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

Em 17/3/2021, representantes da ANTT participaram da Audiência Pública do COI 2020, aduzindo: que, embora haja discordâncias pontuais com relação a pontos questionados pelo TCU, a agência entende e respeita a decisão relativa à manutenção da IGP na obra em questão, devendo enfrentar a questão de responsabilização dos gestores no processo de Tomada de Contas Especial instaurado pelo Tribunal; e que já há aprovação do encontro de contas parcial da concessão, em que grande parte das recomendações do TCU já foram consideradas (restando alguns poucos pontos divergentes que estão sendo debatidos com a Corte de Contas e algumas multas aplicadas à concessionária que ainda estão em fase de recurso administrativo), chegando-se em um valor, desfavorável à concessionária, de R\$ 141.284.627.

Proposta do COI:

Desde logo, semelhante ao procedimento adotado em 2016, 2017, 2018 e 2019, é imprescindível o Comitê levantar dúvidas sobre iniciativas desse jaez: é preciso esclarecer a legalidade de encomendar uma obra, pagando diretamente dos cofres públicos a uma concessionária, quando esta circunstância não constava do edital de licitação da concessão (evitando-se licitação específica para a mesma).

Além disso, é forçoso questionar a gestão de uma obra que se encontrava estimada num edital a R\$ 192 milhões e que ao final é reconhecida por R\$ 233 milhões (todos a preço-base 2013), com a garantia de automática prorrogação da concessão no caso de não liberação de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

recursos pelo Tesouro. O valor pactuado nesse modelo não é apurado na 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 da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão. Deve-se levar em conta ainda, neste caso, a circunstância de que, como consta de relatório de fiscalização do TCU de 2017, “a Concessão da BR-290/RS é marcada pela elevadíssima tarifa e pelos parcos investimentos, de sorte que, na hipótese de não realização dos aportes, a prorrogação do contrato de Concessão resultaria em significativo prejuízo aos usuários”.

Observa-se que, em 2019, houve mudança significativa em relação à situação apontada pelo Comitê em 2018 para a obra e o contrato: além de todos os questionamentos originalmente realizados não terem sido elididos, restaram corroborados por provas advindas de fontes independentes (investigação criminal), acrescendo-se, ademais, dois outros indícios de irregularidades graves que anteriormente não puderam ser confirmados em virtude de obstrução operada pela concessionária. No que tange à agência reguladora, após o exame técnico dos argumentos e novos elementos, passou a subscrever expressamente o posicionamento do TCU na caracterização e quantificação dos indícios.

Neste sentido, não poderia o COI senão manter rigorosamente a postura de mérito adotada em anos anteriores, pois persistem os mesmos fundamentos (em tudo similares aos do caso da BR-040/RJ): aumento injustificado do preço da obra em função da remuneração de origem financeira da concessão; prejuízos elevados decorrentes de irregularidades de toda ordem na execução da obra (agravados por fortes evidências de comportamento fraudulento da empresa concessionária); insegurança jurídica decorrente da descaracterização legal da validade jurídica da inclusão das obras no contrato de concessão mediante aporte (matéria pendente de julgamento de recurso no âmbito do TCU).

Distingue-se a BR-290/RS, com relação à BR-040/RJ, apenas pelo grau de execução da obra, que em tese já foi completamente realizada. No entanto, do ponto de vista financeiro, é válido relembrar notícia fundamentada nos relatórios acerca de pleitos adicionais da concessionária que podem agravar o prejuízo já constatado, caso sejam acolhidos, além da do



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

ainda pendente processo de encontro de contas administrativo necessário ao encerramento formal do vínculo contratual da concessão (neste ponto, embora ainda não haja desfecho formal, registra-se a evolução do processo: há encontro de contas parcial que aponta crédito do Erário Federal, em desfavor da Concepa, no montante de R\$ 141 milhões, conforme colocado pela ANTT na Audiência do COI 2020, em 17/3/2021).

Não havia dotações destinadas ao contrato no orçamento de 2020, assim como não há no PLOA 2021 (de fato, há manifestação anterior da ANTT concordando com a avaliação preliminar de que não haverá quaisquer débitos da União ao final do encontro de contas). Persiste, de toda forma, evidente que a manutenção do bloqueio (agora, com efeitos apenas orçamentário-financeiros) vem exatamente reforçar um curso de ação que a Agência felizmente passou a adotar. Neste sentido, é coerente com o mecanismo orçamentário a realização de bloqueio, uma vez que se previne não só o pagamento de futuros valores de pleitos adicionais, mas também eventuais saldos de restos a pagar eventualmente existentes.

Neste ano, da mesma forma que em 2019, é desnecessária até mesmo a ressalva de que o bloqueio não alcança a totalidade do contrato de concessão da rodovia, pelo fato de que o ajuste encontra-se expirado. Com mais razão ainda, e conforme confirmado pela ANTT e pelo COI em 2018, existe a completa segurança de que o bloqueio sobre o contrato antigo não afeta, sob qualquer aspecto, nada no novo contrato de concessão que já se iniciou. Por todas essas razões, o bloqueio proposto mantém na especificação de seu objeto tão somente o Termo Aditivo envolvendo a obra impugnada.

Portanto, propõe o Comitê a inclusão da obra de ampliação de capacidade da BR-290/RS, no Anexo VI da LOA/2021, mantendo-se a especificação de que o objeto do bloqueio recai exclusivamente sobre o Termo Aditivo 13/2014, de 08/04/2014, ao contrato PG-016/97-00.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Obras de construção da BR-235/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

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

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

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

26.782.3006.7F51.0029/2021 - Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235/BA no estado da Bahia

Objeto:

Contrato: 05 00202/2014 - Execução das obras de construção da BR-235/BA, no segmento km 282,0 - km 357,4.

Irregularidades:

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

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

Informação do TCU:

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Outro problema identificado na fiscalização da Corte de Contas decorreu da previsão de serviços de substituição de subleito em segmentos da rodovia em que a medida era desnecessária, em razão da capacidade de sustentação do solo no trecho (irregularidade 2). Ambas as irregularidades foram classificadas pela equipe técnica responsável pela auditoria como IGP.

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

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

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

bem como a responsabilidade das empresas contratadas. As medidas monocráticas em comento foram referendadas pelo TCU por meio do Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, de 17/1/2018 (confirmado no âmbito do Acórdão 979/2018-TCU-Plenário, em sede de agravo).

No Relatório de Atualização Fiscobras 2018, de 15/10/2018, foram realizadas análises técnicas acerca das manifestações apresentadas pelo consórcio executor da obra e pelo DNIT, bem como do cumprimento das determinações do TCU relacionadas ao superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários - substituição de subleito -, concluindo a equipe técnica que os argumentos apresentados não foram suficientes para sanear ou elidir a irregularidade, ficando pendente elaborar distribuição de terraplanagem que considerasse os empréstimos de fato utilizados na obra, incluindo-se, nesse trabalho, informações sobre todas as caixas de empréstimo utilizadas.

Ainda em 2018, apurou-se que o valor global da obra era de R\$ 110,3 milhões (após formalização do 1º Termo Aditivo ao Contrato 05.00202/2014) e a execução financeira alcançava 92,35% do valor total contratado (até a 52ª medição – 7/2018), segundo informações constantes do Relatório de Atualização Fiscobras 2018, de 15/10/2018. Contudo, dados atualizados oferecidos pelo gestor do DNIT, na Audiência Pública realizada em 27/11/2018, deram conta de que a obra atingira o patamar de 99% de realização. Ato contínuo, no Acórdão 2775/2018-TCU-Plenário, de 28/11/2018, foi mantida a indicação de IG-R.

O Relatório de fiscalização de 2019 (TC n. 025.760/2016-5) atualizou as informações sobre a situação da obra, aduzindo que as manifestações do DNIT, quando instado pelo mencionado Acórdão, não lograram elidir as irregularidades apontadas. Neste contexto, pugnou-se por manter, nos mesmos moldes, a decisão anterior do TCU.

Na audiência realizada em 07/11/2019, durante a apreciação do PLOA 2020, o representante do TCU apontou que a obra encontrava-se concluída, discutindo-se apenas um valor de serviços pagos a maior nas fases iniciais do empreendimento. Relatou, também, que o valor que se encontrava retido pelo DNIT nos pagamentos anteriores (em cumprimento à medida cautelar que assim determinou) era igual ou superior ao montante objeto de questionamento, sendo capaz de prevenir eventuais danos ao Erário.

Em nova instrução, de 30/3/2020, a área técnica do TCU se posicionou acerca do mérito do processo de fiscalização iniciado em 2016. Em síntese, confirmaram-se as seguintes



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

irregularidades e respectivos danos: 1) Superfaturamento pela medição de serviços não executados (referente à medição de quantitativos de remoção de solo mole não executados) – R\$ 206.943,83; 2) Superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários (referente à medição de serviços de terraplenagem segundo uma distribuição de massas incompatível com a realidade da obra e a medição de serviços de rebaixo e substituição de subleito desnecessários) – R\$ 8.429.822,91; e 3) Superfaturamento decorrente de falhas na Revisão de Projeto em Fase de Obra (referente ao pagamento pelo transporte de filler e pela aquisição de areia considerando premissas incompatíveis com a realidade da obra) – R\$ 2.096.428,96.

Foi proposta, ademais, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, a fim de prosseguir com a responsabilização e ressarcimento dos danos apontados, apurando-se, além das três irregularidades descritas no parágrafo anterior, a responsabilidade pelas falhas da fiscalização/supervisão - serviços executados em desacordo com o previsto em projeto. Quanto à medida cautelar de retenção de pagamentos proferida anteriormente, sugeriu-se mantê-la até o deslinde do processo e decisão do Tribunal.

À irregularidade capitulada como superfaturamento em razão de medição e pagamento de projeto executivo deficiente, foi proposto expedir determinação ao DNIT para instauração de procedimento administrativo para apuração de responsabilidade da empresa projetista e dos servidores da autarquia envolvidos na análise e na aprovação do projeto. Por sua vez, a ausência de efetividade das ações promovidas pela Administração para solucionar questões relativas a desapropriações e remoções de interferências e a paralisação injustificada de frentes de serviço foram consideradas resolvidas em função, notadamente, da conclusão das obras.

Em 22/7/2020, foi prolatado o Acórdão 1918/2020-TCU-Plenário no qual, em suma, foram acolhidos todos os encaminhamentos propostos, em 30/3/2020, pela unidade técnica do Tribunal.

Em Audiência Pública do COI 2020, em 17/3/2021, o representante do TCU descreveu as irregularidades detectadas pelo Tribunal, esclarecendo que, atualmente, a obra encontra-se concluída (o que justificou a reclassificação das irregularidades para IGR), o dano identificado ainda não foi elidido e o processo de fiscalização da Corte de Contas foi convertido em Tomada de Contas Especial (com valor de dano em apuração de R\$ 10,7 milhões).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Informação do gestor:

Em audiência pública no dia 07/11/2019, o representante do DNIT confirmou as observações do TCU: a obra física estava concluída, o valor retido cobria o que se impugnou no âmbito do TCU e o DNIT concordava tecnicamente com os apontamentos da auditoria.

Por meio do Ofício nº 111658/2019/ASPAR/GAB - DG/DNIT SEDE, de 08/11/2019 e seus anexos, o DNIT detalhou ter realizado retenção, até aquele momento, de R\$ 8.487.330,40 em razão da manutenção da medida cautelar exarada pelo TCU, sendo que a estimativa de glosas ao contrato em função de irregularidades em terraplenagem alcançava R\$ 2.446.577,18.

Na Audiência Pública do COI 2020, no dia 17/3/2021, o representante do DNIT: descreveu brevemente a obra; discorreu acerca das irregularidades identificadas pelo TCU e o tratamento dado a elas pelo DNIT; esclareceu que o contrato se encontra paralisado (com a obra praticamente concluída e já em uso pela população) e que o valor inicial retido em decorrência da medida cautelar do TCU foi de R\$ 8 milhões; e solicitou que a obra (novamente) não seja incluída no Anexo VI da LOA, tendo em vista não haver dano potencial e já haver Tomada de Contas Especial em trâmite no TCU a fim de fazer o encontro de contas final do contrato.

Proposta do COI:

Durante a apreciação do PLOA 2018, o Congresso Nacional se debruçou sobre a obra da BR-235/BA, segmento km 282,0 - km 357,4, em razão de, àquela época, haver duas irregularidades com classificação de IGP pelo TCU (conforme AVN 12/2017 CN). Naquela oportunidade, ao ponderar os efeitos decorrentes do bloqueio da execução da obra (por um lado, a reserva de recursos financeiros para cobrir eventual prejuízo e, por outro, a suspensão, sem término predefinido, da última parcela da obra), o COI e a CMO decidiram não incluir o subtítulo referente às obras da BR-235/BA – km 282 ao km 357,4 – no Anexo VI da LOA 2018, em razão da proporção mínima de serviço restante para a utilização completa da rodovia e da inexistência de ressalva a qualquer outro aspecto da execução do contrato. O posicionamento foi corroborado pelos colegiados parlamentares em 2018.

Em 2019, o tratamento adequado do caso não teve porque ser diferente: a execução física fora concluída e existia reserva de recursos financeiros nas medições já processadas (com



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

parcelas retidas e não pagas) para cobrir todo o prejuízo em discussão. Além disso, o DNIT vinha atendendo de forma tempestiva a todas as determinações do TCU, quer de natureza técnica, quer aquelas relativas a retenções financeiras. Portanto, não havia motivos para cogitar a reinclusão do trecho no Anexo da lei orçamentária.

Cabe repisar ressalva aventada anteriormente, a qual não teve tratamento adequado pelo TCU: a reclassificação do segundo indício como IGR não correspondeu ao prescrito pela lei, trazendo um sério risco de desvio deste indicador. Com efeito, o art. 137, § 1º, inciso V, da LDO 2021 (dispositivo que repete disposição similar das LDOs anteriores) estabelece que uma indicação de IGR permite a continuidade da obra “desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado”. A ressalva não é debalde: o dano financeiro somente estará prevenido se não houver qualquer risco jurídico ou financeiro na garantia apresentada. No caso da BR-235/BA, como deixa clara a extensa compilação de deliberações e despachos contida no relatório de auditoria, existiu tão somente uma determinação do TCU de retenção unilateral de valores por parte do DNIT (oferecendo ao contratado a alternativa de constituir garantia), sem que houvesse qualquer manifestação ou providência do prestador dos serviços. Nessas condições, e mesmo que o DNIT estivesse – como esteve – cumprindo rigorosamente a determinação do Tribunal, está livre o contratado para pleitear, inclusive judicialmente, os pagamentos retidos (emergindo a possibilidade de completa frustração da medida cautelar de retenção, o que, inclusive, já ocorrera no âmbito da fiscalização de obras no caso da Ferrovia Norte-Sul, trechos Goiás e Tocantins). Assim, não há fundamento para a reclassificação nesses termos, pois a segurança que a garantia financeira pretende conferir não está presente no caso concreto. Trata-se de equívoco reiterado (iniciado com a cautelar monocrática e replicado nos Acórdãos 52/2018, 979/2018 e 2775/2018 do Plenário), e não elidido pela observação feita pelo Comitê em seus relatórios nos anos anteriores. Considerou necessário o COI formular ressalva explícita e direta ao Tribunal, em prol da cooperação exemplar que sempre se tem verificado entre as instituições na busca da preservação do Erário, instando-o a não aplicar de forma errônea a indicação. A ressalva, contudo, não surtiu efeitos, mantendo-se a mesma avaliação neste ano.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Em 2020, julgou-se o mérito do processo de fiscalização no TCU (Acórdão 1918/2020-TCU-Plenário), caminhando-se para o deslinde da questão: a maior parte das irregularidades graves inicialmente identificadas – que ensejaram o superfaturamento questionado – foi reafirmada (medição de serviços de remoção de solo mole não executados; medição e pagamento de serviços desnecessários – serviços de terraplanagem com distribuição de massas incompatível com a obra e serviços de rebaixo e substituição de subleito). Restou, ademais, caracterizada outra irregularidade ensejadora de superfaturamento (falhas na revisão de projeto em fase de obra – pagamento pelo transporte de filler e pela aquisição de areia com premissas incompatíveis com a realidade da obra), ensejando o aumento do montante de dano estimado ao Erário de R\$ 8.487.330,40 para R\$ 10.733.734,74, o qual será devidamente tratado em processo de Tomada de Contas Especial já em trâmite na Corte de Contas.

Quanto ao caminho a ser adotado por este Comitê neste ano, persiste o principal motivo pelo qual a dispensa do bloqueio, por parte do Congresso Nacional, vem sendo adotada desde que o caso foi trazido à consideração, qual seja, o elevado grau de execução da obra (no caso do trecho questionado, a execução total), o que tornaria inócua uma ordem de paralisação neste momento (além da disponibilidade, ainda que precária, de recursos retidos como garantia).

Neste sentido, propõe o Comitê, mais uma vez, que a obra não seja incluída no Anexo VI da LOA 2021, exclusivamente em decorrência da execução total da obra do trecho em questão, não endossando os motivos utilizados pelo Relator no TCU para a reclassificação do achado para IGR, dado que não atendem às exigências da LDO, conforme ressalva feita no ano anterior por este Comitê. Propõe ainda, em reiteração ao manifestado no ano de 2019, que a Comissão solicite ao TCU que não aplique a recomendação de indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR em situações nas quais estejam ausentes as condições demarcadas no art. 137, § 1º, inc. V, Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO/2021) para essa classificação, a saber, a autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, condições estas que estão ausentes nas sucessivas deliberações no âmbito do processo TC 025.760/2016-5.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

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

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

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

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

26.782.2087.13X7.0029/2018 - Adequação de Trecho Rodoviário 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

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

26.782.3006.13X7.0029/2021 - Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - 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.

Ausência de orçamento detalhado no projeto executivo.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Informação do TCU:

A fiscalização de 2018 (TC 015.621/2018-9, Fiscalização n. 181/2018) informou que a maior parte dos seis lotes da BR-116/BA encontrava-se, então, em fase de elaboração e aprovação de projetos, com pouca ou nenhuma obra iniciada, à exceção do Lote 5²⁸ (objeto dos apontamentos), que já possuía projetos básico e executivo aprovados em quase sua totalidade e já estava com obras em andamento (iniciadas em novembro de 2017, execução física de 8,83% em julho de 2018). As restrições levantadas pela auditoria referiram-se fundamentalmente à adoção pela contratada de soluções técnicas que levavam a que o objeto construído fosse substancialmente diferente daquele licitado²⁹, mesmo com a enorme (e perigosíssima) latitude que se permite 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 referiu-se ao projeto geométrico: o projeto executivo contemplava uma obra com características técnicas e operacionais incompatíveis com a classe de obra³⁰ 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 central³¹, em desacordo com as seções-tipo previstas no anteprojeto e com a inclinação transversal máxima estabelecida no edital. Estas escolhas acarretavam redução qualitativa muito forte das características técnicas e operacionais da obra, diminuía o nível de serviço a ser alcançado ao longo da vida útil de projeto e gerariam perda no conforto e segurança dos usuários, especialmente as condições de operação de veículos pesados, como grandes caminhões (consequências minuciosamente demonstradas no relatório de auditoria).

O segundo problema cingia-se à 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

²⁸ Compondo um total de 53,18 km entre os municípios de Teofilândia e Santa Bárbara/BA (km 334,23 – km 387,41).

²⁹ 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.

³⁰ Classe I-A -Região Plana, segundo as especificações técnicas do DNIT.

³¹ 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.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

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 barateia significativamente o custo para o construtor desses componentes da obra) 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 teria cotado na licitação um serviço com metodologia reconhecidamente mais cara³² e permitiu a adoção de outra sem qualquer comprovação de adequação da solução frente às exigências de qualidade da especificação original.

O terceiro ponto dizia respeito à alteração da barreira central (o anteprojeto previa barreira rígida em concreto, o projeto executivo contemplava defesa metálica) e da localização e comprimento das passarelas. No caso da defesa metálica, deu-se em razão da mudança do desnível das pistas em relação ao anteprojeto (primeira irregularidade descrita acima) – de exclusiva responsabilidade do consórcio construtor – mas não houve comprovação de que atendiam aos mesmos requisitos de segurança da barreira de concreto, além do que eram de comprovado maior custo de manutenção ao longo da vida útil da rodovia. Já as passarelas tiveram a sua 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 sua extensão foi reduzida de 52 para menos de 42 metros (se assim implantadas, fariam com que os pedestres tivessem de atravessar em nível as ruas laterais às rodovias, reduzindo consideravelmente o nível de segurança que a passarela confere à circulação de pedestres sobre a rodovia)³³.

Em síntese dos achados: o DNIT licitou e estaria pagando por um objeto, mas estaria recebendo outro, de qualidade e funcionalidade muito inferior. O consórcio contratado ofertou um produto e vem entregando outro muito inferior e de menor custo, mas recebendo do DNIT os mesmos valores. A diferença financeira calculada inicialmente foi de R\$ 58.503.393,84 (data-base set/2013), ou 21,27% do valor contratado. A diferença de qualidade, paga pelos usuários, representa uma rodovia muito menos segura e muito mais cara de utilizar (em termos do desgaste

³² O que em si mesmo já seria um indício de irregularidade na licitação, uma vez que seriam possíveis, em tese, outros métodos mais baratos.

³³ Cabe ressaltar que vários pareceres técnicos do DNIT criticaram essa solução, adotada supostamente para reduzir custos com desapropriações de imóveis lindeiros.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

de veículos e da 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 vinham se tornando de cada vez mais difícil reversibilidade.

Outro apontamento feito pela auditoria, embora não tenha ensejado inicialmente 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 12.462/2011³⁴).

Em manifestação na audiência pública do Comitê, em 27/11/2018, o representante do Tribunal ampliou a descrição da visão das irregularidades apresentada no relatório de fiscalização. Apontou que auditoria anterior (Acórdão nº 877/2016-TCU-Plenário) já havia levantado 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 à indefinição injustificável do preço de referência³⁵).

Desta forma, antes mesmo da contratação, o DNIT já havia sido 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 apenas determinou providências retificadoras ao DNIT, sem propor naquela ocasião a paralisação dos trabalhos.

³⁴ 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).

³⁵ 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 2/COI/CMO, de 2021

Sintetizando os achados da fiscalização de campo, o representante do TCU relatou que o projeto executivo entregue diferiu, substancial e materialmente, do que foi licitado. A obra que vinha sendo realizada possuía características inadequadas para as condições de relevo ao longo do seu traçado, gerando um produto final de qualidade deficiente que prejudica, principalmente, o usuário; em especial, a elevação de inclinação máxima das rampas de 3% para 6% tem impactos sensíveis sobre a capacidade operacional dos veículos de carga, e a existência de um desnível entre as faixas de rolamento gera uma situação de “talude crítico” que aumenta 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 foi comprovado no projeto executivo. Reiterou o perigo da irreversibilidade, pois se a via for construída na forma que vem sendo, os prejuízos serão sofridos pela sociedade ao longo de muitos anos. Em questão está a entrega à sociedade de um produto muito inferior em qualidade do que aquele pelo qual se está contratando e pagando.

Em despacho de 19/12/2018 (recebido pela CMO por meio do Aviso 1551/GP/TCU de 21/12/2018, posteriormente à aprovação do Relatório do COI pela Comissão no ano de 2018, quanto ao PLOA 2019), o relator no TCU, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, após a avaliação das argumentações então apresentadas pelo DNIT, e considerando presentes “robustos indícios de irregularidades que podem comprometer a qualidade e segurança da obra sob análise, e que sua continuidade pode levar a execuções com elevado custo de reversão”, acolheu integralmente a proposta da unidade técnica de medida cautelar de suspensão da execução do contrato. Adicionalmente, no tocante à medida cautelar, determinou que a autarquia e o consórcio executor fossem informados de que “não ficam suspensas as intervenções necessárias à preservação dos trabalhos executados até o momento”.

A mencionada medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 214/2019-TCU-Plenário, que se debruçou sobre novas argumentações tanto do DNIT quanto da empresa contratada. O item 9.3 desse Acórdão esclareceu ainda 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

parcialmente executados no lote 5 da BR-116/BA, o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário”.

Pelo Acórdão 1.392/2019-TCU-Plenário, de 12/6/2019, além de outros aspectos relativos à caracterização de valores de parcela de obra, o Tribunal deliberou também pela revogação da recomendação de paralisação sem avaliação de mérito, haja vista o exclusivo motivo de o empreendimento constar, à época, do quadro de bloqueio físico, orçamentário e financeiro da LOA 2019:

Considerando que o empreendimento foi incluído no quadro-bloqueio da LOA 2019 por iniciativa própria do Congresso Nacional, resta afastado o periculum in mora então vislumbrado pela unidade instrutiva e, posteriormente, por este relator e pelo Plenário, uma vez que a continuidade da execução física, orçamentária e financeira está vedada enquanto a obra não for removida do anexo, pelo Congresso Nacional, o que, nos termos do art. 123, §6º do citado diploma legal, só ocorre mediante decreto legislativo, condicionadas à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, conforme dispõem os arts. 118 e 123 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

A apreciação completa das argumentações expendidas pelo DNIT e pelo consórcio contratado durante o ano de 2019 foi realizada no bojo do Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário, de 9/10/2019, no qual a Corte não só revalidou as recomendações de paralisação anteriores (retornando-as para IG-P), mas também acrescentou outra de igual gravidade: a ausência de orçamento detalhado no projeto executivo. Quanto ao mérito, a análise procedida pela unidade técnica e pelo relator ponderou inicialmente que determinadas inconsistências encontradas entre o projeto executivo apresentado e os parâmetros da licitação poderiam, eventualmente, ser devidas à inviabilidade original dos termos da licitação: raios mínimos de curvatura, inclinações de rampas e desníveis da pista nos termos do anteprojeto poderiam levar, em alguns trechos, à necessidade de construir fora da faixa de domínio da rodovia; o próprio DNIT “argumenta que, a despeito de o anteprojeto de engenharia apontar para a utilização de um greide em relevo plano, o que se pretendia efetivamente contratar era um greide em relevo ondulado, tendo em vista os custos estimados para a obra” (ou seja, o orçamento estimado parametricamente na licitação foi calculado segundo premissas incompatíveis com a realidade esperada da obra). Quanto à pavimentação, o TCU manteve a posição de que a solução apresentada divergia do padrão editalício em relação à qualidade, mas que, excepcionalmente, a durabilidade da solução



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

proposta permitiria que fosse aceita “se houver demonstração de que o consórcio não está se apropriando de ganhos indevidos decorrentes da abordagem mais econômica empregada no projeto executivo, o que pode ser aferido se for apresentado o orçamento de referência de forma a verificar a compatibilidade dos preços contratados com os de referência de mercado”. Quanto à substituição das barreiras em concreto por defensas metálicas, o Tribunal apontou a persistência da incompatibilidade com disposição expressa do edital, mas admitiu que os argumentos trazidos por DNIT e consórcio (a maior facilidade de drenagem e travessia de animais) tornariam tecnicamente aceitável a utilização das defensas metálicas. No que se refere às passarelas, o Tribunal rejeitou as alegações apresentadas pelo DNIT, pois, apesar de gerarem menores custos com desapropriação, a nova configuração de passarelas do projeto não contemplava os locais de maior fluxo de pedestres na área urbana e elevava os riscos de acidentes.

Em síntese, concluiu o Tribunal ser possível que algumas das mudanças podiam ter sido reações a especificações inexecutáveis do anteprojeto, ou melhorias de desempenho em relação ao nele previsto. Não obstante, essa conclusão precisava inicialmente ser validada pela revisão completa do projeto pelo DNIT, de forma a afastar o risco de entrega de solução inadequada ao interesse público que motivou a licitação. Além disso, as medidas não deviam ser introduzidas sem alteração nas cláusulas econômicas do contrato, haja vista não refletirem elevação da eficiência por conta do contratado, mas simples mudanças diretas em relação ao objeto original, não podendo ser apropriadas pelo executor dos serviços (que estará, efetivamente, entregando algo distinto daquilo que lhe foi demandado). De forma mais literal (Acórdão 2473/2019–TCU–Plenário):

- (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.

Este encaminhamento dependia, de forma umbilical, da existência de orçamento consistente para a obra, que balizasse eventuais alterações econômico-financeiras – o que era



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

perfeitamente realizável, pois já se dispunha de projeto executivo, e mandatório, pois assim o exige a lei do RDC. E este foi o fundamento da caracterização da nova IGP: a de ausência de orçamento detalhado associado ao projeto executivo.

Determinou, então, o referido *decisium* (Acórdão 2473/2019–TCU–Plenário) que o DNIT:

9.1.1. promova, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão do projeto executivo aprovado no âmbito do Contrato SR-05/00878/2014, de modo a:

9.1.1.1. somente aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram a licitação, quando representarem correções das falhas, tais como aquelas relativas a 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, desde que tenham sua viabilidade técnica, econômica e ambiental devidamente justificada e que as economias delas advindas não sejam apropriadas pela contratada;

9.1.1.2. não aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram, por representarem redução severa dos padrões técnicos e níveis de serviço, tais como alterações no raio mínimo de curvatura, e na localização e comprimento das passarelas de pedestres;

9.1.2. obtenha, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao Consórcio HAP-Planex-Convap, o orçamento detalhado da obra segundo o projeto executivo a ser aprovado na forma do item anterior, contendo as descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhados das respectivas composições de custo unitário, conforme preceitua a Lei 12.462/2011, a Lei 8.666/1993, a Súmula TCU 258, a Orientação Técnica 001/2006 – IBRAOP, e o Manual de Diretrizes Básicas para Elaboração de Estradas e Projetos Rodoviários (Publicação IPR-726);

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 19 da Resolução TCU 280/2016, que, no Contrato SR-05/00878/2014 (Contratação Integrada do Lote 5 da BR-116/BA – entre o km 334,23 e o km 387,41, conforme classificação do art. 118, § 1º, IV, da LDO 2019:

9.2.1. permanecem válidos os Indícios de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação – IGP consignadas no item 11 do despacho de 19/12/2018 (peça 71);

9.2.2. a ausência de orçamento detalhado no projeto executivo também é considerada Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação;

Em audiência pública do COI 2019, realizada no dia 07/11/2019, o representante do TCU salientou que o DNIT ainda não havia completado a avaliação de projetos executivos entregues pela contratada com o tratamento dos problemas apontados na obra.

Em 8/11/2019, o consórcio executor das obras apresentou Embargos de Declaração em face do Acórdão 2473/2019–TCU–Plenário, redundando no Acórdão 2962/2019–TCU–Plenário, em 4/12/2019, que conheceu do recurso e, no mérito, negou-lhe provimento. No dia 23/12/2019,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Pedido de Reexame do Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário foi apresentado, o qual, por meio de Despacho de 16/10/2020, foi conhecido, concedendo-se efeito suspensivo aos itens 9.1.2 (apresentação do orçamento detalhado da obra), 9.1.3 (instauração de procedimento administrativo para apuração de responsabilidade pela não apresentação de orçamento detalhado da obra) e 9.2.2 (confirmou a ausência de orçamento detalhado no projeto executivo como IGP) do Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário.

Em 3/3/2021, a Corte de Contas prolatou o Acórdão 418/2021-TCU-Plenário, no qual conheceu do Pedido de Reexame interposto contra os itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.2.2 do Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário e, no mérito, negou-lhe provimento. Nesta decisão, o TCU reafirmou a exigibilidade de a contratada apresentar o orçamento detalhado, ainda que o ajuste tenha sido celebrado sob o regime de contratação integrada do RDC (Lei 12.462/2011), *in verbis*:

7. Anuindo à percutiente análise da Serur, penso que o exame da questão de mérito, qual seja, a exigibilidade de orçamento detalhado em ajustes celebrados sob o regime de contratação integrada da Lei 12.462/2011, lança luzes sobre a alegação trazida em sede preliminar.

8. A meu sentir, é clara a exigência do orçamento detalhado nos projetos básico e executivo, quando são cotejadas as definições daqueles tipos de projeto (art. 2º, incisos IV, V e VII da Lei 12.462/2011) com o escopo do regime de contratação integrada, que "compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto." (art. 9º, §1º, da Lei do RDC, com destaques acrescidos).

9. É dizer, o orçamento detalhado é peça dos trabalhos de engenharia imprescindível nos projetos básico e executivo. É, também, condição necessária para a adequada execução e acompanhamento das obras. Nesse sentido, a contratação integrada abrange os projetos básico e executivo, além da execução das obras, de modo que o orçamento detalhado é elemento fundamental para que seja compreendida como completa a entrega do objeto contratado.

Assim, segundo os termos do Acórdão 2883/2020-TCU-Plenário (item 22 do Voto), confirmado pelo Acórdão 418/2021-TCU-Plenário, a IGP - ausência de orçamento detalhado no projeto executivo – juntou-se formalmente às demais irregularidades também classificadas com indicativo de paralisação.

A instrução da área técnica do TCU no âmbito do Fiscobras 2020 analisou os elementos mais recentes disponíveis de argumentação apresentados pelo consórcio contratado e pelo DNIT. Apontou a inconsistência entre os elementos do próprio anteprojeto licitado (o que é consensual entre contratada, DNIT e TCU), indicando mais uma vez a fragilidade da “contratação integrada”



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

do RDC e sua suscetibilidade a irregularidades. No caso concreto, parte (não a totalidade) das irregularidades constatadas tem origem em lacunas, ambiguidades ou mesmo contradições entre os elementos técnicos do processo licitatório do RDC, o que introduz um elemento ainda maior de incerteza na gestão do empreendimento (na medida em que resta a fazer, em parte dos apontamentos, é tão somente administrar, da forma menos danosa ao interesse público, um claro desvio de objeto em relação ao que foi licitado). No mérito, confirmou integralmente o posicionamento de que os objetos da indicação de paralisação permanece inalterado, mesmo com a possibilidade de que parte das especificações inconsistentes da licitação possa vir a ser reformulada, em caráter excepcional, pelo DNIT, com a correspondente adequação do preço global contratado.

Durante audiência pública do COI 2020, em 17/3/2021, o representante do TCU apresentou relato acerca da obra, das irregularidades detectadas e dos encaminhamentos dados pelo Tribunal (em consonância com o disposto neste relatório), bem como reportou que o DNIT e o consórcio contratado estão negociando a rescisão contratual.

Informação do gestor:

Pelo Ofício nº 111658/2019/ASPAR/GAB - DG/DNIT SEDE, de 08/11/2019, e seus anexos, o DNIT exaltou os benefícios da obra, que atenderá a necessidade do aumento de capacidade e segurança da rodovia (tráfego de mais de 10 mil veículos por dia) e trará melhorias de emprego e renda na região lindeira. Em termos de providências, apontou ter notificado oficialmente o consórcio contratado para que apresentasse a revisão de projeto até 28/11/2019, tendo adotado as medidas prescritas pelo TCU no Acórdão 2.473/2019.

Em sua apresentação na audiência pública promovida pelo COI em 07/11/2019, o representante da autarquia reconheceu que uma reavaliação do Edital permitiria dizer que nele havia inconsistências (nomeadamente, a especificação no Edital de uma obra “em região plana” enquanto no anteprojeto constava “região ondulada”), o que causou grande parte da divergência (embora não tenha ocorrido impugnação por qualquer dos licitantes). O DNIT estava reavaliando a geometria da via e a questão da pavimentação, e confiava chegar a soluções que viabilizassem a continuidade da obra (ressalvando que a mudança de localização das passarelas não será aceita). Apontou, também, o problema de deterioração do trecho de obra iniciado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

A mencionada audiência foi ainda honrada com a presença dos Deputados Cacá Leão (que a presidiu) e João Carlos Bacelar. O primeiro fez um veemente apelo pela intensificação do diálogo entre as partes, ressaltando a importância da obra para a região e o elevado tráfego naquele trecho. O segundo sustentou não concordar de forma alguma com a paralisação, dado que a economia da região perde muito e as obras já iniciadas estão se deteriorando, de acordo com fotos que apresentou do trecho anteriormente paralisado pelo Congresso Nacional. Apontou que a obra é fundamental na integração sul-norte do país, que nenhum concorrente no RDC teria questionado nada do que se discutia na oportunidade, e que o DNIT não tinha, à época, capacidade técnica para promover simultaneamente o volume de certames de RDC integrados que lançou. Alegou, ademais, que o DNIT levou 534 dias para aprovar o projeto, e que desmobilizar e remobilizar custa caro à Administração e à empresa. Solicitou que fosse observada a existência de um consenso entre TCU e DNIT, pedindo que o tema fosse tratado em reuniões posteriores do Comitê. Reiterou, ademais, a demanda feita em 2018 de que o TCU passasse a endossar previamente a ordem de serviço em contratações de grande vulto, a fim de evitar o “efeito-sanfona” de mobilizar e desmobilizar, o que, segundo o parlamentar, acaba com as empresas.

Na Audiência Pública do COI 2020, em 17/3/2021, o representante do DNIT, após historiar a obra do Lote 5 da BR-116/BA informou: que o consórcio contratado se recusou a realizar a revisão dos projetos a fim de os adequar às exigências do TCU, o que, desde 2019, impediu a execução financeira do contrato; que a empresa ingressou com ação judicial, pleiteando a rescisão contratual e indenização decorrente da paralisação dos serviços; que, atualmente, está sendo realizada a rescisão unilateral do ajuste – a qual deverá ser finalizada ainda no mês de março (de 2021) – sendo inviável o prosseguimento da execução contratual; e pugnou pela não inclusão da obra no Anexo VI da LOA 2021. Ainda na Audiência, o Deputado João Carlos Bacelar apresentou considerações: expressou estar muito admirado em função de o TCU tentar, novamente, incluir a obra do Lote 5 da BR-116/BA “como indício de irregularidade grave”; questionou para que serviram as deliberações da CMO, em 2018 e 2019, “que retiraram a irregularidade da obra”; afirmou que a empresa responsável pela obra quebrou em função das paralisações nos serviços, causando estrago na economia da região e problemas nos municípios do nordeste do estado da Bahia, querendo saber quem irá ser responsabilizado pelos danos; e



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

informou, ademais, que teve ciência de que a empresa classificada em segundo lugar na licitação irá ser convocada para assumir as obras do Lote 5 da BR-116/BA.

Proposta do COI:

Durante a apreciação do PLOA 2019 (em 2018), o Comitê constatou prementes razões para paralisação. De início, apontou-se que os argumentos do DNIT foram fundamentalmente processuais, tendo se esquivado do mérito do assunto: em matéria de tamanha gravidade, em obra de tão grande relevância, não há como se pretender dilações de prazo da forma como as então solicitadas. Perguntava-se, então, se o projeto que se pretendia entregar aos usuários era correspondente ao que foi demandado à contratada. Para responder uma questão tão direta, não era concebível que o DNIT necessitasse de 180 dias, como solicitara. Se não era capaz de responder a essa simples indagação, não havia como sustentar que a obra começava em bases minimamente sólidas de gerenciamento.

Ressaltava ainda o Comitê que a pergunta explícita formulada em audiência ao DNIT quanto à irreversibilidade das construções – ou seja, qual seria “o ponto de não retorno a partir do qual retificar o projeto para as especificações originais exigiria praticamente destruir o que já foi feito e fazer de novo” – ficou inteiramente sem resposta. E é fundamentalmente disso que se tratava: o Tribunal apontava de forma fundamentada estar-se construindo o que não foi considerado necessário e licitado (e precificado); o que o Congresso, como decisor orçamentário, precisava saber é se essa informação era, ou não, verdadeira. Acrescente-se que o DNIT, à época, já havia sido questionado acerca dos defeitos do anteprojeto há mais de dois anos. O tempo neste caso revelava-se crucial: permitir que a obra prosseguisse implicaria no risco de que, sendo verdadeira a impugnação, o prejuízo se tornasse fato consumado, e o trecho construído em desacordo com a necessidade pública não mais poderia ser retificado, salvo se destruído e erguido de novo, com imenso prejuízo à sociedade e ao Erário.

Foram então analisadas pormenorizadamente cada uma das argumentações apresentadas. Não havia “alternativas disponíveis” à paralisação, como alegava o DNIT (sem especificá-las); não havia como alegar uma suposta vantajosidade do desconto oferecido, haja vista a demonstração da inconsistência do orçamento-base; a qualidade dos pavimentos era



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

significativamente inferior à do padrão especificado no anteprojeto (ainda que supostamente mantida a vida útil de dez anos); os parâmetros de desenho divergiam das especificações do anteprojeto, resolvendo-se ambiguidade editalícia meramente com um favorecimento ao construtor, que recebia por uma rodovia de região plana e entregava uma rodovia de região ondulada (de menor custo e de menor funcionalidade).

Ao final de toda a discussão travada em 2018, reiterava o Comitê a preocupação principal colocada ao Congresso Nacional: o corredor da BR-116 na Bahia era importantíssimo, um dos principais eixos logísticos nacionais. A solução posta em licitação pelo DNIT representava, presumivelmente, a especificação da necessidade pública em relação a esse eixo: o país precisava de uma estrada com aquelas características, e não menos, sob pena de elevar os custos de transporte e perder vidas humanas. Qualquer resultado que se afastasse dessa entrega seria então inaceitável: o país precisava da estrada licitada, e não de qualquer outra solução inferior, independentemente do pretexto alegado para a mudança.

O que se começava a construir era uma solução inferior, que podia muito rapidamente tornar-se um fato consumado, irreversível, pela simples conclusão de trechos de rodovia em condições que não correspondiam ao demandado. Se isso ocorresse, não haveria sequer compensações financeiras para o prejuízo ao interesse público, pois o usuário e o morador da região teriam de conviver durante décadas com um corredor de transporte ineficiente e perigoso. Por conseguinte, propôs o Comitê a inclusão do contrato no Anexo VI da LOA/2019, como forma de prevenir a concretização de prejuízos de difícil reparação e assegurar, da forma mais contundente possível, a correção dos rumos do empreendimento, postura esta que foi endossada pela CMO, passando a obra a integrar o quadro de bloqueio físico, orçamentário e financeiro de 2019.

Não obstante a decisão do Parlamento referente à LOA/2019, o Parecer (CN) nº 13, de 2019, da lavra do Deputado Carlos Henrique Gaguim, acerca do Aviso (CN) nº 9, de 2019, expressou visão radicalmente diferente. O mencionado Aviso comunicava à CMO o Acórdão 214/2019-TCU-Plenário, de 6/2/2019, e os despachos a ele antecedentes. Como se descreveu acima, o referido Acórdão apenas referendou a medida cautelar de paralisação, indicando a extensão e a natureza dos trabalhos de conservação da parcela já iniciada que podiam dela ser excepcionalizada. Na ocasião, o então parlamentar relator do AVN 9/2019 alegou que o TCU



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

teria reconhecido a necessidade de liberação de recursos para a conclusão integral dos 15 km de obra então iniciados (o que não estava, de maneira alguma, expresso pelo Tribunal, mas apenas aventado como possibilidade pela unidade técnica na instrução do referido Acórdão). No entanto, o mencionado parecer modificou, abruptamente, em um único parágrafo, toda a linha de raciocínio até então desenvolvida pelo TCU e pelo Congresso, e simplesmente propôs excluir a totalidade da obra do Anexo VI, com a sumária argumentação abaixo transcrita *ipsis litteris*:

Mas, indo além, considerando a importância dessa duplicação para o país e o compromisso assumido pelo DNIT de promover adequações no projeto, o que pode ensejar a retomada de toda a obra ainda neste ano de 2019, compreende-se que a exclusão de tal empreendimento do referido Anexo VI é medida eficiente e que melhor atende ao interesse público, conjugada com a determinação ao DNIT de que observe, na gestão de tal empreendimento, as recomendações do TCU, não permitindo a realização de serviços em desacordo com os seus manuais técnicos, em especial o Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais, bem como avalie a solução de pavimentação adotada no projeto executivo, de maneira a assegurar que este, em tese, viabilize uma vida útil ao pavimento maior ou igual à proporcionada pela solução prevista no edital de licitação.

Cabe ressaltar que, na ocasião da apreciação dessa matéria, o Comitê de 2019 não se encontrava formado. Submetido à votação na CMO em 14/08/2019, o relatório foi aprovado, transformando-se no Decreto Legislativo 61/2019 (DOU 25/09/2019, p. 01).

O COI 2019 não assumiu, durante apreciação do PLOA 2020, nenhum dos fundamentos da deliberação do AVN 9/2019-CN, pelos seguintes fundamentos: o compromisso do DNIT de adequar o projeto era fato importante e muito bem-vindo³⁶, mas não era suficiente como garantia – sendo o contrato celebrado sob a malfadada “contratação integrada” do RDC, qualquer modificação de projeto executivo dar-se-ia por iniciativa exclusiva da contratada, cabendo ao DNIT tão somente aprová-la ou não, não lhe sendo possível mudar o projeto unilateralmente como ocorre na empreitada por preços unitários. Mais grave ainda, uma vez que se tratava de inadequação grave do edital e do anteprojeto, modificações que levassem à solução dependiam de uma longa negociação contratual, pois dependeria de modificação das cláusulas do ajuste.

Já quanto à “determinação ao DNIT”, falecia competência a uma Comissão do Legislativo para “determinar” providências específicas a unidade administrativa (ao contrário do

³⁶ E que somente veio a ser explicitado muito tempo depois da determinação legislativa de bloqueio da obra, pois até então a autarquia defendia ferreamente a continuidade do contrato nos moldes como vinha sendo executado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

TCU, que possui essa competência fixada na própria Constituição)³⁷. Mesmo que tivesse competência, a “determinação” alvitada seria ou redundante (não permitir a realização de serviços em desacordo com as normas técnicas do DNIT, o que é obrigação legal da autarquia e obrigação contratual da empresa contratada) ou incorreta (assegurar apenas a vida útil do pavimento igual à do edital da licitação, quando o exigido no edital é uma qualidade igual ou superior, além da vida útil). Por essas razões, identificou-se não haver qualquer fundamento na conclusão de que a exclusão do quadro de bloqueio “é medida eficiente e que melhor atende ao interesse público”. Ao contrário, o interesse público foi preservado pelo Comitê e pela Comissão ao impedir a concretização do fato consumado e irreversível do avanço da obra em desacordo com o que se exigia para a rodovia. Quaisquer modificações nesse entendimento dependiam do surgimento de novos elementos técnicos e jurídicos que, ao menos até aquele momento, não se tinham materializado. Assim, a deliberação do AVN 9/2019-CN não envolveu o COI 2019, tampouco o vinculou de nenhuma maneira.

Portanto, a apreciação do COI 2019, referente ao PLOA 2020, deu-se segundo as realidades trazidas pelas fiscalizações e ações administrativas adotadas ao longo de todo o ano de 2019. Repetiu-se, então, o discutido em 2018: tratava-se de situação típica de intervenção legislativa, dado que a detecção de graves indícios de irregularidades se deu em fase inicial da obra, cuja continuidade tenderia a tornar irreversíveis os prejuízos potenciais (financeiros e operacionais) dos problemas apontados. Os prejuízos seriam, indubitavelmente, muito severos se confirmados os indícios: primeiro, o dano econômico ao Erário decorrente do pagamento de uma obra que não será recebida (pois o que está sendo produzido é comprovadamente de menor qualidade e funcionalidade do que foi ofertado pelo contratado na licitação); 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. Descrevendo a situação nos termos extremamente simples da linguagem popular, o DNIT estava recebendo “gato por lebre”, e o “gato” prejudica também os usuários de uma futura rodovia de qualidade inferior. Repare-se que esse desvio é cristalino mesmo em uma licitação que é feita em bases tão inseguras como as da “contratação integrada” do RDC: mesmo sendo o “anteprojeto” um

³⁷Tanto é verdade que a “determinação” não se viu espelhada no texto do Decreto Legislativo.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

elemento impreciso em relação ao objeto a ser contratado, é possível caracterizar de forma precisa e inequívoca a entrega realizada pelo contratado (e aceita pela fiscalização do DNIT) como incongruente com o exigido na licitação e no contrato.

Quanto ao eventual custo de paralisação, embora sempre exista quando a obra está em andamento, entendeu-se ter sido minimizado pela constatação de que as obras se encontravam em fase bastante inicial de execução e pelas eventuais excepcionalidades abertas. Perigo existiria, ao contrário, na continuidade da obra sem solução das pendências: cada dia de execução da obra aumentaria o fato consumado da entrega de produto diferente do ofertado na licitação e elevaria o custo de reverter a rodovia para os padrões técnicos necessários segundo o próprio DNIT. Se não fossem tomadas providências imediatas, a cada dia de obra o prejuízo recrudesceria.

Outro fator que minimizava qualquer perigo de dano ao Erário com a paralisação era o fato de que existiam (e existem) vários outros trechos de obras no segmento, abrangidos pelo mesmo programa de trabalho e executados mediante outros contratos. O DNIT, de forma eficiente, pode direcionar recursos (como de fato tem feito) para o(s) outro(s) trecho(s) da BR-116/BA, de forma a não haver desperdício de recursos³⁸.

Ainda em termos de custos de paralisação, as informações trazidas a partir do despacho de 19/12/2018 do relator no TCU (que determinou, cautelarmente, a paralisação da obra), e manifestações posteriores, bem como as ponderações dos parlamentares que participaram das audiências públicas, advertem para a conveniência de preservar os trechos já executados. A caracterização do montante de serviços a preservar já foi bem esclarecida pelo Acórdão 214/2019-TCU-Plenário, como a “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”. Durante o COI 2019, entendeu-se pertinente que ressalva semelhante, fundamentada na informação técnica, devia constar em qualquer eventual deliberação de bloqueio (o que, antecipando, reafirma-se neste exercício).

³⁸ Segundo informações disponíveis no Portal do Cidadão do DNIT, desde 2019 os recursos estão sendo destinados apenas para as obras do trecho do km 387,41 ao Km 427,75 da BR-116/BA (Contrato 05 00879/2014). Este segmento inclui a região do anel viário de Feira de Santana/BA, que está mais sujeito a problemas relacionados a congestionamentos em razão do tráfego intenso da região, quando comparado ao trecho do Lote 5 (km 334,23 ao Km 387,4 da BR-116/BA).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Vale registrar que se ventilou a possibilidade de “conclusão de 15 quilômetros já iniciados” na instrução do Acórdão 1.392/2019–TCU–Plenário, embora este posicionamento não tenha sido acolhido pelo Tribunal. No caso, reafirma-se não parecer medida de prudência excepcionalizar esses 15 km apenas pelo fato de terem sido iniciados: a razoabilidade da paralisação reside em prevenir a irreversibilidade de uma construção sob padrões inaceitáveis para a necessidade da rodovia; portanto, não há motivo plausível para que uma parte do trecho possa ser executada, dado que essa irreversibilidade pode vir a ser registrada nesse subtrecho e comprometer a revisão de todo o restante da obra. Isso não ocorre com a previsão anterior, bastante mais modesta, de simples proteção do montante já iniciado da degradação frente aos elementos.

Ocorrera, também, extensa discussão entre as partes relativamente ao valor necessário à conclusão de serviços iniciados. Uma série de tratativas seguintes entre o DNIT e o Tribunal, refletidas nos itens 10 a 15 do relatório de fiscalização de 2019, envolveu a exata definição do volume de serviços envolvidos nessa conservação do trecho acabado. O DNIT solicitou inicialmente ao Tribunal que recomendasse à CMO a liberação orçamentária de um determinado valor para essa finalidade; considerando não lhe caber a validação prévia de valores de despesa, o TCU deliberou, pelo Acórdão 1.392/2019-TCU-Plenário, apenas encaminhar cópia dos referidos pleitos à CMO. Do exame desses documentos (Ofício 37449/2019/ACE/DG/DNIT SEDE, de 09 de maio de 2019, e seus anexos) depreende-se que os valores manejados pelo DNIT e submetidos ao TCU e à CMO 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 25/4/2019, 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. Colacionou, 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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

preços unitários, limitando-se a metodologias paramétricas ou expeditas. Com efeito, a matriz do DNIT reiterou, 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 corroborou a constatação de que as planilhas foram elaboradas unilateralmente pelo consórcio contratado, mas não houve como se entender que ocorrera uma ratificação de mérito por parte do órgão fiscalizador - ao contrário, o que se viu foi a afirmação expressa do dirigente regional de que não tinha como verificar os valores apresentados.

Assim, a liberação parcial para proteção de serviços iniciados deve, necessariamente, estar sujeita a cuidados especiais, pois não se trata mais de medir itens contratuais segundo o rito original, mas de promover medidas excepcionais bastante cuidadosas objetivando minimizar os efeitos da paralisação. Não é possível admitir que os serviços que vierem a ser eventualmente liberados, cuja aceitação decorre de circunstância excepcionalíssima de possível dano físico por intempéries, sejam tratados como itens contratuais genéricos em um ajuste que já demonstrou gravíssimas ameaças ao interesse público - tanto que fora objeto de constrição tanto pelo Tribunal de Contas quanto pelo Legislativo.

De toda forma, o mínimo que se esperava do DNIT para atendimento a essa demanda de liberação excepcional era que confirmasse, com a diligência exigível a uma organização com sua excelência técnica, a razoabilidade do custo do serviço pontual que se demandava, em condições *ad hoc* (até porque o uso da arquitetura original do contrato seria possivelmente impraticável), para que o autorizasse. Nada mais seguro: a empresa contratada tinha, obviamente, a informação do projeto executivo e do orçamento analítico dos serviços, caso contrário sequer teria meios para executá-los. Competia ao órgão administrativo certificar-se da razoabilidade dos valores a serem pagos nessas condições excepcionais, para o que dispunha de plena capacidade técnica e de sistemas referenciais de preços. Destarte, é imprescindível acrescentar uma ressalva na liberação dos serviços direcionados à preservação dos trechos iniciados sujeitos à degradação, buscando evitar que as irregularidades obstadas por eventual paralisação retornem, por via transversa e em menor escala, na liberação emergencial.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

No Acórdão 1392/2019-TCU-Plenário, o Relator transcreveu posicionamento da instrução técnica, que converge com a avaliação acima exposta, no sentido de que as alterações no escopo do novo serviço parcial (voltado à conservação do trecho executado parcialmente) – 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, alegou-se 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, pretendeu 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. De toda maneira, para os efeitos de deliberação do COI, a fixação de um valor teórico da liberação analisada é irrelevante: o Anexo VI da LOA não trata de 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 liberados não afeta a deliberação a ser adotada pela Comissão. Portanto, eventual liberação parcial destinada a preservar da degradação os elementos já realizados deve ser enunciada de forma bastante precisa por meio da alteração tão somente da descrição do campo "Obra/serviço" para que nele conste a ressalva: "[,,] exceto os serviços necessários à preservação segmentos já iniciados, a fim de garantir que não sejam deteriorados 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 avalizar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica,



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços".

Cabe, também, discutir a conveniência ou não de incluir (novamente) a obra no Anexo VI, considerando todo o exposto e a revalidação, no Fiscobras 2019 e no Fiscobras 2020, da recomendação de paralisação do TCU. De um lado, verifica-se a aceitação pelo DNIT das premissas que embasam o questionamento original, haja vista ter admitido que o edital continha contradições e que o resultado dessas contradições foi uma entrega de serviços diferente daquela que foi ofertada (e precificada) em licitação, em desfavor do ente público. Desde logo, é de louvar-se a postura da autarquia, não mais protelatória como em manifestações anteriores. De outro, existe a plausibilidade de que as contradições do edital e anteprojeto tenham formalizado uma especificação que, em parte, não se revelava de execução possível nas condições do terreno. Em outras palavras, a obra para a qual a empresa ofertou lance no RDC era inexequível nas condições técnicas e econômicas formalmente pactuadas. Isso implica na óbvia necessidade de mudanças nos parâmetros construtivos – solução que não seria nenhum problema num regime por preços unitários, mas que é traumática numa contratação integrada, exatamente porque esse regime não permite modificações no preço em função de alterações no projeto, salvo em circunstâncias excepcionais. É inteiramente pertinente a análise do TCU no Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário, que aprofunda um raciocínio já esgrimido exhaustivamente pelo COI em 2018: a empresa estaria entregando um objeto qualitativamente diferente daquele pelo qual ofertou lances, e de custo mais baixo na origem (não em função de sua eficiência produtiva, mas pela mudança das especificações do que foi entregue). Parte dessa diferença é inaceitável, pois rebaixa o nível de serviço necessário à rodovia sem qualquer justificativa; outra parte pode ser até inevitável, pois a alternativa de melhor qualidade licitada pode ser inexequível nas condições de relevo e faixa de domínio do trecho existente. Porém, mesmo nesses casos, o preço ofertado na licitação foi por um produto melhor e o Estado estará aceitando (por razões técnicas de exequibilidade) um produto inferior: nessa situação, é obrigatória a alteração do preço contratual, sob pena de enriquecimento ilícito da contratada. Para que se atinja essa solução, é preciso rever o projeto (para deixar claro o que será entregue); calcular os preços dos itens qualitativamente modificados e a diferença em relação à parcela originalmente definida no contrato; e repactuar o contrato em função dessas modificações. Ressalte-se que a revisão do projeto é o ponto fulcral



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

dessa sequência e envolve aspectos técnicos de extrema complexidade, a fim de avaliar a real possibilidade de manter cada característica construtiva original nas circunstâncias concretas do terreno, bem como a forma de preservar as necessidades de tráfego da rodovia em um novo desenho.

As providências supracitadas não foram tomadas. A partir de 2019, o DNIT fez, de fato, aquilo que lhe era possível nas circunstâncias: demandou da contratada as revisões de projeto e o orçamento detalhado, havendo previsão, à época, de obtê-los somente ao final do mês de novembro de 2019 (prazo fixado pelo TCU). Somente a partir dessa entrega completa, as necessárias modificações de projeto poderiam ser examinadas, as eventuais negociações em razão de discrepâncias tomariam forma e, após, proceder-se-iam as alterações contratuais. Não basta a intenção de correção pelo DNIT, conforme já reconhecido pelo COI 2019. O processo técnico, negocial e jurídico da correção é longo e apenas havia sido dado o primeiro passo. Não pode o Comitê desconhecer essa realidade, deixando via livre a todos os riscos de prejuízo ao Erário e aos usuários da rodovia conforme exaustivamente descrito.

Com as providências corretamente delineadas pelo TCU no Acórdão 2473/2019-Plenário (acolhidas pelo DNIT), foram oferecidas todas as condições para o desenrolar de um delicado processo de ponderação das necessidades do corredor de tráfego frente às possibilidades técnicas da obra, num contexto em que o equilíbrio financeiro do contrato tem de ser mantido (sem prejudicar o tesouro público nem inviabilizar a operação da empresa).

É importante ressaltar que no Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário (prolatado em 9/10/2019), o TCU, em um claro gesto de apreço à retomada das obras, admitiu a possibilidade de serem aceitas soluções diferentes das especificadas no edital quando decorrentes de falhas na elaboração dos documentos que fundamentaram a licitação (como aquelas relativas à 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), desde que haja viabilidade técnica, econômica e ambiental e que as economias delas advindas não sejam apropriadas pela contratada. Restaram excepcionadas quanto à possibilidade de modificação do previsto em edital, apenas, as alterações que representam redução severa dos padrões técnicos e níveis de serviço (como mudanças no raio mínimo de curvatura e na localização e comprimento das passarelas de pedestres). Em que pese o encaminhamento



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

permissivo do Tribunal, observou-se uma conduta intransigente do consórcio contratado, o qual, em vez de proceder com as alterações de projeto – submetendo-as e as negociando com o DNIT –, concentrou-se em apresentar recursos em face do Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário.

Em termos fáticos, este Comitê pôde apurar, diretamente, informações significativas acerca da inexecução da obra. Em 05/11/2020, consulta à base de contratos do DNIT indicava o contrato em questão como “Ativo”, com prazo de vigência até 11/07/2021. Já a execução do programa de trabalho orçamentário da BR-116/BA como um todo (seis lotes) teve uma execução em 2019 de R\$ 20.390.43,53 (49,67 % da dotação orçamentária total da obra para o ano), e em 2020 (até 01/11/2020) de R\$ 42.808.527,88 (67,01 % da dotação para o ano), enquanto não houve qualquer empenho ou execução nos dois anos para o lote/contrato em questão³⁹. Desta forma, independentemente de eventual liberação do orçamento (como se verá adiante), a opção do DNIT tem sido, prudentemente, de evitar voluntariamente a assunção de compromissos para o contrato impugnado. Cabe trazer a lume, ademais, registros de tramitação de processos administrativos do DNIT que denotam a iniciativa do consórcio contratado de solicitar a rescisão do contrato tanto pela via administrativa⁴⁰ quanto em sede judicial⁴¹ - ressaltando que em ambas as instâncias há pleitos de ressarcimentos diversos em favor do contratado decorrentes de eventos na execução contratual. Especificamente quanto à possibilidade de rescisão do contrato, transcreve-se trecho de Despacho do gestor do DNIT, de 16/3/2021, exarado no bojo do processo que trata da execução do contrato das obras do Lote 5 da BR-116/BA:

[...]

Posto isto, sem embargos das regulares tramitações dentro do DNIT para as devidas e necessárias apurações do contrato do Consórcio HAP-PLANEX-CONVAP, nas suas diversas espécies de engenharia, visando dar cabo ao desiderato contido no parecer da Nota Jurídica n. 00007/2021/CONSUL./BA/PFE-DNIT/PGF/AGU(SEI no 7407409), podemos trazer como objetiva motivação para a rescisão do Contrato SR-05/00878/2014, firmado pelo Consórcio HAP-PLANEX-CONVAP em 16 de outubro de 2014, o seguinte:

- 1 - necessidade de cumprimento ordem judicial, sob pena de responsabilização pelo descumprimento e desobediência;
- 2 – encerramento do ciclo do contrato, cuja decisão acerca das discussões virá pela esfera judicial, pois já judicializada a situação;

³⁹ Fonte: SIGA Brasil.

⁴⁰ Ofício Consórcio HAP-PLANE-CONVAP L5 BR-116/BA s/nr, de 03/12/2019, constante do Processo SEI 50605.000135/2015-29

⁴¹ Processo 1000005-85.2020.4.01.3800 – 7ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária da Bahia, diferentes documentos a ele referidos constando do Processo SEI 00784.000449/2020-50



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

3 – operada a rescisão, libera-se o objeto da licitação para prosseguimento com seguinte licitante;

4 – com o chamamento do segundo colocado no certame licitatório, permitir-se-á a continuidade do serviço e com isso o atendimento do interesse e necessidade do interesse público adjacente da coletividade, que se viu preservada, sem prejuízo, pois receberá a obra pública

Diante do exposto, é imperioso que o atendimento da demanda judicial seja cumprido de imediato, assim, peço que sejam tomadas as providências de lavratura do termo de encerramento, na forma determinada por este Superintendente Regional.

AMAUURI SOUSA LIMA

Superintendente Regional no Estado da Bahia

Salvador/BA, 16 de março de 2021.

(grifou-se)

O trecho destacado traz uma necessária ponderação deste Comitê: o DNIT pretende rescindir o contrato SR-05/00878/2014 e, ato contínuo, convocar o segundo colocado da licitação para dar prosseguimento às obras. Ora, haja vista toda a ponderação amplamente colocada neste relatório, é cristalino que a convocação do segundo colocado para continuar os serviços do Lote 5 da BR-116/BA somente será legítima se for previamente realizada toda a revisão de projeto demandada pelo TCU (e endossada por este Comitê), a fim de superar todas as irregularidades identificadas. Neste sentido, torna-se necessário este Comitê dar ciência específica deste ponto ao DNIT, a fim de colher pronunciamento formal do órgão gestor acerca dos procedimentos que serão adotados previamente à possível celebração de contrato com o segundo colocado da licitação das obras do Lote 5 da BR-116/BA.

Prosseguindo com as análises, é valioso registrar que desde 25/9/2019 (data da publicação do Decreto Legislativo Nº 61, de 2019 no DOU), sequer se pode falar em qualquer impedimento formal para a continuidade das obras do Lote 5 da BR-116/BA. Contraditoriamente, mesmo não existindo bloqueio determinado pelo Congresso Nacional, tampouco havendo ordem vigente de paralisação das obras pelo TCU (o Tribunal revogara, em 12/6/2019, a medida cautelar concedida por despacho de 19/12/2018), não foram retomadas as atividades no empreendimento⁴², o que – elucubrando-se – pode colocar em dúvida, até mesmo, a efetiva necessidade das despesas de manutenção arduamente pleiteadas pelo DNIT e

⁴² De acordo com os dados do Portal do Cidadão do DNIT (<http://servicos.dnit.gov.br/portalcidadao>, acesso em 6/11/2020): último empenho emitido em favor da contratada em 3/10/2018, com saldo de R\$ 10.639,96; última medição de obra processada em 6/12/2018, no valor de R\$ 735.336,27.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

parlamentares perante esse Comitê⁴³ (ora, se não há bloqueio algum determinado à obra desde 25/9/2019, por que, até o final de 2020, os serviços no Lote 5 da BR-116/BA não foram retomados? Indo além: quais os motivos de sequer terem realizado as intervenções visando à preservação do trecho de obra atacado que se encontrava submetido aos efeitos degradantes das intempéries?).

Cabe discutir aqui, por imperativo de transparência, os fundamentos da decisão da CMO ao aprovar o Destaque 01/2019 ao Relatório 2/2019-COI, o qual suprimiu do Anexo VI da LOA/2020 a referência à obra e ao contrato em questão. O destaque não contém em seu texto⁴⁴ qualquer referência aos motivos pelos quais se opunha à proposta do COI. Nas notas taquigráficas da reunião em que foi apresentado⁴⁵, constam afirmações pelo seu autor: a) de que o TCU é órgão auxiliar do Congresso Nacional, que tem autonomia para deliberar (o que em momento algum é posto em questão por qualquer dos posicionamentos do COI); b) sobre a deterioração da obra (a qual foi extensamente discutida aqui, e que não decorre da proposta do COI, que expressamente prevê meios para evitá-la); c) de que a paralisação teria sido determinada pelo TCU em função da ausência de orçamento, o que seria contrário ao RDC (nem o TCU recomendou a paralisação, nem o COI endossou tal recomendação, em função apenas da falta de orçamento, e mesmo assim a ausência de orçamento detalhado é, sim, ilegal na medida em que uma obra para ser executada depende da existência de um projeto executivo, entre cujos componentes inclui-se o orçamento⁴⁶); que o TCU teria afirmado em audiência que não havia

⁴³ Não se ignora, muito menos o COI cogita inviabilizar, a necessidade de serem preservados os trechos de obra do Lote 5 da BR-116/BA iniciados e ainda não finalizados. Mas não se pôde deixar de constatar que os motivos que sustentavam a realização das despesas de conservação não respaldavam, de fato, os pleitos apresentados. Alternativamente, pode-se chegar à conclusão de que, caso tenha ocorrido a deterioração dos trechos da obra iniciados (e não finalizados), a responsabilidade recai exclusivamente sobre o gestor do DNIT, o qual possuía todos os meios para fazer a manutenção do segmento ainda não finalizado (afinal, repisa-se, não há qualquer impedimento para o avanço dos serviços desde 25/9/2019), porém não o fez.

⁴⁴ Destaque 1 ao Relatório 2/2020-COI. Autor Deputado João Carlos Bacelar . https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Destaque_1_ao_COI_2.pdf

⁴⁵ 17ª Reunião Ordinária, dias 10, 11 e 17 de dezembro de 2019. https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2019/ROR/17ror_nt.pdf, pp. 123-164

⁴⁶ Conforme exige de forma explícita o próprio DNIT no padrão técnico obrigatório “EB-107: Escopo Básico para Projeto Executivo de Engenharia para Melhoramentos em Rodovias para Adequação da Capacidade e Segurança”:

3.4 PROJETO EXECUTIVO

Com a aprovação das conclusões e recomendações da Fase de Projeto Básico será iniciada a fase de projeto executivo, com a finalidade de detalhar a solução selecionada, fornecendo-se plantas, desenhos e notas de serviço que permitam a construção da rodovia. Devem ser fornecidos os seguintes elementos:

[..]





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

indício de irregularidade na obra (alegação da qual não há qualquer registro e que contraria sistematicamente todas as manifestações formais das diferentes instâncias da Corte); que o Diretor-Geral do DNIT havia apresentado um “parecer” negando irregularidades na obra (do qual não há constância em qualquer das manifestações da autarquia referenciadas nos sucessivos relatórios e nem em qualquer outra instância da CMO)⁴⁷. Outros parlamentares louvaram a importância da obra para o Estado da Bahia (a qual é premissa da atuação do COI, e, exatamente em razão dessa importância, demanda intervenção no sentido de impedir a continuidade da irregularidade); alegaram que as mudanças no projeto denunciadas pelo TCU e pelo COI foram aprovadas pelo DNIT (o que não é correto, dada a manifestação expressa do DNIT à vista dos apontamentos⁴⁸). Parlamentares integrantes do COI 2019 lembraram que, ao contrário do argumentado anteriormente, apenas um dos contratos da BR-116/BA era objeto de paralisação, podendo os demais prosseguir normalmente, e mesmo esse contrato poderia dar prosseguimento a obras de preservação das partes já executadas contra a deterioração e intempéries; que a obra não foi objeto de qualquer execução, mesmo inexistindo restrição legislativa há vários meses em 2019.

Em síntese, e com o respeito devido à soberana posição da CMO na votação em tela, não vê o COI 2020, nos fundamentos dessa deliberação, qualquer elemento que sugira a modificação de sua posição exaustivamente fundamentada neste relatório e alicerçada em todos os elementos fáticos disponíveis.

c) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços, fornecimentos dos materiais e transportes propriamente avaliados. (grifos nossos)

(Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Instituto de Pesquisas Rodoviárias. Diretrizes básicas para elaboração de estudos e projetos rodoviários: Escopos Básicos/Instruções de Serviço: Publicação IPR – 726. Rio de Janeiro: DNIT/IPR, 2006. p. 129. Disponível em https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais/vigentes/726_diretrizes_basicas-escopos_basicos-instrucoes_de_servico.pdf

⁴⁷ Nas palavras literais do autor do destaque, a fls. 150 das notas taquigráficas: “Então eu vim aqui hoje fazer essa defesa, da forma como a estou fazendo, porque estou respaldado tecnicamente pelo contratado. E o contratado é o DNIT, um órgão de responsabilidade [...]”

⁴⁸ Assim apontou outro parlamentar, não integrante do COI, ao discutir a matéria (fls. 154 das notas taquigráficas): “Então, eu pediria a V. Ex. ou ao próprio Deputado [...] que pegasse esse relatório e, mesmo ele já tendo sido votado, o anexasse, para que constem documentalmente as informações aqui expostas, porque o Congresso Nacional e a comissão de Orçamento, ao votarem pela manutenção da obra, contrariando o TCU, precisam ter suas justificativas. E a justificativa foi de que o DNIT reconheceu que a empresa fez as justificativas. Eu não vi essas justificativas. Foi dito, porém, elas não estão aqui.” Posteriormente, outro parlamentar afirmou que a aprovação a que se refere seria a emissão de um “atestado de capacidade técnica” pelo DNIT em setembro de 2018 em benefício do contratado.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

O mesmo vale para o debate celebrado na audiência pública em 2021: é exatamente a independência de instâncias, consagrada na Constituição e na LDO, que permite – e exige – que as posições da Comissão e do TCU sejam livremente formuladas, e portanto que o TCU insista na recomendação de paralisação, no que está cumprindo seu papel de auxílio técnico ao Congresso Nacional, que pode entender diferente em sua decisão (como, em alguns momentos, já o fez). As deliberações da CMO, adotadas por maioria simples mas não por unanimidade, jamais “retiraram a irregularidade”, nem nunca tiveram a pretensão de fazê-lo, mas apenas deixaram de determinar o bloqueio da autorização orçamentária, por razões de conveniência e fundamentadas exatamente no compromisso do DNIT em corrigir as irregularidades apontadas. Quanto a uma eventual insolvência de alguma das empresas que integram o consórcio contratado, nenhuma evidência desse fato foi trazida ao Congresso Nacional – ao contrário, as empresas componentes do consórcio continuam prestando serviços ao DNIT em outras obras normalmente. Ainda que, por hipótese, tenha ocorrido, não se pode deixar de ressaltar que a paralisação dos serviços (tanto a determinada pelo Congresso quanto a deliberada de moto próprio pelo DNIT) foi causada exclusivamente pelas irregularidades cujo cometimento é responsabilidade, em primeiríssimo lugar, do próprio consórcio. Quanto a “quem irá ser responsabilizado pelos danos”, é de fato uma pergunta importante: espera o Comitê que o prosseguimento do processo de responsabilização no TCU comprove as responsabilidades de cada parte pelas irregularidades refletidas neste longo processo e permita o respectivo ressarcimento.

A intervenção legislativa de bloqueio físico, orçamentário e financeiro permanece sendo a mais adequada, no momento atual, assim como o era em 2018 (em que se incluiu a obra no Anexo VI da LOA 2019) e em 2019 (em que o COI se posicionou pela inclusão da obra no Anexo VI da LOA 2020, contudo, em razão de destaque ao relatório, refutou-se o bloqueio pela maioria do plenário da CMO). Entende-se que a inclusão do contrato das obras do Lote 5 da BR-116/BA no Anexo VI da LOA 2021 é uma proteção ao próprio DNIT (mormente ante procedimentos judiciais em curso) e um fortíssimo desincentivo à empresa a utilizar-se de meios protelatórios para forçar uma decisão favorável (comportamento este que pode ser reforçado pela conduta reiterada de apresentação de recursos perante o TCU). Existe também a possibilidade



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

concreta de demandas administrativas e judiciais do consórcio contratado para o recebimento de valores a título de ressarcimentos durante a execução contratual (demandas essas já articuladas nos documentos dos processos administrativo e judicial de rescisão contratual), as quais devem ser restringidas ao máximo na execução orçamentária até que se alcance um pleno esclarecimento de todos os pontos aqui levantados em relação aos indícios de irregularidades. Desta forma, previne-se não apenas a continuidade de obras em condições inaceitáveis de entrega, o que se vinha buscando até agora, mas também a realização de pagamentos indevidos a título de indenizações, ressarcimentos ou ajustes de contas.

Em uma perspectiva ampla, não custa ressaltar, a intervenção parlamentar de paralisação da obra tem sido essencial para preservar o erário e a população: quando da primeira avaliação, em 2018, a postura do DNIT mostrava-se muito diferente da demonstrada em 2019 e 2020; naquela oportunidade, a autarquia não reconhecia os problemas seríssimos da obra e nem se debruçava sobre sua solução como nesta conjuntura; ao contrário, emitia pedidos protelatórios e insistia na continuidade da execução irregular, independentemente das consequências. A perspectiva de solução que começou a se desenhar com a nova postura positiva do DNIT recebeu e continuará recebendo, portanto, significativo impulso da CMO e do Congresso com a decisão do bloqueio orçamentário (o qual, por certo, poderá ser prontamente levantado na oportunidade em que o DNIT adotar as medidas necessárias à correção das irregularidades, as quais, de acordo com os fatos trazidos ao conhecimento deste Comitê, parecem estar tomando forma com a rescisão contratual que vem sendo implementada). Com efeito, a manifestação do dirigente do DNIT na audiência de 2021 avalia a continuidade do contrato como inviável, demonstrando que a autarquia tem plena consciência da situação insustentável do empreendimento nas condições contratuais e de projeto atuais.

Reitera-se que, ao contrário dos temores veiculados junto à Comissão em anos anteriores, a região não estará sendo prejudicada com a providência: prejuízos que eventualmente pudessem ocorrer, já aconteceram, embora o DNIT tivesse à disposição os meios necessários a minorá-los, se houvesse realizado os serviços requeridos à preservação do trecho iniciado e não finalizado. Contudo, certamente os prejuízos serão maiores se o DNIT tentar executar uma obra que não é aquela necessária à rodovia (e pagar um preço que não lhe correspondia). De fato, independentemente do bloqueio, o DNIT já adotou a posição prudencial de paralisar a obra.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Conforme já declinado no ano anterior, as medidas a serem adotadas pelo DNIT para regularização das inconformidades detectadas no empreendimento levarão tempo ainda considerável (relembra-se: até o momento sequer se tem a confirmação de que foram procedidas as alterações no projeto), e o bloqueio físico, orçamentário e financeiro pelo Congresso, de forma alguma, será um empecilho para a tarefa. Quando houver segurança de que as providências foram adotadas, a CMO terá a mesma agilidade em promover a liberação como a teve na prolação do Decreto Legislativo 61/2019. Enquanto isso, conforme reiteradamente relatado, existem outros trechos da mesma rodovia, na mesma região, hábeis a aproveitar os recursos da dotação orçamentária como vêm fazendo no ano corrente.

Por fim, cabe ponderar a circunstância da eventual rescisão administrativa. De um lado, embora haja despacho nesse sentido pela Superintendência do DNIT, o distrato não se ultimou, pelo que não se pode pressupor o encerramento do contrato ainda. Ao contrário, ainda deve percorrer um longo processo negocial para o respectivo encerramento, durante o qual o risco de pagamentos indevidos a título de encontro de contas ainda persiste. Desta forma, o simples despacho em prol da rescisão não elide as providências preventivas colocadas pelo relatório do Comitê.

Além disso, o despacho faz menção à convocação do segundo colocado na licitação para dar prosseguimento ao feito. Em relação a essa decisão, não há elementos fáticos que levem o Comitê a considerar irregular o prosseguimento. Os fundamentos da irregularidade até aqui referem-se à inconsistência entre o anteprojeto licitado e o projeto executado, o que não permite, em tese, impugnar a continuidade com outro contratado, que possa vir a executar com fidelidade o que foi licitado. A dolorosa experiência dessa obra, porém, exige que se faça uma ponderação preventiva. O exame feito pelo COI adverte, porém, que o anteprojeto tem tantos erros e omissões, apontados pelo TCU e confirmados pelo próprio DNIT, que representa grave risco ao ser utilizado como base de uma nova contratação. Assim, é altamente recomendável que a decisão de dar continuidade à licitação com base no RDC original somente seja adotada à vista de uma completa revisão do seu conteúdo que permita afastar as ambiguidades e inconsistências detectadas ao longo das fiscalizações, seguida de uma avaliação da compatibilidade desse novo projeto corrigido com as circunstâncias da licitação, de forma a assegurar-se de que não ocorre mudança de objeto em relação ao originalmente licitado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Ante todo o exposto, propõe-se inserir o Contrato SR-05/00878/2014 dentre os instrumentos com bloqueio físico, orçamentário e financeiro da LOA 2021 (Anexo VI), referente às obras de Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA, sem olvidar de constar ressalva, na descrição do campo Objeto, permitindo a execução dos serviços necessários à preservação dos segmentos já iniciados, a fim de garantir que não deterioreem 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 avalizar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade dos respectivos preços.

Propõe-se, ainda, formular recomendação ao DNIT no sentido de que eventual decisão de dar continuidade à convocação do segundo colocado com base no RDC original somente seja adotada à vista de uma completa revisão do conteúdo do anteprojeto licitado, de forma a afastar as ambiguidades e inconsistências nele detectadas ao longo das fiscalizações, seguida de uma avaliação da compatibilidade desse novo projeto corrigido com as circunstâncias da licitação, de forma a assegurar-se de que não ocorre mudança de objeto em relação ao originalmente oferecido à licitação.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

BRT de Palmas/TO

56101 – Ministério das Cidades

53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

Programa de Trabalho:

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

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

15.453.2048.10SS.0001/2018 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional

15.453.2048.10SS.0001/2018 - 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

15.453.2219.10SS.0001/2021 - Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional

Objeto:

Edital RDC 001/2015 - Regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO

Irregularidade:

Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente.

Informação do TCU:

Em 2016, a Corte de Contas encaminhou à CMO, pela primeira vez, a informação de indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) no Edital RDC Eletrô-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

nico 1/2015 e no Termo de compromisso 683171, relativos ao BRT de Palmas, por considerar que o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) era deficiente. Segundo a comunicação então recebida, tinham sido detectadas inconsistências no estudo de demanda pelos serviços de transporte do BRT, superestimando a efetiva necessidade do modal, além de não terem sido comparadas às demais alternativas disponíveis.

Por sua vez, as falhas relacionadas à adoção da contratação integrada pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e aos requisitos de habilitação técnica tendentes a restringir a competitividade foram classificadas como irregularidades graves que não prejudicavam a continuidade do projeto (IGC), nos termos do art. 117 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016) e da Resolução 280/2016 do TCU. Nessa ocasião, o Ministro-Relator, reconhecendo a presença do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, concedeu medida monocrática, determinando ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal suspender cautelarmente o repasse de valores federais ao empreendimento objeto do certame licitatório questionado, e à Prefeitura Municipal de Palmas o embargo da homologação do processo licitatório (RDC Eletrônico 1/2015) e todos os atos subsequentes, até ulterior deliberação definitiva.

Em seguida, no dia 21/9/2016, o Ministro-Relator comunicou sua decisão ao Plenário do TCU, tendo em vista a necessidade de informar ao Congresso Nacional sobre os achados de auditoria classificados como IGP e IGC, além de propor o envio de cópia do relatório da fiscalização ao Ministério Público Federal no Estado do Tocantins. A referida remessa tem origem em Ação Civil Pública (ACP) citada pelo Ministro Relator em sua decisão⁴⁹, que tramita perante a Segunda Vara da Justiça Federal de Tocantins (autos 0008316-13.2015.4.01.4300), em relação à qual já foi exarada sentença, com resolução de mérito, na qual o magistrado declarou ilegal todo o projeto e a forma de aprovação do BRT para Palmas/TO pelo Ministério das Cidades e, ainda, determinou o cancelamento da proposta, dos efeitos financeiros e orçamentários, além de obrigar a Caixa Econômica Federal (mandatária do Ministério) a devolver recursos já recebidos. Por ser decisão desfavorável à União e ao Município, é sujeita a reexame necessário (art. 496, inciso I,

⁴⁹ Na qual o Ministério Público Federal alega incompatibilidade entre o porte do empreendimento e a demanda de transporte de passageiros no município (informação transcrita no relatório do Acórdão 265/2018 – TCU/Plenário).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

NCPC). Atualmente, o processo encontra-se, desde 13/6/2019, concluso para relatório e voto por parte do desembargador federal relator para julgamento de mérito da Apelação interposta⁵⁰.

Após oitivas dos órgãos envolvidos, o TCU entendeu que os esclarecimentos apresentados pelo município não tiveram o condão de afastar as falhas detectadas, tanto no EVTEA (que se mostrou deficiente quanto às informações necessárias para a avaliação do empreendimento e quanto à estimativa de demanda para o modal), quanto na deficiência de motivação adotada para a utilização do regime de contratação integrada. Diante disso, a Corte de Contas prolatou o Acórdão nº 460/2017-TCU-Plenário para informar a esta CMO que continuavam presentes os indícios de irregularidades graves do tipo IGP (art. 117, § 1º, IV, da LDO 2016) sobre o Edital RDC Eletrônico 1/2015 da Prefeitura de Palmas/TO, no âmbito do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014 (número SIAFI 683171). A providência apontada no acórdão para a solução da pendência (item 9.1.1) foi a elaboração de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a implantação de todo o empreendimento, com a aprovação pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal. O Acórdão em questão foi recebido pelo Congresso Nacional por meio do AVN nº 11/2017-CN, relatado pelo Deputado Domingos Sávio, que acompanhou a posição do Tribunal e entendeu que se deveria manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo Tribunal.

Nova auditoria realizada em maio de 2017 – que resultou no Acórdão nº 2089/2017-TCU-Plenário, comunicado ao Congresso Nacional por meio do AVN nº 20/2017-CN (Aviso nº 961-GP/TCU, de 28.09.2017, na origem) – reiterou à CMO que não haviam sido implementadas as medidas corretivas indicadas para sanear os problemas apontados e que, portanto, subsistiam os indícios de irregularidades graves do tipo IGP. O relatório de fiscalização de 2017 (TC 018.178/2018-9) acrescentou a informação de que a Prefeitura Municipal de Palmas noticiava, em outubro de 2017, já ter contratado empresa para elaboração do EVTEA e que pretendia entregar o resultado dos trabalhos ao Ministério das Cidades e ao Tribunal – o que não havia sido atendido até junho de 2018, conforme Acórdão nº 1371/2018-TCU-Plenário (que trouxe a informação do não recebimento de produto algum por parte dos interessados e a manutenção inalterada da condicionalidade da providência saneadora). O mesmo acórdão ainda ressaltava que, ten-

⁵⁰ Situação processual demonstrada na consulta: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>, consulta por número de processo “0008316-13.2015.4.01.4300”, Acesso 16/3/2021.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

do sido tempestivamente suspenso o procedimento licitatório original, não foi adjudicada a licitação e, por conseguinte, não se configuraram direitos subjetivos de particular em relação a qualquer contrato dela decorrente.

Em julho de 2018, a Prefeitura enviou a documentação ao Tribunal, fato registrado pelo Acórdão nº 1614/2018-TCU-Plenário, que determinou ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal que, conjuntamente e dentro do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, analisassem o estudo de viabilidade técnico-econômico-ambiental então encaminhado pela Prefeitura e apresentassem, ao TCU, a correspondente manifestação conclusiva sobre a regularidade, ou não, com a aprovação, ou não, do aludido empreendimento.

Nova diligência empreendida nos autos do relatório de fiscalização de 2018 ressalva a pendência da aprovação dos dois órgãos federais, que deviam verificar se o estudo apontava as adequações necessárias à viabilidade do empreendimento e se considerava o estudo adequado de demanda por transporte público na cidade, com modelagem adequada e suficiente para aferir se havia necessidade de expansão da capacidade do sistema de transporte público da cidade, além de verificar se o EVTEA avaliou possíveis alternativas menos onerosas para atender à demanda estimada.

O Acórdão nº 2265/2018-TCU-Plenário, que deliberou sobre o relatório de auditoria citado no parágrafo anterior, acrescentou (itens 34-35 do relatório) que, quanto à análise do EVTEA, enviado pela Prefeitura, a Caixa Econômica Federal informou que a análise técnica havia sido realizada, porém, quanto à análise econômica e ambiental, cabia ao Ministério das Cidades fazê-la, alegando não possuir técnicos com experiência para validar o estudo em questão; por sua parte, o Ministério relatou também não dispor de equipe técnica qualificada para análise do EVTEA e enfatizou a importância de formalizar parceria com outro órgão do Governo Federal para realizá-la. Como argumentou o relatório, eram esses os órgãos responsáveis pela formulação e execução da política pública de mobilidade urbana, sendo incompatível a atribuição de competência com a alegação de que não eram capazes de analisar uma das etapas de um projeto de mobilidade urbana. O mencionado acórdão confirmou, portanto, o não cumprimento das providências saneadoras necessárias, tendo em vista que o estudo produzido pela Prefeitura não recebera a análise e aprovação dos órgãos federais financiadores.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

O Acórdão 456/2019–TCU–Plenário, de 27/2/2019, comunicou à CMO que não haviam sido adotadas as providências saneadoras de elaboração e aprovação do EVTEA pelos órgãos federais. Descreveu, em sua fundamentação, a análise preliminar do Ministério das Cidades acerca de novo estudo apresentado pelo município em 2018, que apontou, além de inconsistências técnicas como o uso de projeção de variáveis econômicas e populacionais com dados de outras cidades que não a própria Palmas, a conclusão de demanda projetada insuficiente para justificar economicamente a modalidade BRT⁵¹, deixando expressa a posição do Ministério contrária à conveniência de alocação de recursos federais no empreendimento. A instrução técnica do Tribunal, com a concordância do Plenário, analisou detalhadamente a argumentação da Prefeitura em favor da manutenção da alternativa original, concluindo pela insubsistência dos argumentos e pela razoabilidade da posição do Ministério em não destinar recursos federais à obra.

O Relatório de fiscalização, de 25/09/2019, informou que o Ministério do Desenvolvimento Regional solicitou a retirada da indicação de IGP tendo em vista a formalização da rescisão do Termo de Compromisso nº 0444.024-63/2014 e o distrato, pela Caixa Econômica Federal, do Contrato de Financiamento nº 0444.678-72/2016, que tinha por objeto a realização de outras parcelas do sistema BRT de Palmas não abrangidas pelo Termo de Compromisso. Quanto à administração municipal, o relatório continha apenas a análise da manifestação dos membros da comissão de licitação original, centrada na alegação de que não lhes cabia o conhecimento ou o questionamento dos aspectos técnicos do termo de referência do Edital⁵² (argumento acolhido pela análise técnica do Tribunal), e do então Secretário Municipal de Transportes, alegando ter agido de boa fé na aceitação do termo de referência apresentado por uma comissão técnica da prefeitura (o que foi refutado pela análise instrutiva, que apontou a existência no próprio termo de referência do RDC de encargos ao contratado que, segundo a legislação e a normas técnicas,

⁵¹ Conforme transcreve o relatório do mencionado Acórdão, a conclusão do Ministério foi:

49. Com base no Guia Transporte Público Coletivo (2018), publicado pelo MCidades, a demanda mínima na seção crítica de uma via que justifique a implantação de um BRT deve ser de 5.900 a 9.800 passageiro/hora/sentido. Assim, com base na Figura 10 [peça 264, p. 10] é possível observar que o estudo aponta que essa demanda só será atingida em 2047, nos 4 cenários considerados. Ressalta-se que as demandas apresentadas estão em passageiro x hora e, para a comparação com o Guia TPC, dividiu-se essa demanda pelos dois sentidos.

50. Ainda, no caso de sistemas com ultrapassagens nas paradas e serviços expressos, caso do BRT original, a demanda deverá ser de 14.200 a 35.000 passageiro/hora/sentido, nenhum dos cenários, nos anos horizontes considerados, apresentaram essa demanda.

⁵² Nessa resposta, aduzem que os primeiros estudos de viabilidade são datados de julho e agosto de 2016, portanto posteriores à própria abertura do certame, que ocorreu em 13/4/2016 após a terceira publicação da licitação, pelo que não poderiam deles sequer ter conhecimento.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

já deveriam compor o anteprojeto licitado). Em conclusão, foi proposto comunicar à CMO que os indícios de irregularidade não mais subsistiam, dado que os instrumentos de repasse de recursos federais haviam sido comprovadamente rescindidos. Pelo Acórdão 851/2020 de 08/04/2020, o Tribunal confirmou os seguintes posicionamentos: formalizou que as determinações por ele formuladas foram atendidas, com a desconstituição do Termo de Compromisso para o repasse federal, e informou à CMO a perda de objeto dos indícios do tipo IGP, retirando a recomendação de paralisação. Para 2020, não se verificou relatório de fiscalização do TCU para a obra em exame, tendo em vista a ausência de recursos federais para a obra.

Em audiência de 10/03/2021, o representante do Tribunal resumiu os pontos acima detalhados, confirmando as conclusões das fiscalizações anteriores e a inexistência de instrumentos federais de financiamento para o empreendimento impugnado.

Informação do Gestor:

Na audiência realizada em 7/1/2019, o representante do Ministério do Desenvolvimento Regional reiterou a inexistência de qualquer vínculo da administração federal com a obra, em função da rescisão do termo de compromisso, pelo que considerava o assunto inteiramente resolvido. A mesma posição foi expressa pelo Secretário-Executivo do Ministério na audiência promovida em 10/03/2021.

Em resposta à iniciativa da assessoria do Comitê com base na Lei de Acesso à Informação, a Prefeitura de Palmas informou (Ofício nº 266/2020-GAB/SESMU, de 17 de novembro de 2020) que “não constatamos nenhum ato de revogação ou suspensão da licitação” (referente ao Edital RDC 001/2015), sendo o último documento no processo administrativo respectivo um despacho pedindo posicionamento da Secretaria Municipal responsável acerca dos questionamentos originalmente levantados pelo Ministério Público Federal.

Proposta do COI

A posição original do Tribunal e do Congresso Nacional foi impugnar totalmente a solução que se iniciava com o RDC contratado, pois não seria possível concluir pela viabilidade do empreendimento, em desacordo com normativos legais, com a jurisprudência do TCU e com os princípios constitucionais da Administração Pública. Este achado foi classificado como IGP pelo



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Ministro Relator por: configurar ato e fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado, pois a viabilidade e a funcionalidade do empreendimento não estavam comprovadas, o que poderia comprometê-lo por completo; apresentar potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário devido à não comprovação de sua funcionalidade; e representar grave desvio aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal, especificamente a motivação, a economicidade e a eficiência.

Visto que o empreendimento foi suspenso ainda durante o processo licitatório, não existindo obras em andamento ou mesmo contrato assinado, não foram vislumbrados impactos negativos sociais, econômicos e financeiros decorrentes da paralisação, conforme exigido no art. 122, nos seus incisos I a XI, da Lei nº 13.408/2016 (LDO 2017). Também não havia custo de deterioração de serviços executados, nem custo de desmobilização ou perda de empregos, entre outros riscos negativos, uma vez que a obra não teve início.

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

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

Em 2019, confirmaram-se as observações que fundamentaram as decisões do ano anterior: a ausência de demanda para o modal escolhido demonstrou a desnecessidade da obra nos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

moldes projetados e a insustentabilidade econômica de operação. Tinha razão, portanto, o Ministério ao apontar que o contexto de severíssima restrição orçamentária não aconselhava utilizar as escassas disponibilidades de investimentos como indutores de uma mera expectativa de crescimento local, quando havia tantos outros projetos urgentes e de maior necessidade, os quais competem pelos limitados recursos do apoio federal.

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

Diante de todo o contexto, o Comitê aderiu às posições unânimes do Ministério do Desenvolvimento Regional e do TCU no sentido da absoluta inconveniência de destinação de recursos federais para o empreendimento do BRT de Palmas no que tange ao Edital já lançado e eventuais contratos dele decorrentes.

Quanto aos instrumentos a serem bloqueados pelo Congresso Nacional, não faz sentido a menção ao termo de compromisso originalmente apontado, visto que foi rescindido. Com efeito, é defensável a posição do TCU de não mais recomendar nenhum bloqueio ao empreendimento, pois, com a ausência de instrumento de repasse de recursos federais, exaure-se a sua jurisdição sobre a matéria. Cabe à Comissão, porém, ponderar da necessidade ou não de manter a indicação de bloqueio ao edital de licitação de responsabilidade da prefeitura (o que está absolutamente dentro das competências do Congresso Nacional, visto que se trata de autorizar ou não o uso de recursos federais para determinado objeto).

Faticamente, a informação da Prefeitura é de que não houve anulação ou revogação do Edital (o que seria uma providência perfeitamente exequível em termos jurídicos, vez que o certame não foi homologado). Mais que isso, a última manifestação de mérito dela recebida, ainda



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

em 2018, é no sentido de defender o acerto da escolha do modal BRT, em que pesem todas as evidências técnicas e econômicas em contrário⁵³. Assim, não há como presumir uma desistência da municipalidade em levar adiante o empreendimento nessas condições. Além disso, não se trata sequer de irregularidades restritas ao descumprimento de cláusulas legais: desde a origem, o empreendimento é inadequado, antieconômico e inconsistente com os padrões técnicos (assim o asseveram tanto o TCU quanto o Ministério, com a concordância do COI). Não se trata de retificar falhas procedimentais, mas de não dar prosseguimento a uma iniciativa concebida de forma inadequada às necessidades públicas.

O fundamento de indicar o bloqueio a contratos ou editais de entes subnacionais, sem instrumento de transferência de recursos federais, é a possibilidade de que tais certames venham a ser novamente utilizados em novas demandas de recursos pelos entes. Esta é a lógica que já foi seguida pela CMO, por exemplo, no caso do sistema de esgotamento sanitário de Porto Venho (RO), que permaneceu no Anexo VI até a revogação formal do edital e do contrato pelo governo estadual, e que fundamenta a indicação de bloqueio (pelo TCU e pela CMO) do contrato relativo ao Canal do Sertão Alagoano, neste relatório. Para estas situações, recorre o Comitê aos critérios já aprovados pela CMO no Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, destinados à apreciação de indicações de paralisação para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, mencionados no item 1.7 deste Relatório, os quais recomendam a não inclusão destes empreendimentos no quadro de bloqueio, desde que se verifique:

I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:

⁵³ Com efeito, o documento mais recente publicado pela Prefeitura a respeito do empreendimento em sua página internet (a “Validação técnica do estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) do projeto BRT Palmas”, disponível em https://www.palmas.to.gov.br/media/doc/16_10_2018_9_57_22.pdf, Acesso 16/11/2019) tem por conclusão que:

No Tramo Sul, o estudo indica a pertinência da implantação do projeto associado a um processo de desenvolvimento urbano, de modo a potencializar oportunidades locais na região, que possui menores taxas de emprego e renda.

O BRT Original é a alternativa de melhores resultados de viabilidade, com uma relação B/C de 1,42, um saldo de benefícios de R\$ 128,26 milhões em VPL e uma TIRE de 6,2%. Como o BRT Modificado também apresentou viabilidade, com menores custos de investimento, embora maior reinvestimento, pode-se averiguar o melhor balanço de adequações que preservem os benefícios de ambas as alternativas, como as já citadas anteriormente.

[...]

Por todo o exposto, deve-se afirmar que o projeto atende plenamente a Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei Federal nº 12.587/2012. Mais do que isso, coloca a cidade de Palmas como potencial caso de sucesso entre as cidades que planejam e executam ações de desenvolvimento urbano sustentável, se antecipando aos problemas que, invariavelmente, decorrem de uma urbanização desordenada e que não possuem em seu sistema de transporte o grande estruturador de seu crescimento.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou

b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditivação para ampliação do objeto; ou

c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;

II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes da execução contratual ou de qualquer outro fundamento para pagamentos ou compromissos futuros.

Para o caso concreto, constata-se (a partir de informação do próprio ente promotor) que o edital em questão não teve decisão formal de anulação ou rescisão (item I, “c”) - ao contrário, a última manifestação formal da Prefeitura de Palmas/TO deu-se em defesa de sua continuidade, ou seja, da continuidade da opção pelo modal BRT. Assim, não vemos como deixar de manter o instrumento protetivo para o Erário federal de um bloqueio a esse edital, para que não haja possibilidade de captação de recursos federais para o mesmo a qualquer título. Esta medida, aliás, é inteiramente convergente com a posição do próprio Ministério do Desenvolvimento Regional em 2019, que já adotou as providências ao seu alcance para assegurar o mesmo objetivo.

Persistindo a mesma situação fática do ano anterior, além da confirmação formal da continuidade jurídica do Edital em questão, deve o COI propor à CMO a manutenção do instrumento em referência (Edital RDC 001/2015) no Anexo VI da LOA/2021. Não mais existe, por certo, o termo de compromisso federal (já rescindido), pelo que não há de falar-se em inclui-lo no quadro de bloqueio físico, orçamentário e financeiro.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina

39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

39000 - Ministério da Infraestrutura

39207 VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A

39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

74918 - recursos sob supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - Min
Integração Nacional

74918 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - M.
Desenvolv. Regional

Programa de Trabalho:

26.783.2087.11ZT.0020/2016 - FERROVIA TRANSNORDESTINA - PARTICIPACAO DA
UNIAO - EF-232

26.783.2087.00Q4.0020/2017 - PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL -
TRANSNORDESTINA LOGISTICA

26.783.2087.00Q4.0020/2018 - PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL -
TRANSNORDESTINA LOGISTICA

28.846.2029.0355.0001/2017 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO
NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE
24 DE AGOSTO DE 2001)

28.846.2029.0355.0001/2018 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO
NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE
24 DE AGOSTO DE 2001)

28.846.2029.0355.0001/2019 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO
NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - FDNE (LEI COM-
PLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)

26.783.3006.10MK.0020/2020 – DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA
FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

28.846.2217.0355.0001/2020 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)

26.783.3006.10MK.0020/2021 – DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232

28.846.2217.0355.0001/2021 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – FDNE (LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)

QUALQUER AÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE AUTORIZE A DESTINAÇÃO, DIRETA OU INDIRETAMENTE, DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS ÀS OBRAS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA

Objeto:

Acordo de Acionistas TLISA

Irregularidade:

Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017-TCU-Plenário, 1408/2017-TCU-Plenário, 67/2017-TCU-Plenário, 2532/2017-TCU-Plenário e 2533/2017-TCU-Plenário

Objeto:

Empreendimento

Irregularidade:

Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017-TCU-Plenário, 1408/2017-TCU-Plenário, 67/2017-TCU-Plenário, 2532/2017-TCU-Plenário e 2533/2017-TCU-Plenário

Histórico do caso

O empreendimento foi trazido à baila pelo Comitê no exercício de 2017 a partir de informações do Acórdão consolidador do Fiscobras de 2017 (2449/2017-TCU-Plenário), referindo-se a três ações de fiscalização durante aquele exercício (itens 43 e 93 do respectivo Relatório). Trata-se de um empreendimento nominalmente privado, concedido a uma empresa particular, mas no qual o Tribunal relatara o comprometimento, a título de participação acionária e de emprésti-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

mo, de substancial parcela de recursos federais, sendo marcado por sérios problemas de governança e de insucesso operacional, não estando ainda concluído mesmo após muitos anos de construção. Estes problemas haviam sido então levantados por meio dos Acórdãos nº 1659/2017-TCU-Plenário, 1408/2017-TCU-Plenário e 67/2017-TCU-Plenário.

Depreende-se do relatório do Acórdão nº 1724/2016-TCU-Plenário que o empreendimento dessa nova linha ferroviária havia sido autorizado em 2005 pela ANTT em regime de concessão, sem licitação, à concessionária hoje denominada Transnordestina Logística S.A. (TLSA), que já detinha a concessão da antiga malha Nordeste da RFFSA. Ao mesmo tempo, fora pactuado financiamento majoritariamente de origem pública das obras⁵⁴, tendo sido parcialmente realizado o desembolso. O referido acórdão decorreria de representação do Ministério Público junto ao TCU que informou já haver, em 2016, importante descompasso entre as execuções física e financeira do empreendimento, além de vários vícios construtivos na execução do empreendimento. Além disso, segundo o constante da representação, o contrato original da malha, datado de 1997, tivera seu equilíbrio econômico-financeiro violado, com a prorrogação do prazo de vi-

⁵⁴ Conforme aponta o “Acordo de investimentos” da ferrovia, relatado pelo TCU, para o horizonte até 2016 o financiamento do projeto corresponderia às seguintes fontes (em milhões de Reais):

R\$ milhões

Recursos próprios do concessionário privado	749,6	9,94%
Recursos de origem pública	6.792	90,06%
Recursos de incentivo fiscal (FINOR)	1.143,0	15,16%
Recursos de capital público (VALEC como acionista)	229,6	3,04%
Recursos públicos na forma de empréstimos (FDNE*, FNE, BNDES)	5419,4	71,86%
Total	7.541,6	100,00%

Fonte: Tabela a p. 4 do Relatório do Acórdão TCU 1.724/2016 – Plenário, com reorganização dos subtotais das fontes.

(*) Os valores aportados pelo FDNE têm origem no Orçamento Fiscal e são aplicados na forma de debêntures que são, na proporção de 50 %, convertidas em ações da companhia financiada após a entrada em operação do projeto (item 112 do Relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário).

OBS: Os valores dos fluxos relatados pela ANTT até dezembro de 2015 e constantes da Tabela 1 do relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário são diferentes dessa tabela inicial (totalizando R\$ 8.154 milhões), mas mantêm a proporção entre recursos privados da concessionária e as diferentes fontes de financiamento público.

Mais precisamente, o “Acordo de Investimentos” é descrito no Relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário:

15. No intuito de conferir maior segurança jurídica à construção, foram assinados em 20/9/2013 um acordo de investimentos e um acordo de Acionistas, em que se estabeleceram os diretos e obrigações dos acionistas e os limites de participação do Bloco Público no capital social votante, bem como as condições, os prazos e os montantes a serem desembolsados pelos acionistas e investidores da ferrovia. Participam desses termos a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec), o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a TLSA. No Acordo de Acionistas, além desses quatro citados, é signatário também o BNDES Participações S. A. (BNDESPar).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

gência da concessão por mais trinta anos à empresa, que por sua vez não vinha cumprindo com as metas pactuadas.

Com esses fundamentos o *Parquet* pugnava pela suspensão cautelar de quaisquer desembolsos de órgãos federais, a qualquer título, para o projeto, a fim de prevenir a continuidade dos danos ao erário. Em resposta a essa demanda, o Ministro-Relator inicialmente determinou cautelarmente, em 17/5/2016, a suspensão de repasses de recursos federais⁵⁵ destinados à construção da Transnordestina. Ao comunicar a adoção da medida cautelar ao Plenário, o Relator acrescentou que a Valec informara, em audiência na Câmara dos Deputados, ter sido obrigada pelo Governo Federal a aportar ainda mais recursos, mesmo não dispondo deles para suas próprias obras e sem que houvesse um estudo de viabilidade da própria Valec quanto ao investimento.

Posteriormente, o próprio Relator revogou a medida cautelar, alegando que números mais atualizados apresentados pelo BNDES contestavam a hipótese de descompasso da execução física e da financeira da obra. Em contestação à suspensão da cautelar, o Ministério Público ressaltou achados de fiscalizações anteriores que apontavam precariedade dos projetos da obra ao longo de todo o período construtivo (2006-2009), bem como mudanças significativas nas condições construtivas propostas para a ferrovia em detrimento da sua capacidade produtiva, por atos de responsabilidade da concessionária e com a anuência da ANTT, sem exame técnico do órgão regulador, sem justificção alguma nem contrapartida ao interesse público. Esta precariedade dos projetos refletiu em sucessivos aumentos do custo total estimado do empreendimento (que saltou de R\$ 4,5 bilhões em 2007 para R\$ 7,5 bilhões em 2014), sem que houvesse apresentação e homologação, por qualquer órgão governamental ou de controle, de fundamentos técnicos que justificassem a elevação do orçamento.

Quanto ao descompasso físico-financeiro, insistiu o MPTCU em sua ocorrência, uma vez que os orçamentos não eram confiáveis e os dados usados pelo Relator para descaracterizar a sobreaplicação financeira não correspondiam à realidade do projeto⁵⁶. Acrescentou volumosos relatos oficiais de baixa qualidade dos serviços concluídos e de precariedade ou ausência da fis-

⁵⁵ Repasses sob responsabilidade de: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias, Fundo de Investimento do Nordeste — Finor, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste — FNE, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste — FDNE, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e BNDES Participações S.A. — BNDESPar.

⁵⁶ O Voto Revisor (Min. Augusto Sherman) demonstra em seu item 18 que o FDNE suspendeu o repasse de recursos exatamente por considerar que existia descompasso entre execução física e financeira.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

calização da ANTT⁵⁷, além de dissecar as inconsistências jurídicas e econômicas do contrato de 2014, o qual teve por objeto a modificação da concessão original da TLSA, a criação da concessão específica da Transnordestina e a prorrogação da exploração da malha existente até 2057, introduzindo alterações injustificadas no equilíbrio econômico-financeiro celebrado na licitação de 1997 – sempre tendo como pano de fundo o desconhecimento do valor real do investimento necessário para construção da ferrovia e a ausência de qualquer estudo de previsão de demanda de transporte na região. Todas essas modificações contratuais, é válido registrar, foram formalizadas quando as obras já estavam em andamento há vários anos, enquanto no mesmo período a concessionária acumulava, comprovadamente, reiterado descumprimento das obrigações assumidas no contrato de concessão quanto ao volume de produção, à redução de acidentes e ao próprio desenvolvimento das obras do novo trecho. Em que pesem todos os argumentos oferecidos pelo MPTCU, naquela ocasião, o Relator não reformulou sua posição, ao que foi respaldado pelo colegiado do Tribunal, alegando que não haveria certeza sobre o real descompasso entre a execução física e financeira (em função da inexistência de orçamento confiável), além de asseverar que o “Acordo de Investimentos” vigente protegeria os órgãos federais de desembolsarem mais do que a quantia nele prevista até a conclusão total da obra.

O Acórdão nº 67/2017-TCU-Plenário reexaminou a mesma demanda (suspensão de repasses federais) a partir de investigações posteriores determinadas pelo Acórdão nº 1724/2016-TCU-Plenário. Nele, o relatório da unidade técnica inicia por uma detalhada descrição do andamento das obras, que àquele momento (outubro/2016) encontravam-se sob “paralisação quase completa”, emergindo as seguintes constatações inusitadas: A primeira, que as obras estavam sendo tocadas do interior para o porto, o que é exatamente o contrário do que se espera de uma concessão ferroviária:

24. Contudo, com base na figura 1, é possível inferir que a disposição dos canteiros de obras não segue a lógica de uma concessão cujo objeto é a exploração do serviço de transporte ferroviário de cargas. Verifica-se que as obras estão evoluindo a partir de um ponto central, localizado em Salgueiro (PE), e que faltariam no mínimo 326 km, por exemplo, até que a estrada de ferro consiga chegar ao Porto de Pecém (CE).

⁵⁷ O Voto Revisor (Min. Augusto Sherman) demonstra em seus itens 25 a 28 que a precariedade de fiscalização e controle na aplicação dos recursos públicos não está limitada à ANTT, mas a todo o conjunto de gestores envolvidos (Valec, FNDE e Ministérios).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

25. É notório que enquanto a ferrovia não chegar ao porto não haverá fluxo de cargas para o transporte ferroviário na Nova Transnordestina. Isso porque nesse modo de transporte, diferentemente do rodoviário, não é possível o deslocamento de seus veículos sem que a infraestrutura esteja totalmente completa, ligando os pontos de origem e destino⁵⁸.

Segundo, a de que o papel da Valec no empreendimento vinha sendo, conforme admitira a própria concessionária privada, a de fornecedor de todos os recursos que eram, por qualquer motivo, atrasados ou negados pelos fundos de investimento – o que quer dizer que a participação pública no projeto era, na prática, bancada por recursos orçamentários (num montante que, em setembro de 2016, já totalizara R\$ 1,124 bilhão⁵⁹):

Afirmou que, diante das dificuldades elencadas, não restou outra alternativa à TLSA a não ser acionar a Valec para que disponibilize os recursos não liberados ao Projeto. **Por conta disso, considera que a estatal atua como espécie de fornecedor de recursos de última instância.** Nesse regime, cabe à Valec cobrir qualquer falha na tempestividade e integral liberação de recursos pelos fundos (FDNE e Finor), **i) incluindo a correção monetária relativa às parcelas de competência dessas fontes, e ii) qualquer atraso na liberação das parcelas previstas no cronograma do Anexo X do Acordo de Investimentos**⁶⁰.

Em conclusão, a unidade técnica do TCU apontou a “existência de informações desconstruídas acerca das razões que resultaram no atraso do aporte dos recursos pelos financiadores públicos e a concessionária, bem como no orçamento aprovado para a conclusão das obras, que indicam uma baixa governança dos entes envolvidos no empreendimento”. Ainda no que tange aos projetos e orçamentos, constatou-se a inadequação e incompletude dos projetos apresentados pela concessionária à análise da ANTT, nos quais faltavam elementos básicos para avaliação da adequação do projeto, do cronograma e do orçamento (isso tanto para os trechos já construídos quanto para os ainda pendentes). Com efeito, as alegações da própria concessionária eram de que os projetos executivos de engenharia (incluindo as necessárias sondagens) poderiam ser entre-

⁵⁸ Além disso, o Voto do relator aponta que “[a] parte da parte da ferrovia ainda por construir é justamente a que atravessa as regiões de maior concentração populacional, eivada de dificuldades relacionadas a processos de desapropriação, entre outras, o que tende a dificultar os trabalhos e/ou a aumentar os custos previstos.”

⁵⁹ Conforme. Tabela 4, item 84 do Relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário.

⁶⁰ A mesma constatação deflui da descrição do processo de ampliação em 20 % do orçamento a ser custeado por cada investidor, feita pelo BNDES, no item 60 do relatório do Acórdão 67/2017, bem como da descrição mais detalhada dessa condição no item 84 do Relatório do Acórdão 1408/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

gues quando muito em agosto de 2017⁶¹. Nesse levantamento do Tribunal, também foram reiteradas as constatações, por parte de diferentes órgãos (SUDENE/FDNE, BNB, Ministério da Integração Nacional/FINOR), de descompasso, em graus variáveis, entre execução física e financeira. O Ministro Relator, nesta ocasião, fez eco às constatações técnicas, anotando haver “vasto conjunto de indícios que indicam a ocorrência de vícios insanáveis que podem levar à declaração de nulidade dos atos e contratos que viabilizaram a construção da Transnordestina” – circunstância que justificava e exigia medidas acautelatórias. Por esta razão, restaurou – com o endosso do Plenário – a cautelar original direcionada aos mesmos órgãos federais⁶² no sentido de que:

[...] se abstenham de destinar recursos, a qualquer título, para as obras de construção da Ferrovia Transnordestina (Malha II) ou para a respectiva concessionária, até que a TLSA apresente à ANTT todos os elementos de projetos, incluindo os estudos geotécnicos, solicitados por aquela Agência, bem como até que a ANTT valide as alterações do projeto e a definição do respectivo orçamento.

Em tratamento mais aprofundado do tema, o Acórdão nº 1408/2017-TCU-Plenário trouxe uma avaliação da estrutura de governança da construção da Transnordestina no que diz respeito à relação entre regulador, concessionária, financiadores e acionistas públicos, bem como as ações destinadas à recuperação do cronograma da obra.

Após fazer histórico mais detalhado dos aspectos contratuais da concessão e dos fluxos de caixa previstos e realizados (confirmando o descompasso entre a execução física e financeira, bem como a ausência de projeto e de orçamento confiáveis de todo o empreendimento⁶³), revelou-se que o novo contrato de concessão de 2013-2014 previu, para a ANTT, uma série de papéis-chave na estrutura de governança do projeto – alguns dos quais não existiam em nenhuma outra concessão – que, na prática, não eram desempenhados (acompanhar trimestralmente o fluxo de caixa da concessão; arbitrar a definição da responsabilidade por eventuais atrasos na libe-

⁶¹ Item 228 do Relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário.

⁶² Ou seja, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias, ao Fundo de Investimento do Nordeste - Finor, ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e ao BNDES Participações S.A. – BNDESPar.

⁶³ 23. *Embora mais de 70% dos recursos previstos no Acordo de Investimentos já tinham sido investidos na ferrovia, apenas cerca de 50% do projeto (50% segundo a concessionária, 40% segundo a ANTT) havia sido efetivamente executado. O montante a ser aportado não seria, desse modo, suficiente para garantir a conclusão das obras. Mais recentemente, a concessionária divulgou na mídia e em relatórios de acompanhamento encaminhados à ANTT o orçamento da obra de R\$ 11,2 bilhões. Esse novo valor, contudo, até o momento não foi aprovado nem pelos agentes financiadores, nem pela Agência. Pertinente ressaltar também que o orçamento da obra nesse valor tornaria menos significativo o descompasso entre a execução física e financeira das obras.*



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

ração de recursos⁶⁴; acompanhar os investimentos e o cronograma do projeto). Haja vista ter sido esta a assimetria fundamental de informações na relação entre os interessados no projeto, esta intervenção da ANTT foi o foco principal da fiscalização.

A descrição da estrutura de governança do projeto destacou que aquilo que originalmente seria de responsabilidade de um concessionário privado terminou por ter uma enorme participação dos entes públicos no financiamento (como acionista minoritário e prestador em condições subsidiadas), assim como na gestão da concessão. Na prática, o setor público (Valec, BNDES e Fundos de investimento) não era controlador da concessionária (pois a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, empresa privada concessionária da malha original, possuía 92,6% das ações ordinárias), mas aportou 63,7% do seu capital (pois detinha a totalidade das ações preferenciais)⁶⁵. Nas palavras do Ministro-Relator do Acórdão nº 1408/2017-TCU-Plenário, “as negociações para a construção da Ferrovia Transnordestina resultaram na implantação de negócio privado com a absoluta prevalência de recursos públicos”. Agravando a situação, os agentes públicos envolvidos não mantinham comunicação fluida entre si: cada um contava com diferentes orçamentos da obra⁶⁶; a Valec atuava sempre como supridora de eventuais insuficiências de

⁶⁴ Esta exigência colocou sobre o setor público como um todo grande parte do risco de financiamento da concessão, uma vez que o concessionário privado somente seria responsabilizado pelas consequências da falta de recursos se demonstrada, pela agência reguladora, que foi o setor público o causador da insuficiência de financiamento.

⁶⁵ Tabela 3, pp. 14-15 do Relatório do Acórdão 1408/2019 – Plenário. O Acordo de Acionistas tampouco estabeleceu condições equivalentes ao poder de controle (embora tenha conferido algumas prerrogativas de veto à Valec). O item III do Voto condutor do mesmo Acórdão chegou à conclusão semelhante, partindo do balanço patrimonial de 2015, com proporções de 71 % de capital público e 29 % de capital privado como fontes de financiamento do projeto, proporções de capital que se tornaram mais extremas (90 % de fontes públicas, 10 % de fontes privadas) quando a estimativa foi feita para a totalidade do cronograma financeiro projetado para a construção.

87. A Valec, como acionista da TLSA, participa do Conselho de Administração da concessionária com apenas 2 do total de 7 conselheiros. Os membros da diretoria são eleitos em chapa por voto da maioria do Conselho de Administração (peça 49, p. 15).

88. O Acordo de Acionistas prevê (peça 49, p. 10, cláusula 3.2) que diversas matérias – como alteração do objeto social, alteração do estatuto social, liquidação, dissolução, falência, recuperação judicial, fusão incorporação, cisão, reorganização societária etc. – dependem de prévia aprovação da Valec. Outras matérias, tais como orçamento anual, escolha dos auditores independentes, aprovação da política comercial, de fornecedores, de clientes, para investimentos etc., dependem de aprovação prévia da Valec apenas nos 3 primeiros anos de vigência do Acordo.

⁶⁶ 142. Verifica-se atualmente falta de comunicação entre os diversos atores e que as informações entre eles não estão uniformizadas. Isso porque os acionistas/financiadores públicos contam cada um com diferentes orçamentos da obra. Quando da assinatura do Acordo de Investimentos, o orçamento passou de R\$ 5,4 bilhões para R\$ 7,5 bilhões. Nesse momento, contudo, o valor do projeto aprovado no âmbito do Finor ainda era de R\$ 5,4 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

fundos dos demais entes públicos sem sequer se inteirar dos motivos que levavam a essas insuficiências, constatando somente *a posteriori* que os desembolsos que efetuou não seriam devidos⁶⁷.

Quanto ao papel do regulador ANTT, o exame da fiscalização do TCU relativo ao fluxo de caixa da concessão suscitou outro achado importante: a ANTT não fez qualquer acompanhamento do valor dos investimentos efetivamente feitos na concessão. A razão alegada foi que a equação do contrato não se deu baseada no valor investido, mas tão somente no aporte de capital dos acionistas e nos financiamentos obtidos⁶⁸. De um lado, isso implicou na omissão da agência reguladora em conhecer da infraestrutura que está sob sua regulação direta. De outro, revelou um desenho de concessão no mínimo inusitado: ao contrário do que se esperaria, a taxa de retorno a ser assegurada ao investidor (mediante o prazo de concessão variável até alcançá-la) não foi calculada sobre o valor da obra real entregue, mas simplesmente com base no montante financeiro contabilizado do investimento, independentemente da eficiência da obra e da respectiva exploração – um modelo que lembrou o mecanismo das “garantias de juros” concedidas aos investidores ferroviários no Segundo Império⁶⁹. Ou seja, o concessionário não esteve sujeito a riscos de recei-

O valor de R\$ 7,5 bilhões, que até hoje é o orçamento vigente no BNB, Sudene, Valec e ANTT não chegou a ser aprovado pelo Finor. Não obstante, em abril de 2016, quando, ao que tudo indica, as obras já estavam bastante defasadas em relação ao cronograma contratual, o Finor aprovou o pleito da concessionária de adequação técnica do projeto, apresentado em 30/10/2014 (peça 53, p. 6), aumentando o orçamento para cerca de R\$ 9,2 bilhões (peça 53, p. 2).

⁶⁷ 143.A Valec, além do aporte no capital social inicialmente previsto, ficou responsável, nos termos do Acordo de Investimentos (peça 48, p. 8, cláusula 3.1.4), por cobrir eventuais atrasos das parcelas previstas para o FDNE e Finor. Não obstante, a Valec não fez qualquer consulta ao FDNE e ao Finor para saber os motivos do não repasse. Apenas em junho de 2016, após decisão cautelar do TCU que suspendeu o repasse de recursos públicos para a concessionária, a estatal oficiou os fundos acerca das razões do atraso ou não repasse (peça 42, p. 5 e 11). [...]

145.Após receber a comunicação do FDNE, a área técnica da Valec entendeu que, como a concessionária havia dado causa ao atraso no repasse dos recursos do FDNE, não caberia à estatal repassar os recursos não transferidos pelo Fundo à concessionária (peça 42, p. 16). Até esse momento, contudo, a Valec já havia aportado na concessionária R\$ 747 milhões em substituição ao FDNE e ao Finor sem questionar os motivos da não liberação ou atraso no repasse de recursos pelos fundos. [...]

⁶⁸ 150.Durante a execução da auditoria, contudo, após reuniões com a equipe da Sufer/ANTT, unidade responsável pelo acompanhamento econômico-financeiro da concessão (peças 38 e 39), explicou-se que a fórmula prevista na Cláusula Terceira do contrato de concessão, que trata do prazo da concessão, não contempla diretamente os investimentos realizados (Capex), mas apenas o aporte de capital dos acionistas e os financiamentos obtidos: [...]

⁶⁹ No fim do Império, as sociedades anônimas com maior capital realizado, na corte, têm por objeto estradas de ferro, carris urbanos e navegação, numa escala que vai de cento e dez mil contos a quinze mil. Os três ramos só existem pelos favores inerentes às concessões. Tomem-se como modelo as estradas de ferro, e do exemplo se terá o esquema fundamental da economia do Império. O primeiro ímpeto ferroviário ficou no papel e na lei (Lei Feijó, de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

tas e despesas operacionais: a rentabilidade do investimento financeiro foi garantida automaticamente pela prorrogação do prazo de concessão (portanto, da exploração do bem em caráter monopólico) até alcançar o retorno financeiro. Para cumprir todas as finalidades de acompanhamento da regulação, a ANTT contava então com apenas 17 profissionais, responsáveis pelo acompanhamento (documental, de projeto e *in loco*) de todas as obras ferroviárias em concessão no país. A avaliação do TCU foi que o acompanhamento físico e técnico vinha sendo feito segundo o padrão exigível (embora a atividade atípica de “avaliar a responsabilidade pelos atrasos nas obras por falta de recursos” fosse feita de forma não institucionalizada e intempestiva⁷⁰, o que resultou inclusive na ausência de qualquer repactuação formal de prazos no contrato de concessão – a despeito da reconhecida impossibilidade de cumprimento do seu cronograma original).

No âmbito de engenharia, porém, até agosto de 2017 os elementos trazidos pela concessionária para validação do projeto (que haviam sido reiteradas vezes exigidos pelo menos desde agosto de 2014) foram examinados e considerados inteiramente insuficientes pela ANTT, que

1835), com o sonho de ligar o Rio de Janeiro a Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul. As concessões, como a em favor do doutor Cochrane em 1840, revelam a impossibilidade da empresa se maiores favores não a animassem. Somente depois de 1852 (Lei n.º 641), com o privilégio de zona e a garantia de juros, garantia de cinco por cento, que algumas províncias elevam a uma taxa suplementar de dois por cento, os trilhos se implantam. (FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Editora Globo, 2001. pp. 514-515).

O nervo da circulação econômica, legado pelo Império e reputado por Rui Barbosa o centro da emancipação econômica da República, as estradas de ferro, fizeram-se a crédito, mediante garantia de juros a ouro. Em 1896 cogitou-se de arrendá-las, o que ocorreu, depois de encampá-las o governo Campos Sales. (FAORO, op. cit., pp. 614-615).

Tudo se iniciou com a introdução da estrada de ferro, comandada pelo capital mercantil nacional e apoiada, decisivamente, pelo capital financeiro inglês, única forma de rebaixamento dos custos de transportes: "Mas a importância das ferrovias inglesas nos Estados cafeeiros é marcante mesmo que forças mais poderosas fossem responsáveis inicialmente pela sua fundação. As principais ferrovias que serviam as áreas cafeeiras eram de propriedade ou financiadas pelos britânicos".

É indiscutível, também, que o Estado brasileiro, ao conceder garantia de juros aos investimentos externos em ferrovias, assegurando ao capital estrangeiro rentabilidade certa a longo prazo, desempenhou um papel essencial. Em suma, o entrelaçamento do capital mercantil nacional com o capital financeiro inglês, tornado possível e estimulado pelo Estado, começa por explicar o extraordinário surto ferroviário da segunda metade dos 60. (MELLO, João Manuel Cardoso. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1991 . pp. 80-81).

⁷⁰ A intempestividade ocorre no julgamento em segunda instância administrativa dos recursos apresentados pela concessionária nos processos da espécie (tendo havido 12 apurações de responsabilidade por atraso nas obras resolvidas na primeira instância, enquanto 4 estão em andamento) - Tabela 10 do relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário. De qualquer modo, a subjetividade e a falta de parâmetros para apurar a “responsabilidade pelo atraso de recursos” colocam para a Agência uma tal demanda que pode colocar em risco a própria execução do restante do acompanhamento físico e técnico das concessões.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

apontou inúmeras pendências de projeto e orçamento⁷¹ (agravadas pela constatação de que “a TLSA não demonstrou que possuía mobilização de recursos humanos e financeiros para sanar as inconsistências reiteradamente apontadas”⁷²). Em síntese, do ponto de vista da governança verificou-se que não existiam para o órgão regulador elementos capazes de sequer indicar o grau de execução da obra em momento algum do tempo (informações da própria concessionária, sem atesto oficial, situariam essa execução entre 52% e 56% à época da auditoria), tampouco uma projeção da estrutura financeira capaz de viabilizar a conclusão e operação da obra (elemento este que, em uma concessão, a legislação e a técnica tornam um pressuposto da própria licitação, e que no caso da Ferrovia Transnordestina somente veio a ser evidenciado dez anos depois de iniciadas as obras e respectivos desembolsos, por força do questionamento do órgão de controle externo). Sintetizando a conclusão em termos das perspectivas do projeto, concluiu a unidade técnica do TCU:

261. Em suma, como o poder público não sabe precisar de forma robusta o valor da obra, não se pode garantir que os recursos de responsabilidade de entidades governamentais ainda pendentes de serem aportados no projeto, de acordo com o Acordo de Investimentos e com o apurado pela ANTT, são suficientes para concluir a obra.

262. Em outras palavras, o investimento público – seja por meio de aportes no capital social da concessionária de entes governamentais (Valec e Finor), seja por meio de financiamentos com juros subsidiados, abaixo do preço de mercado (FDNE, FNE e BNDES) – nessas condições **corre altíssimo risco de redundar**

⁷¹ 239. Em agosto de 2014, 7 meses após a assinatura do novo Contrato de Concessão, a concessionária, por meio da Carta CEX-PRTR-250-14 (peça 56), apresentou à ANTT planilha orçamentária com valor global de R\$ 7,5 bilhões (data base março/2013). Após análise do material (NT 170/2014/GPFER/SUFER, peça 57), a Agência constatou diversas pendências que impediam a adequada verificação do orçamento e que deveriam ser sanadas, entre as quais:

- a) indicação de referência de preços;
 - b) discriminação de preços nos itens mobilização, desmobilização, canteiro de obras;
 - c) ausência de memórias de cálculo;
 - d) ausência de detalhamento de custos das obras de arte especiais; e
 - e) ausência de detalhamento de custos ambientais.
- [..]

244. Outros elementos, conforme identificado pela Agência no acompanhamento das obras, agravam as incertezas quanto ao custo do empreendimento, tais como: indefinição do projeto executivo de determinados trechos (ainda sem traçado), ausência de sondagens para os trechos não iniciados, realização das sondagens apenas após a supressão vegetal e imprevisibilidade dos custos relativos à distância média de transporte (DMT) (peça 55, p. 30- 31).

⁷²

Item 243 do Relatório ao Acórdão 1408/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

em desperdício e mau uso desses recursos. Esse contexto também sugere que existe chance substancial de que a obra não venha a ser concluída.
(grifos no original)

À conclusão da equipe técnica anuiu o Ministro-Relator, que acrescentou em seu Voto que a situação dos projetos de engenharia apresentados pela concessionária era tão precária que sequer permitiriam o início dos trabalhos:

O desenrolar destes fatos revela que a ANTT, quase uma década depois de finalizar o processo de aprovação parcelada dos projetos dos diferentes trechos que compõem o projeto da Ferrovia Transnordestina, com ressalvas e condições para o início das obras, continua a debater-se com a Concessionária, para obter elementos básicos, cuja ausência deveria ter impedido o próprio início da construção da ferrovia.

Transcorrido o prazo final para a conclusão destas obras - que sequer deveriam ter sido iniciadas, por falta de elementos básicos de projeto - o que se verifica hoje é situação de impasse absoluto, na qual a ANTT nem aprovou sanções pelo descumprimento reiterado de prazos, para a conclusão dos diversos trechos das obras, nem foi capaz de repactuá-los.

Na matéria de governança, concluiu o Acórdão 1408/2017-TCU-Plenário por determinar à ANTT a elaboração de planos de ação para que levantasse todos os desembolsos realizados pela concessionária nas obras e os eventuais desencaixes de recursos públicos e a responsabilidade pelos mesmos, bem como para o acompanhamento físico e financeiro do projeto em caso de deliberação por repactuar o cronograma contratual da ferrovia.

O Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário focalizou especificamente o planejamento, gestão e controle pela Valec da sua participação societária e dos seus aportes de capital na concessionária da Transnordestina. Esse engajamento da empresa foi formalizado por meio dos já mencionados “Acordo de Acionistas” e “Acordo de Investimentos” de 20/9/2013⁷³. Esse acordo conferiu alguns poderes de veto à Valec na aprovação de políticas gerais da empresa, bem como em alienações, investimentos, participações, endividamento e contratos que superassem determinados valores financeiros – em contrapartida à obrigação de cobrir os aportes previstos no acordo de investimentos que não haviam sido providenciados pelos outros agentes públicos (Finor ou FDNE⁷⁴), inclusive a correção monetária dos desembolsos desses agentes feitos em desacordo

⁷³ Antes do qual, porém, já ocorrera um aporte isolado de R\$ 164 milhões para aquisição de ações preferenciais da concessionária original.

⁷⁴ O que gerou um aumento de participação financeira da Valec no investimento de R\$ 230 milhões (no acordo inicial) para R\$ 1,1 bilhão, além de assumir o passivo contingente de garantidora do aporte de mais R\$ 3



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

com o cronograma original. A auditoria apontou que não foram realizadas quaisquer análises técnicas, econômicas, financeiras ou de risco para a tomada de decisão de subscrever esse investimento⁷⁵. Esta prática violou diretamente a técnica gerencial e de gestão de projetos, assim como o dever jurídico de diligência imposto pela legislação ao administrador público e ao administrador de uma sociedade empresarial. De igual modo, os pedidos feitos pela concessionária de liberação de recursos em substituição aos fundos, sob diferentes hipóteses do Acordo de Investimentos, foram aprovados internamente sem qualquer verificação dos motivos dessa solicitação – baseados exclusivamente no fato de serem facultados pelo mencionado Acordo – e sem qualquer providência de ressarcimento de prejuízos à companhia. Tampouco a Valec exerceu os direitos, concedidos pelo Acordo de Acionistas, de exame e aprovação de nenhum contrato de construção, tendo realizado exames tecnicamente muito deficientes para aprovação de contratos com partes relacionadas⁷⁶.

Prosseguindo nas análises realizadas no Acórdão 1408/2017-TCU-Plenário, com relação à apuração de responsabilidades pelos atrasos nas obras, o Ministério dos Transportes e a ANTT manifestaram-se no sentido de que estavam cumprindo os procedimentos necessários, recaindo de todo modo sobre a concessionária a responsabilidade pela execução dos serviços no caso do não acolhimento de suas postulações, nos termos da Lei 8.987/1995. Já a concessionária alegou (p. 4-5 do Voto) que a construção da ferrovia era uma responsabilidade da União, segundo a concessão de 1997, e que mesmo assim se dispôs a construir e operar os novos trechos a partir do acesso a fontes públicas de financiamento capazes de cobrir parte dos custos, sendo inviável assumir tais encargos com o prazo trintenário de concessão naquela data pactuado. Este teria sido o fundamento para a celebração da nova concessão, autorizada pela Resolução ANTT nº

bilhões (itens 65-70 do relatório), dos quais entre R\$ 110 e R\$ 960 milhões se tornaram exigíveis por encontrarem-se em atraso por parte dos fundos (item 158 do relatório).

⁷⁵ As únicas análises internas mencionadas no relatório questionam especificamente a necessidade de ressaltar no Acordo de Acionistas a existência de disponibilidade orçamentária e o tempo insuficiente para a análise pela companhia dos contratos e decisões que dependiam de seu poder de veto. A única menção ao risco financeiro foi feita por uma análise externa do Tesouro Nacional, que questionava a capacidade financeira da Valec de arcar com o risco de não aporte de recursos pelos fundos. Estes alertas, por mais tímidos que fossem, foram desconsiderados pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração da Valec, à exceção da inclusão no Acordo da ressalva de disponibilidade orçamentária para os aportes – modificação redacional que não foi sequer introduzida no texto final do ajuste assinado (itens 127-134 do Relatório ao Acórdão 1659/2007 – Plenário).

⁷⁶ Concretamente, contratos de fornecimentos de bens e serviços à concessionária pelo acionista controlador privado (CSN) ou por suas controladas.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

4.042/2013 e pactuada em janeiro de 2014 com uma nova pessoa jurídica concessionária (cuja gestão foi objeto dos já mencionados “Acordo de Investimentos” e “Acordo de Acionistas” celebrados em 20/9/2013 entre a concessionária anterior e os diferentes entes públicos).

Quanto à gestão das participações da Valec, tratada no Acórdão 1659/2017-TCU- Plenário, tanto a empresa quanto o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil afirmaram naquela ocasião que a decisão de investir foi tomada apenas com base na autorização legal para participar minoritariamente de empresas para construção da ferrovia (art. 9º, inc. IX, da Lei 11.772/2008) e o decreto de abertura de crédito orçamentário, não justificando a ausência dos estudos técnicos e econômicos. Na realidade, a Valec alegou que era apenas “executora de repasses de recursos do governo federal, tendo como base o contido no Acordo de Investimentos”, enquanto o Ministério não tinha atribuição de fazer tais estudos nem a competência para avaliar o mérito, pois a Valec seria independente e teria a decisão exclusiva sobre a conveniência e oportunidade de liberar os recursos⁷⁷. Em manifestação posterior, a Valec alegou que “a decisão de participar da TLSA não foi da empresa”, mas sim da Assembleia Geral, representante do acionista único União Federal, que teria negociado os acordos em âmbito externo à empresa⁷⁸, além de que teria sido autorizada orçamentariamente toda a despesa incorrida. Alegou, ademais, não ter examinado os contratos de construção por não terem sido comunicados formalmente à empresa e que estava tomando providências para proceder ao exercício das faculdades de controle previstas no Acordo de Acionistas. O Ministro-Relator do TCU concordou com todas as ponderações do relatório da auditoria, tendo o Acórdão estabelecido processos de apuração de responsabilidades para as irregularidades apontadas e determinações à Valec no sentido de estabelecer mecanismos

⁷⁷ O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Casa Civil da Presidência da República também responderam não ter competência sobre o assunto.

⁷⁸ Esta informação é refutada pelo TCU com base nos registros das Assembleias Gerais:

313. Resta, portanto, esclarecer o posicionamento da Assembleia Geral, da qual os gestores do Consad e da Direx devem acatar as decisões. E verifica-se que esse órgão nem mesmo se pronunciou sobre o Acordo de Acionistas, seguindo entendimento do parecer PGFN 1608, de 19 de agosto de 2013, (peça 78) que afirmou que ela não precisava apreciar o assunto, pois já autorizou a participação minoritária da Valec na TLSA em 2011. (relatório)

Quanto às alegações da empresa sobre a decisão por aprovar os acordos de Investimentos e de Acionistas, bem como a participação da empresa na TLSA, é de se destacar que por força do art. 2º do Decreto 1.091/1994, o Ministério da Fazenda deve anuir com a aprovação do Acordo de Acionistas, mas não pode atuar no lugar da Assembleia Geral da Valec. Aliás, a aprovação do Acordo de Acionistas pelo Ministro da Fazenda ocorreu em 31 de julho de 2013 (peça 79), ou seja, após a aprovação dos dois acordos pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração da Valec. (p. 61 do Voto).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

gerenciais de avaliação, gestão e controle de seus investimentos (atuais e futuros) na subsidiária, detalhando os inúmeros pontos de conduta inadequada que deveriam ser enfrentados por esses novos mecanismos.

Posteriormente, a Valec veio até mesmo a reconhecer, na prática, a completa ausência de avaliação gerencial do investimento: por duas vezes (2018 e 2020) propôs-se a contratar consultorias privadas para realizar diagnósticos econômico-financeiros, de impacto socioeconômico, de riscos e de aspectos regulatórios e societários do empreendimento do qual participa, que teria inclusive a missão de estudar-lhe a própria viabilidade⁷⁹. Em outras palavras, os estudos que fundamentariam a decisão de investir somente foram iniciados mais de dez anos após a realização dos desembolsos.

Neste ponto da falta de controle relativo às participações públicas, o problema não se limitava à Valec: embora a empresa tenha agido como supridora de fundos quando os demais agentes financeiros estatais recusavam a participação, mesmo estes – quando custearam o investimento – não agiram a contento: o Acórdão 3/2021-TCU-Plenário veio a apontar irregularidades nas aplicações do FDNE: assunção de compromisso de pagamento de correção monetária e aceitação do Acordo de Investimentos sem os ajustes exigidos pela Diretoria Colegiada do órgão gestor (Sudene) com relação a garantias, prazo de financiamento, carência e momento para a conversão de debêntures, em afronta ao Decreto 6.952/2009 e às regras decisórias internas do FDNE.

Em audiência pública de dezembro de 2017, o representante da Valec historiou a participação da empresa nesse empreendimento, nos termos acima descritos, bem como o início de medidas para instaurar algum tipo de gerenciamento da participação da empresa na concessionária, com a formação de grupos internos e processos de trabalho, demanda de informações à concessionária e suspensão provisória dos aportes. Quanto às consequências da paralisação dos aportes, a empresa apontou que não impediria a continuidade das obras, desde que houvesse aportes de recursos privados e/ou entrada de novos sócios privados; dada a precariedade da situação financeira da concessionária, era previsível a necessidade de fazer ajustes na estrutura ad-

⁷⁹ Na primeira tentativa (RDC 16/2018), o TCU considerou irregular o procedimento de contratação e determinou a sua anulação (medida cautelar ratificada pelo Acórdão 2.699/2020 – Plenário). Na segunda (Processo Administrativo 51402.100477/2020-54 de inexigibilidade de licitação), entendeu legítimo o objeto do contrato e admissíveis os procedimentos até então adotados para a celebração do contrato (Acórdão 69/2021 – Plenário).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

ministrativa da empresa, renegociação de dívidas com fornecedores e instituições financeiras, além de aumentar os valores em operações de mútuo com partes relacionadas (acionistas privados). Afirmou que a TLSA revisaria os orçamentos para apresentar à ANTT, tendo a obra 80% de avanço financeiro e 52% de avanço físico (tomando por base um orçamento de R\$ 7,5 bilhões a preços de abril/2012). Apontou ainda que todos os recursos previstos no acordo de acionistas já haviam sido aportados pela Valec, restando pendentes apenas eventuais aportes complementares substituindo os fundos públicos; a esse respeito, os levantamentos da empresa tiveram como resposta que a concessionária encontrava-se em situação negativa frente às exigências regulamentares para recebimentos adicionais dos fundos financeiros – implicando na desobrigação por parte da Valec em cobrir eventuais ausências de pagamentos, pois a eventual falta de desembolso, nesse caso, decorria de causas imputáveis à concessionária. Respondendo ao questionamento deste Comitê acerca de qual seria, dentre as diferentes frentes de obras em que a empresa estava direta ou indiretamente engajada (Ferrovia Norte-Sul, Ferrovia Oeste-Leste, Ferrovia Transnordestina), a aplicação mais eficiente dos recursos públicos, esclareceu que a empresa simplesmente aplicava os recursos segundo os montantes determinados pelo Ministério dos Transportes nos orçamentos. Quanto ao futuro previsível do empreendimento, noticiou a conclusão de relatório de um Grupo de Trabalho Interministerial formado em abril daquele ano, sugerindo três caminhos possíveis para a obra: a declaração unilateral da caducidade da concessão pela União; a entrada de novo parceiro privado que estava sendo buscado pela concessionária (uma vez que seus acionistas não tinham condições de fazer mais aportes), ou a devolução amigável da concessão.

Na mesma audiência pública, o representante da ANTT confirmou que os documentos apresentados pela TLSA não eram suficientes para caracterizar um projeto executivo aceitável, além da existência de vários processos de apuração de responsabilidade pelo atraso (os quais concluíram de forma definitiva que as responsabilidades pelo atraso são atribuíveis à concessionária).

Diante da realidade acima exposta, o COI 2017 considerou os fatos do empreendimento, reconhecidos pelos próprios agentes públicos envolvidos, como estarrecedores: após a aplicação



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

de pelo menos R\$ 5,7 bilhões de recursos públicos⁸⁰ e do início das obras desde 2006, a concessionária não conseguiu executar mais da metade das obras e não dispõe de projeto adequado nem de orçamento confiável para a conclusão do empreendimento. O acervo construído, por sua vez, apresentava inúmeros problemas sérios de qualidade. O valor que se esperava que os sócios (públicos e privados) aportassem para concluir as obras era desconhecido, pois o valor total oscilava entre sete e onze bilhões, a preços históricos (o valor financeiro a ser desembolsado no futuro é, portanto, muito maior). A decisão de investir nesse projeto não foi amparada por qualquer estudo técnico-econômico, sequer acompanhada em termos gerenciais, físicos ou de engenharia ao longo de todo o período da participação federal no custeio do empreendimento (situação esta que apenas começava a ver seus primeiros esboços de correção por meio do cumprimento das medidas de governança estabelecidas pelo TCU – medidas prejudicadas pela reconhecida escassez de recursos incidente sobre toda a administração federal, incluindo a Valec). A participação majoritária do capital público no projeto não se refletiu em poder de controle, que era do sócio privado minoritário. O próprio desenho da concessão era economicamente questionável (pois remunerava não o valor da obra aportada pelo concessionário ou a eficiência da exploração, mas o montante financeiro constante dos livros contábeis da empresa concessionária).

Por todas essas razões, o Tribunal formalizara, nos Acórdãos 67/2017 e 2.532/2017-Plenário, determinação cautelar de suspensão da aplicação de todos os recursos federais (mesmo na forma de empréstimo) na Transnordestina. No entanto, os processos em que estas decisões foram proferidas discutiam questões muito mais graves relacionadas ao fundo do direito: a própria validade jurídica da concessão nos moldes como foi feita (sem licitação e sem estudos técnico-econômicos) é questionável – o que atribui uma profunda insegurança jurídica ao conjunto do empreendimento. Do ponto de vista da gestão, saltava aos olhos o cenário de descontrole sobre os recursos do Erário: a administração direta (Ministério dos Transportes, Casa Civil e Ministério do Planejamento) alegando não ter competência para avaliar a conveniência e oportunidade dos aportes, em razão de a Valec ser empresa independente, e ao mesmo tempo a

⁸⁰ Posição em dezembro/2015. Aplicações da Valec: valor apresentado pela empresa na audiência pública de 28/11/2017; aplicações dos demais entes e fundos públicos: item 36 do Relatório do Acórdão TCU 67/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Valec afirmando que a decisão de mérito sobre a aplicação dos recursos públicos em cada ferrovia caberia ao Ministério, sendo a empresa mera instância executora; a ANTT reconhecendo não ter conhecimento sobre a realidade física da ferrovia, por não ter acesso aos projetos adequados; os fundos financeiros aplicando recursos no financiamento de um projeto do qual não se sabia sequer o custo final, que dirá o retorno ou a sustentabilidade financeira. Em síntese, o pior cenário imaginável para a alocação de recursos federais.

Desta forma, considerou o COI 2017 evidente que o Congresso estava diante de atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado (na realidade, abrangia todo o bilionário capital aplicado pelos entes federais no empreendimento) que apresentavam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que podiam ensejar a nulidade de procedimento licitatório ou de contrato e, simultaneamente, configuravam graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal – em suma, estavam presentes todos os requisitos ante os quais o art. 117, § 1º inc. IV, alíneas ‘a’ e ‘b’ da LDO/2018 permitiam e exigiam o bloqueio da execução dos recursos orçamentários.

Quanto aos eventuais fatores que contraindicassem a paralisação, não se afiguravam razoáveis no caso concreto: a própria Valec reconheceu que o bloqueio de recursos federais não impediria que a concessionária seguisse tocando as obras com recursos próprios⁸¹; mais importante, as soluções apontadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial mencionado pelos gestores eram, todas elas, contrárias à continuidade da operação nos moldes vigentes (duas envolviam o encerramento da concessão; a terceira a entrada de um novo sócio privado com capital e *expertise*), e que, portanto, não iriam envolver mais aportes federais. Quanto ao andamento da obra, a informação era que se encontravam semiparalisadas⁸², não havendo perspectiva de retomada ou aumento do ritmo enquanto persistisse o impasse. Por mais absurda que pudesse parecer a continuidade de desembolsos nas condições em que se apresentavam, a possibilidade era concreta: o PLOA/2018 previa uma janela de quase R\$ 1 milhão para a participação da Valec no capital da concessionária; e a ação que custeava os recursos do FDNE,

⁸¹ Com efeito, os programas de trabalho envolvidos não tinham por objeto programático a realização de obras, mas o investimento societário (ou financeiro) da União na empresa concessionária. Portanto, não havia nenhum raciocínio possível que conduzia à interpretação de que a lei orçamentária estaria proibindo essa empresa privada de realizar as obras que constituíam o seu objeto social.

⁸² Item 30 do Relatório do Acórdão 67/2017 – Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

funding de empréstimos à concessionária, reunia um considerável montante global de R\$ 442,781 milhões de reais, suscetíveis de alocação também nesse empreendimento.

Assim, deliberou o Comitê por propor o bloqueio da execução dos programas de trabalho associados à atuação de cada um desses entes, sempre tendo como objeto específico a aplicação de recursos a qualquer título na Ferrovia Transnordestina ou respectiva concessionária.

Já no ano de 2018, o Acórdão 2461/2018-TCU-Plenário (itens 500 a 510 do relatório) apresentou um relato breve da situação do empreendimento. Quanto ao quadro geral do projeto, avaliou que a obra ainda estivesse apenas cinquenta por cento completada, tendo o custo global subido para uma estimativa de R\$ 11,9 bilhões. Quanto aos trabalhos de fiscalização, historiou a tramitação dos processos que resultaram nos já mencionados Acórdãos 67/2017, 1408/2017⁸³ e 1659/2017– TCU/Plenário⁸⁴. Em relação ao ano anterior, tinham sido prolatadas novas deliberações substantivas da Corte de Contas⁸⁵. O Acórdão 2532/2017 – Plenário (de 14/11/2017) desestimou agravos interpostos ao anterior Acórdão 67/2017 – Plenário e ampliou as restrições cautelares:

[...] à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias, ao Fundo de Investimento do Nordeste-Finor, ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste-FNE, ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste-FDNE, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES e ao BNDES Participações S.A.-BNDESPar que se abstenham de destinar recursos, a qualquer título, para as obras de construção da Ferrovia Transnordestina (Malha II) ou para a concessionária, até ulterior deliberação desta Corte de Contas.

No relatório do Acórdão em comento, o Tribunal reiterou os fatos detalhados no histórico acima resenhado, apontando os auditores que não havia justificativas técnicas ou econômicas, nem fundamento jurídico, para a própria alteração do contrato de concessão que cedeu a malha ferroviária até então existente a uma nova pessoa jurídica resultante da cisão da concessionária original e entregou a esta última um novo objeto de concessão (a nova malha), tudo realizado injustificadamente sem licitação, a despeito do histórico sistemático de descumprimento das

⁸³ Que foi objeto de recursos, negados pelos Acórdãos 1.775/2017 e 1.775/2018 – TCU/Plenário, o qual manteve a decisão original.

⁸⁴ Este último Acórdão teve recurso impetrado pela Valec, negado pelo Acórdão 2761/2018 - Plenário.

⁸⁵ Além do Acórdão 1731/2016 – Plenário, que apenas informa a uma Comissão da Câmara dos Deputados os trabalhos de fiscalização então em andamento ou por iniciar a respeito da obra, sem aportar informações sobre achados ou observações.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

obrigações de prestação de serviço assumidas no contrato original e sem qualquer elemento objetivo que permitisse ao órgão concedente avaliar a viabilidade técnica e econômica e os projetos de engenharia do novo empreendimento. Concluíram haver vício insanável no próprio aditivo que formalizou o novo desenho da concessão, além de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da União dele decorrente. Além disso, incorporaram ao processo as manifestações recorrentes e taxativas da própria ANTT de que os elementos ofertados pela concessionária ao longo de todo o período continuavam absolutamente incapazes de caracterizar quer um projeto de engenharia adequado a qualquer obra concessionada, quer um orçamento ou estimativa de custos minimamente solvente, além da constatação de descumprimentos graves e generalizados das obrigações assumidas pela concessionária em relação à obra (mesmo nos trechos parcialmente concluídos), sem que as contrarrazões da concessionária – minuciosamente examinadas - fossem capazes de desconstituir as mencionadas avaliações. Destacou-se que a consolidação da percepção das irregularidades fez com que o novo Acórdão alterasse a condicionalidade para a eventual retirada da suspensão cautelar de aplicação de recursos: não mais seria necessária, somente, a apresentação de estudos e projetos aprovados pela ANTT (como no Acórdão 67/2017 – Plenário), mas uma autorização expressa do próprio Tribunal, que entendeu necessário reexaminar a totalidade dos elementos do empreendimento antes de deliberar pela retomada de repasses federais. Além disso, a proposta do relatório de auditoria foi não apenas negar o agravo, mas determinar à ANTT, como poder concedente, a anulação de todos os atos regulatórios que envolveram a alteração da concessão original (o que implicaria, por conseguinte, na nulidade do contrato de concessão que embasou todas as aplicações de recursos federais); tal medida não foi acolhida pelo Relator por razões estritamente processuais, optando-se por abrir possibilidade de manifestação e contraditório das partes interessadas.

Já o Acórdão 2533/2017–TCU–Plenário tratou do reiterado descumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas à operação da concessão desde o seu início (descumprimento dos regulamentos ferroviários, de metas de produção e segurança, de obrigações de prestação adequada do serviço⁸⁶, postergação da realização de intervenções de manutenção e investimentos necessários na infraestrutura concedida) e da leniência com que a

⁸⁶ *A malha em que opera a concessionária foi reduzida de 4.238 km de ferrovias, no início da concessão, para apenas 1.190 km. Os serviços que deveriam ser prestados em sete estados da região nordeste passaram a funcionar somente nos estados do Ceará, do Piauí e do Maranhão.* (Acórdão 2533/2017 – TCU/Plenário).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

ANTT vinha tratando tais casos, ao optar por celebrar sucessivos Termos de Ajustamento de Conduta (invariavelmente descumpridos e que não previam nenhuma sanção), em lugar de instaurar o procedimento administrativo sancionador definido pela legislação como conduta padrão na ação regulatória, resultando em completa ineficácia da regulação como garantia da correta prestação do serviço público (além de coonestar a redução de obrigações por parte da concessionária, como a desativação de ramais e a postergação indefinida da responsabilidade pela recuperação da malha original)⁸⁷. Estas irregularidades referiam-se, como regra, às operações da malha já existente (aquela construída pela União e entregue à concessionária em 1997), mas eram de extrema importância como indicativo do risco de contraparte, ou seja, como demonstração do risco que impunham os padrões de conduta da empresa concessionária e da agência reguladora em relação ao interesse público envolvido no contrato de concessão⁸⁸.

O Acórdão 2461/2018–TCU–Plenário (item 311 do relatório) aduziu novas irregularidades, desta vez relativas à obra física: o levantamento piloto de sensoriamento remoto (“Projeto Geocontrole”) identificou diversas não-conformidades entre o projeto e as obras (realizadas ou em andamento) ao longo de todo o trajeto:

[...] erosões no leito da ferrovia; caminhos que interceptam a ferrovia; córregos com proximidade inferior a 25 metros do leito; edificações nas proximidades da ferrovia; possíveis locais de jazidas; barragens construídas utilizando o leito da ferrovia; árvores no leito da ferrovia; taludes expostos; falta de aderência entre as obras de arte (tais como pontes, viadutos, bueiros, canalizações) projetadas e as construídas; e, diferenças de quantitativos de obras de arte previstas e executadas.

Por fim, todos os traços danosos apontados para o empreendimento prosseguiram sem solução até as vésperas da deliberação do Comitê em 2018 (PLOA 2019): em 7/11/2018,

⁸⁷ Contribuiu para o insucesso desses acordos alternativos a postura leniente da Agência reguladora em não prever, em norma regulamentadora, medidas mais constritivas que assegurassem o pleno cumprimento dos acordos substitutivos, em prol da melhoria da prestação dos serviços públicos concedidos. Ao revés, o que se percebe é que os TAC's, da forma como foram elaborados, serviram muito mais aos propósitos da concessionária, em perpetrar a contumácia no descumprimento de obrigações do contrato e da legislação regulatória, adiando a conclusão dos respectivos processos administrativos de apuração de responsabilidade e de aplicação de penas, sem quaisquer consequências jurídicas mais gravosas se comparadas à situação anterior à celebração do acordo (Acórdão 2533/2017 – TCU/Plenário).

⁸⁸ Os Acórdãos 1299/2018 – Plenário e 4/2021 – Plenário cuidam dos Termos de Ajustamento de Conduta celebrados com as demais concessionárias ferroviárias (excluindo explicitamente a Transnordestina), razão pela qual não são abordados nesta avaliação.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

segundo notícias de imprensa⁸⁹ e manifestação em audiência pública na Câmara dos Deputados⁹⁰, a concessionária apresentou novos estudos ao governo federal alegando que um novo orçamento atualizado da obra atingiria R\$ 13,1 bilhões (com R\$ 6,7 bilhões ainda por desembolsar, dos quais apenas R\$ 2,22 bilhões de origem privada, somados aos R\$ 6,4 já gastos para construir 52% da obra) e a conclusão do empreendimento não ocorreria antes de 2027. Sem embargo, permanecia explícita a posição da ANTT de que os elementos entregues eram apenas projetos executivos de parte dos trechos, que não atendiam às exigências regulatórias e do próprio TCU, e que não eram capazes de obstar o andamento do processo de caducidade da concessão. Este encaminhamento, no entanto, divergia das conclusões do já citado Grupo de Trabalho Interministerial criado para encontrar soluções para o projeto, o qual asseverou que considerava possível a retomada de aportes financeiros públicos para o projeto, desde que previamente comprovadas uma série de condições de grande calado: a apresentação de um parceiro privado pela concessionária que comprovasse a capacidade e intenção de aportar R\$ 4,505 bilhões (valor estimado pela própria concessionária); a continuidade dos aportes da Valec em 2018, 2019 e 2020 em montante próximo a R\$ 1,14 bilhão no total⁹¹; a “solução” de um financiamento de R\$ 463 milhões do BNDES à concessionária (que a mesma considerava condição essencial para o seu próprio aporte de capital); validação pela ANTT do orçamento e do cronograma pelo menos das parcelas de obra previstas até 2025; e a validação das propostas pelo TCU⁹².

⁸⁹ “Transnordestina fica para 2027 e ainda vai exigir R\$ 6,7 bilhões”. . Daniel Rittner. Valor Econômico, 07/11/2018. https://www.valor.com.br/imprimir/noticia_impreso/5971743

“Liberação da obra requer projeto inteiro, diz ANTT”. Daniel Rittner. Valor Econômico, 07/11/2018. <https://www.valor.com.br/empresas/5971745/liberacao-da-obra-requer-projeto-inteiro-diz-antt>

⁹⁰ “Um caminho para a Ferrovia Transnordestina - MPDG e TLISA - Road Show - Outubro, 2018. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrofia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/jorge-luiz-de-mello-diretor-presidente-da-transnordestina-logistica-s.a>

⁹¹ <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrofia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/otto-burlier-diretor-da-secretaria-de-desenvolvimento-da-infraestrutura-mpdg>

⁹² Relatório final do grupo de trabalho "Elaboração de proposta aos Ministros de Estado que contemple soluções para a Ferrovia Transnordestina". Brasília, 20.10.2017. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrofia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/otto-burlier-relatorio-final-gt-tlsa-mpdg>.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Informações do TCU

Em 22/11/2018, durante audiência pública promovida pelo Comitê, o representante do TCU historiou os diferentes pontos levantados nas fiscalizações – os quais, adequadamente denominou de fatos estarrecedores – destacando a contradição entre a origem majoritariamente pública do capital investido na obra e o poder de controle atribuído ao sócio privado; a insegurança jurídica sobre a própria validade da concessão em seus termos vigentes; e o descontrole observado sobre as diferentes participações estatais, tanto no nível de cada órgão específico quanto na gestão global da aplicação dos recursos. Em função destas ocorrências gravíssimas, o Tribunal determinou cautelarmente a suspensão de toda e qualquer aplicação de recursos públicos a qualquer título na ferrovia. Em resposta a questionamento formulado pelo Comitê, indicou que o funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial foi muito positivo para fazer com que os diferentes agentes federais ao menos conversassem entre si, superando a absoluta descoordenação vigente antes; do ponto de vista do resultado, porém, reconheceu que a solução apresentada no relatório do mencionado Grupo ainda possuía características de um desenho geral, uma expectativa, dependendo da confirmação de inúmeras premissas para que pudesse ser considerado viável.

Ao longo de 2019, foi publicada uma nova decisão, de caráter exclusivamente processual, sobre a obra (o Acórdão de relação 234/2019–TCU–Plenário, que deferiu ingresso nos autos e vista à Valec e prorrogou até o dia 15/02/2019 o prazo fixado pelo Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário e mantido pelo Acórdão 2187/2017-TCU-Plenário). Além disso, o Acórdão 189/2019-TCU-Plenário referendou medida cautelar monocrática de suspensão de um processo de contratação de empresa de assessoria técnica à Valec para gerenciar a participação societária na empresa, “em vista da iminente extinção da estatal e da incerteza na continuidade da construção da ferrovia Transnordestina”, determinando oitivas da Valec e do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos.

Na audiência pública do COI 2019 (em 05/11/2019), o representante do TCU apontou que a instrução técnica realizada em maio de 2019 examinou o produto do Grupo de Trabalho Interministerial, concluindo pela manutenção do entendimento de que a cisão da malha da concessionária, realizada em 2014 e que deu origem ao empreendimento da ferrovia em



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

comento, foi irregular e inválida. Não foi prolatada, no entanto, decisão formalizando a posição definitiva do Tribunal na matéria.

Informações da Câmara dos Deputados

O empreendimento foi também acompanhado sistematicamente pelo Legislativo. Uma Comissão Externa da Câmara dos Deputados funcionou em 2018, aprovando relatório final em 12/12/2018. No mencionado documento⁹³, foram corroborados os relatos aqui apontados, asseverando que a disponibilidade de recursos por parte da concessionária era “o principal entrave observado para a retomada do empreendimento”, especialmente porque as condições econômicas do país inviabilizavam qualquer novo aporte público ao projeto (tornando ainda pouco provável a entrada de capital estrangeiro de risco). Saudou-se o trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial no sentido de coordenação entre os atores e foram endossadas as suas conclusões, bem como uma mudança de postura da concessionária no sentido de acatar as exigências dos órgãos reguladores e de controle e de buscar com afinco novos sócios privados para a continuidade do empreendimento.

Também a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados inseriu a obra em seu Plano Anual de Fiscalização e Controle de 2019⁹⁴. Conquanto não tenha sido publicado documento oficial acerca dos resultados finais dos trabalhos, é do conhecimento do Comitê que a referida Comissão realizou intensa interlocução mediante reuniões com as partes envolvidas, contribuindo com o diálogo e recebendo informações sobre o estado da questão e a retomada parcial das obras por parte da concessionária.

Informações do gestor:

Em 2018, manifestando-se por meio do Ofício nº 514/2018/PG/ANTT⁹⁵, de 8/11/2018, a ANTT contestou a atuação da CMO em razão de o empreendimento não constar da relação de recomendações de paralisação do TCU anexa ao Acórdão 2461/2018–TCU–Plenário, noticiando ainda a tramitação de dois processos administrativos internos para apurar inadimplências da

⁹³ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2189157>.

⁹⁴ Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/documentos/publicacoes/plano-anual-de-fiscalizacao-e-controle-ano-2019>

⁹⁵ 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 2/COI/CMO, de 2021

empresa concessionária, razões pela qual argumentava que o bloqueio poderia causar, em tese, desequilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 9º, § 4º, da Lei nº 8.987/1995) e descumprimento de obrigações assumidas pela União. Reivindicou, por isso, ser a própria ANTT responsável por qualquer providência cabível no âmbito do contrato de concessão.

Também em 2018, na audiência promovida pelo COI em 22/11/2018, o representante do então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil lembrou as etapas iniciais da concessão das malhas ferroviárias do Nordeste no final da década de 90, quando a viabilidade econômica da exploração não era comprovada; nesses termos, teria havido um pressuposto de que a concessão seria viabilizada pela construção pelo poder público de um novo trecho (com traçado bastante distinto do atualmente em obras) – pressuposto cuja ausência teria sido suprida por meio da tentativa, em 2004, de moldar o empreendimento na forma como está atualmente (representando os aportes dos sócios públicos uma forma indireta de honrar a suposta obrigação inicial de realizar a obra). Em termos de valores, alegou que os R\$ 4,5 bilhões originalmente mencionados em 2004 não tinham qualquer fundamento, que eram estimativas não embasadas em projetos específicos para a obra; o primeiro salto desse valor (em 2007/2008) deveu-se ao atendimento de uma demanda do concessionário de atualização do valor, consistindo apenas na aplicação da inflação do período ao valor contratual. Ao longo de todo esse tempo, com a entrega de recursos por parte dos sócios públicos, a obra foi sendo tocada em parcelas, sem um projeto global que a orientasse. Em 2013, como o concessionário contestou o custo original do projeto à medida em que os projetos iam sendo gradualmente desenvolvidos, o governo federal aceitou novo acréscimo do aporte público para R\$ 7,5 bilhões, que passaram a ser um teto contratual além do qual o financiamento da obra passaria a ser de responsabilidade contratual do concessionário.

Então, o Ministério manifestou, de forma clara, que concordava com a posição do TCU de que a ausência do projeto de engenharia completo e aprovado impedia não só a continuidade da obra, mas a própria avaliação de sua viabilidade econômica; declarou a sua concordância com o conteúdo da decisão cautelar do TCU, entendendo a absoluta necessidade de um projeto completo e adequado e de um novo reestudo econômico-financeiro para indicar alguma possibilidade de desenvolvimento da ferrovia. Mais precisamente, entendia como muito claro que a viabilidade econômica da ferrovia somente poderia ser cogitada quando se concluíssem



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

todos os projetos (que deverão caracterizar o traçado físico da ferrovia – portanto sua capacidade operacional e comercial – e o seu custo estimado) e quando o parceiro privado apontasse concretamente a disponibilidade de recursos para a realização do investimento a seu cargo. A previsão de conclusão do projeto e do respectivo orçamento associado estava fixada, então, para março de 2019, após o que deveria ser examinado pela ANTT do ponto de vista técnico. Antes de que todas essas circunstâncias se concretizassem, reiterou a sua concordância com a impossibilidade de realizar aportes públicos. Até lá, a ANTT continuaria conduzindo os diferentes procedimentos já instaurados para apurar inadimplências do concessionário na execução dos contratos (tanto da malha existente quanto da gestão dos recursos na nova obra). Afirmou, ademais, ser possível vislumbrar viabilidade econômica na ideia geral da ferrovia (ainda que com participação pública, em tese), mas que o objetivo do Ministério era salvar o empreendimento, e não qualquer aspecto específico da concessão. Para isso, precisamente, enxergava como absolutamente imprescindível a finalização dos projetos, e, possivelmente, mudanças significativas do acordo de acionistas e do contrato de concessão (visto que têm prazos e estratégias operacionais inexecutáveis), sujeitos ainda à comprovação pelo sócio privado da estrutura financeira concreta que permita financiar a continuidade do empreendimento (noticiando tratativas que então estavam sendo feitas pela empresa concessionária nesse sentido).

Em 7/11/2019, o representante da ANTT na audiência pública do COI 2019 reiterou que a decisão original de empreender a ferrovia teria sido consequência da dependência da viabilidade econômica da malha originalmente concedida em relação à construção do novo ramal, sendo esta a solução encontrada (construção privada com aporte de recursos públicos) para viabilizar o que seria uma responsabilidade do poder concedente na concessão original, até então não cumprida. Lembrou que não ocorreram mais repasses públicos desde 2017 e informou que os projetos recebidos, até então, deram-se de forma parcelada, por segmentos da obra, e que a Agência aguardava a remessa do projeto completo para avaliá-lo.

Prosseguiu a ANTT, afirmando que foi a concessionária quem deu causa ao atraso nas obras. Quanto à concessão como um todo, a Agência concluiu seu posicionamento formal em favor da caducidade da concessão da malha antiga (trechos já construídos na concessão original), estando esse parecer nas mãos do Ministério da Infraestrutura para deliberação final. Em relação à malha nova (a obra em andamento, objeto do bloqueio), a agência havia concluído o parecer



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

técnico também em favor da caducidade da concessão, tendo sido o mesmo distribuído a diretor-relator para deliberação da Diretoria colegiada, que até então não tinha sido proferida⁹⁶. Não constavam das páginas da internet da Agência em que se publicam as informações sobre a concessão regulada⁹⁷ qualquer referência à caducidade ou outra forma de interrupção das concessões em epígrafe.

O representante do Ministério da Infraestrutura concordou com o histórico das razões do surgimento do empreendimento como uma forma de contornar o inadimplemento do ente concedente em relação à obrigação original de construir o ramal e relatou a busca de soluções definitivas, que tanto poderiam envolver uma solução de mercado com a entrada de novos investidores para conclusão dos trechos quanto a caducidade e relicitação da concessão. Não havia posicionamento definitivo do Ministério, como formulador da política, até aquele momento. Considerou positiva a constatação de uma retomada parcial do investimento privado na remobilização de alguns pontos da obra, mas avaliou que ainda era muito cedo para apontar um resultado definitivo das conversações em andamento.

Por fim, notícias da imprensa davam conta de que o Ministério estudava proposta de um outro investidor para assumir o trecho pernambucano, levando a uma modificação na malha concedida. Persistia, entretanto, a perspectiva de uma possível caducidade da concessão por parte da atual detentora, inclusive como forma de induzir a concessionária a continuar cumprindo com suas obrigações junto à obra (em palavras textuais do Ministro, segundo a imprensa, “[...] não vamos mais tolerar o inadimplemento do contrato. Estou pronto para apertar o botão da caducidade”⁹⁸).

Informações de 2020 e 2021

⁹⁶ Em 10/3/2020, a Diretoria da ANTT deliberou por acolher recomendação constante do Relatório Final apresentado pela Comissão Processante de propor à União a declaração da caducidade do contrato de concessão da Transnordestina Logística S.A. (TLSA) e determinar que seja instaurado processo administrativo, no âmbito da Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas - SUFER, visando apurar o valor de eventual indenização cabível. Ata da reunião da Diretoria da ANTT disponível em https://portal.antt.gov.br/documents/498202/0/ATA+RD+848%C2%AA+SEI_50500.022001_2020_02.pdf/0ea3782d-cacf-4ae0-68ab-a853ee734d96?t=1595947554727, acesso em 8/11/2020.

⁹⁷ <https://portal.antt.gov.br/ferrovia-transnordestina-logistica-sa>; <https://portal.antt.gov.br/transnordestina-logistica-sa>

⁹⁸ CSN pode perder trecho da Transnordestina em PE. Rafael Bittencourt. Valor Econômico, 14/11/2019. Disponível em <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/11/14/csn-pode-perder-trecho-da-transnordestina-em-pe.ghml>.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Há notícias publicadas pela mídia de algum tipo de retomada das obras⁹⁹. Mais objetivamente, os dados contábeis da empresa concessionária¹⁰⁰ indicam uma elevação do saldo contábil dos valores da obra em andamento em R\$ 308,409 milhões entre 31/12/2019 e 30/06/2020, o que sugere alguma pequena aplicação de recursos na obra. Tais recursos têm origem na própria empresa¹⁰¹, e são de muito pequena monta em relação ao volume da obra. Não há qualquer restrição (tanto do TCU quanto do Congresso Nacional) para a aplicação dos recursos próprios da concessionária na obra; além disso, o volume aplicado (pelo seu montante limitado) não seria capaz de modificar qualquer dos parâmetros envolvidos na apreciação do empreendimento (sendo, mais provavelmente, reflexo de gastos de manutenção e conservação das obras em andamento, o que se afigura certamente recomendável tanto do ponto de vista empresarial quanto do ponto de vista da política pública). Assim, não se vislumbra qualquer irregularidade nessa constatação, e tampouco isso tem qualquer reflexo modificativo na avaliação feita até agora pelo COI.

Em resposta a pedido de informações deste Comitê (Ofício 08/2021, de 18/2/2021), o Ministério da Infraestrutura encaminhou, em 1º/3/2021, o Ofício Nº 244/2021/ASPAR/GM. Neste expediente, integrado pela Nota Técnica Nº 7/2021/CGPF/DTFER/SNTT, de 25/2/2021, foi colocado, em síntese, que: a concessionária TLISA entregou, em 19/12/2019, os projetos das obras da Ferrovia Transnordestina à ANTT, a qual identificou, seguidas vezes, a necessidade de correções (ainda pendente, portanto, a aprovação dos projetos pela autarquia federal); o Congresso Nacional procedera ao bloqueio da ação orçamentária 10MK na LOA 2020, destinada às desapropriações, efetivadas pelo DNIT, para a construção da Ferrovia Transnordestina, impedindo o pagamento de diversas ações em curso, esclarecendo-se, ademais, que os recursos

⁹⁹ <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/30/prevista-para-2010-transnordestina-encara-incerteza-apos-r-67-bi-gastos.htm>; <https://www.agenciainfra.com/blog/dono-da-transnordestina-diz-que-retomara-obra-de-r-67-bilhoes-com-recursos-proprios/>

¹⁰⁰ ITR - Informações Trimestrais - 30/06/2020 - TRANSNORDESTINA LOGISTICA SA. p. 3 - DFs Individuais / Balanço Patrimonial Ativo - Conta "Imobilizado em Andamento", Disponível em http://www.tlsa.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=2CE34C97-E10D-40B0-9EAF-2ACCE6F8A6B3

¹⁰¹ ITR - Informações Trimestrais - 30/06/2020 - TRANSNORDESTINA LOGISTICA SA. p. 3 DFs Individuais / Demonstração do Valor Adicionado - Contas Remuneração de Capitais Próprios / Lucros Retidos / Prejuízo do Período Disponível em http://www.tlsa.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=2CE34C97-E10D-40B0-9EAF-2ACCE6F8A6B3



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

provenientes da ação em epígrafe se destinavam ao pagamento de litígios referentes a desapropriações já realizadas (e não à realização de novos procedimentos desapropriatórios), aventando que sequer as medidas cautelares do TCU impediram as desapropriações destinadas à construção da Ferrovia Transnordestina, não havendo sentido o Congresso Nacional fazê-lo; a Valec celebrou contrato cujo objeto é a “prestação de serviços técnicos especializados em consultoria para avaliação de viabilidade do empreendimento Nova Transnordestina (malha II), relacionada à participação societária minoritária da VALEC na concessionária TLISA, tendo como escopo o mapeamento de soluções estruturais, por meio da avaliação de vantajosidade financeira e socioeconômica, embasadas por análise de riscos”; por derradeiro, que as informações específicas e pormenorizadas, requeridas pelo COI 2020, referentes ao tratamento dispensado pelo Ministério da Infraestrutura quanto à deliberação da Diretoria da ANTT, de 10/3/2020 – na qual a diretoria colegiada da autarquia se posicionou pela declaração da caducidade do contrato de concessão da Transnordestina Logística S.A. (TLISA) – informou que o assunto se encontra sob análise do Ministério, de forma que os documentos até então produzidos são de caráter preparatório e de acesso restrito, conforme art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Por seu turno, a ANTT, no bojo do Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e do DESPACHO/GPFER, de 23/2/2021, aduziu que: a malha II da Ferrovia Transnordestina não figura na relação das obras e serviços com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP), integrando, apenas, a relação de empreendimentos que possuem medidas cautelares vigentes expedidas pelo TCU, sublinhando que os Acórdãos 1.408/2017, 2.532/2017 e 67/2017, todos do Plenário do TCU, “não apontaram indícios de irregularidades graves na referida ferrovia e apenas o último deles faz uma recomendação (medida cautelar) quanto aos aportes públicos na referida obra da concessão”; as decisões do TCU e do Congresso Nacional no sentido de bloquear a execução física, orçamentária e financeira do empreendimento podem configurar, em atenção ao previsto no art. 24, V e VI, da Lei 10.233/2001, alteração unilateral do contrato e ensejar o desequilíbrio econômico-financeiro da avença, ocasionando prejuízo ao concessionário; eventuais aportes da União ao empreendimento em voga, realizados por meio de empresas estatais, fundos ou agentes financeiros, decorrem das responsabilidades assumidas pelas entidades federais e eventual descumprimento da alocação de recursos tem repercussão



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

direta no contrato, conforme a Cláusula Quarta do Contrato de Concessão assinado com a ANTT em 22/01/2014, complementando que a gestão contratual sob comento deve ocorrer no foro apropriado (ANTT); por fim, pugna-se por não se aplicar o art. 139 da Lei nº 14.116/2020 às obras da Ferrovia Transnordestina (malha II), uma vez que o Acórdão nº 2833/2020-TCU-Plenário não as relacionam dentre as que padecem de irregularidades graves, e, ainda que as relacionassem, tais irregularidades devem ser tratadas no âmbito da gestão do contrato de concessão, observada a Lei Geral das Concessões.

Realizou-se, ademais, Audiência Pública do COI 2020 no dia 17/3/2021, na qual:

- 1) O representante do TCU: apresentou breve histórico das fiscalizações do Tribunal relativas às obras da Transnordestina e explicou, resumidamente, as irregularidades identificadas (em conformidade com o declinado neste relatório); e afirmou não existir, ainda, decisão de mérito do Tribunal sobre a validade jurídica da própria concessão do trecho da Malha 2 (Nova Transnordestina), cuja discussão foi iniciada no âmbito do Acórdão nº 67/2017-TCU-Plenário, complementando que o processo ainda está sob análise da unidade técnica do Tribunal;
- 2) O representante do Ministério da Infraestrutura colocou que: *in verbis*, que a “Transnordestina é hoje o maior problema para resolver no Ministério da Infraestrutura”; após historiar o processo de concepção da obra, confirmou que o ministério recebeu a recomendação de decretação de caducidade, realizada pela ANTT, das concessões das duas malhas da Transnordestina, contudo, ainda não há decisão tomada pelo órgão, em função da conveniência de aguardar informações provenientes de contrato de consultoria assinado pela Valec, o qual tem objeto voltado à avaliação de todo o empreendimento, tendo em vista que a decretação de caducidade poderá gerar um custo muito elevado para a União, existindo uma estimativa de R\$ 8 bilhões a serem pagos em favor da concessionária em função de investimentos ainda não amortizados e haveres referente à malha I da ferrovia, requerendo, portanto, estudos visando a avaliar a existência de alternativas à decretação de caducidade;
- 3) Os representantes da ANTT: informaram que há uma estimativa preliminar de indenização em favor da concessionária (sem declinar o valor); confirmaram que os projetos apresentados pela concessionária, em dezembro de 2019, não se encontravam completos, o



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

que redundou em tratativas constantes da ANTT junto à TLISA a fim de validar o orçamento regulatório e aprimorar a qualidade dos projetos, colocando que, hoje, a agência tem condições de concluir a respeito do valor remanescente de obra (trabalho que está em execução há dois meses na unidade técnica da agência, esperando concluí-lo no final de maio, início de junho, ocasião em que será possível apontar o sobredito valor); e reforçaram que as obras da Transnordestina não se encontram classificadas como IGP (e não deveriam ser assim caracterizadas, vez que “não há recursos do orçamento da União sendo empregados, apenas o financiamento por entidades públicas”) pelo Tribunal no âmbito do Acórdão 2833/2020-TCU-Plenário (Fiscobras 2020), porém se encontram dentre as obras com medida cautelar deferida pelo TCU, por força do Acórdão 67/2017-TCU-Plenário.

Proposta do COI:

De maneira similar ao PLOA 2020, o PLOA 2021 não traz uma dotação para aportes da Valec no projeto, mas persiste a janela orçamentária de R\$ 1 milhão no DNIT para “Desapropriação de Área para Construção da Ferrovia Transnordestina – EF-232” (Ação 10MK)¹⁰², bem como a previsão global de cerca de R\$ 830 milhões para o financiamento de projetos por parte do FDNE (“Financiamento de Projetos do Setor Produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE (Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007) – Nacional”), Ação 0355, da qual poderiam ser utilizados recursos para aplicação no projeto da Transnordestina.

Registra o Comitê uma saudável revisão da posição da ANTT e do Ministério supervisor externada antes do atual exercício, vez que manifestam sua posição no sentido da inviabilidade da continuidade dos aportes públicos sem que se refaça completamente a modelagem do empreendimento e sem que se tenha a certeza do que é exatamente a ferrovia que se pretende construir (mediante projeto executivo aprovado pela Agência). Isso implica, também, na necessidade de afastar as dúvidas sobre a legalidade de origem do próprio contrato de concessão, o que está em andamento no TCU. Muitas questões, suscitadas em 2018 e 2019, continuam. Quais são as perspectivas que o concessionário propõe, como agente decisório da atividade

¹⁰² Esta ação, conquanto não tenha constado dos quadros de bloqueio anteriores à LOA 2020, deve ser considerada para inserção, pois não se admite a continuidade de desapropriações para um projeto acerca do qual não se tenha a certeza da regularidade.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

empresarial da concessão, para a continuidade do projeto? Qual é, afinal, a obra que o concessionário se dispõe a produzir, refletida no seu projeto de engenharia adequado (parece ter havido, em 2019 e 2020, mobilização e retomada das obras do ramal que chegará ao Porto de Pecém/CE, com previsão de aplicação de recursos privados da concessionária de cerca de R\$ 200 milhões; contudo, não há informações acerca da retomada da obra no trecho que finaliza no Porto de Suape/PE)? Qual é a viabilidade econômica do empreendimento que se propôs aos sócios públicos (ou, melhor dito, da recuperação do imenso prejuízo até hoje incorrido pelo Erário)? Todas essas posições, imprescindíveis à defesa do interesse público, permanecem absolutamente inalteradas desde que, há três anos, o Congresso apontou o problema e levantou uma barreira ao desembolso de novos recursos públicos nessa condição precária. Deve ser reiterada a insistência na questão da ausência de respostas decorridos mais de três anos do bloqueio inicial: novos projetos foram apresentados pela concessionária para a obra, mas ainda não há projeto da ferrovia (ou sequer de trecho autônomo) aprovado pela ANTT¹⁰³, a qual – apropriadamente – exigiu a apresentação do projeto integral para que sua consistência possa ser avaliada corretamente; há cenários hipotéticos, apresentados pelo grupo de trabalho interministerial, acerca do macrofinanciamento do projeto que dependem de premissas ainda não realizadas (aportes bilionários de novos sócios que ainda não existem; empréstimos do BNDES à concessionária para que ela efetue os aportes de sua responsabilidade; desembolsos de cerca de um bilhão de reais novamente esperados do orçamento fiscal da Valec) e que muito se distanciam de ser uma modelagem factível ou consistente. Todas essas lacunas permanecem inalteradas; verificam-se informações de meras tratativas de solução de mercado (desde logo, bem vindas) e, no máximo, de uma retomada bastante limitada das obras por parte da concessionária com seus próprios recursos (o que é permissível e, em princípio, bem vindo também).

Em homenagem à transparência do processo decisório, é necessário discutir individualmente as ponderações feitas pelos gestores do Ministério e da ANTT. Quanto ao bloqueio da ação orçamentária relativa a desapropriações, não foram trazidas quaisquer

¹⁰³ Registre-se que a não aprovação pela Agência (até que cabalmente esclarecida qualquer dúvida ou pendência) parece ao Comitê ser uma medida de prudência indispensável, à vista das deficiências até agora encontradas nos projetos anteriores. Ademais, é cabível repisar que, em 10/3/2020, a diretoria da ANTT acolheu encaminhamento da área técnica da agência, propondo à União a declaração de caducidade do contrato de concessão da Transnordestina Logística S.A..



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

informações sobre o montante de compromissos de desapropriações pendente de pagamento por falta de autorização orçamentária (especialmente porque o valor constante do orçamento era uma “janela” de apenas R\$ 1 milhão, o que gera dúvidas sobre o que efetivamente estaria sendo limitado pelo bloqueio orçamentário). Ademais, não há sentido em falar-se em prosseguimento das desapropriações, tendo em vista a incerteza que pesa sobre o próprio empreendimento. Quanto à contratação pela Valec de consultoria para avaliação de viabilidade do empreendimento, trata-se de medida a princípio positiva ao contribuir para a busca de soluções que minimizem o prejuízo já incorrido pelos cofres públicos. Já a alegação de que o empreendimento “não figura na relação de IGP”, é irrelevante para a deliberação da CMO, a qual pode utilizar quaisquer fontes solventes de informação para o seu trabalho (sendo que, no caso presente, todas as informações vêm de Acórdãos do próprio TCU). De igual modo, não faz o menor sentido a afirmação da ANTT de que os Acórdãos 1.408/2017, 2.532/2017 e 67/2017 “não apontaram indícios de irregularidades graves na referida ferrovia”: a extensa revisão feita nesta seção do relatório estende-se sobre um enorme leque de irregularidades gravíssimas feitas com o dinheiro público aplicado no empreendimento. Outro contorcionismo lógico quase inacreditável é a alegação de que o bloqueio da aplicação de recursos públicos, como alteração unilateral do contrato de concessão, poderia “ensejar o desequilíbrio econômico-financeiro da avença, ocasionando prejuízo ao concessionário”: a uma, porque o poder concedente tem o dever de modificar os contratos de concessão em função de considerações de interesse público (entre elas, a preservação do erário); a duas, porque diante da larga lista de condutas danosas ao interesse público (e ao interesse da União como acionista) e de gestão fragorosamente ineficaz do empreendimento como um todo, todas com a participação do concessionário privado, emerge um profundo desequilíbrio *ab initio* do projeto, sendo ficcional a alegação de ter havido um suposto “equilíbrio econômico-financeiro” a qualquer momento do tempo. Não é de balde que o Ministério da Infraestrutura considera, acertadamente, que a Transnordestina é “o maior problema para resolver” em sua alçada. Ao contrário, as intervenções do TCU (com as medidas cautelares) e do Congresso (com o bloqueio orçamentário) forçam exatamente as partes do contrato de concessão a debruçarem-se sobre o malogro do empreendimento e a refazerem os quadros de direitos e obrigações de forma consistente com a legalidade e o equilíbrio econômico, financeiro e de engenharia.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

A deliberação do Legislativo no presente momento de elaboração orçamentária baseia-se na prevenção de riscos ao Erário e à sociedade: caso os riscos com a paralisação das despesas sejam maiores que aqueles previstos com a sua continuidade, é obrigação do Congresso negar a sua autorização. No caso concreto, e mesmo frente ao suposto risco (não insinuado pela ANTT em 2019, contudo, infelizmente, retomado pela Agência no presente ano, conforme colocado no Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e do DESPACHO/GPFER, de 23/2/2021) de um desequilíbrio econômico-financeiro futuro a ser reclamado pelo concessionário, existem incontáveis evidências, formalmente constatadas, de que a continuidade da aplicação de recursos públicos nesse projeto representa, por si mesma, prejuízos imediatos (acrescendo-se ao dano bilionário que já provocou). Não há como se equivocar nesse balanço de riscos: para que se chegue a cogitar de uma suposta indenização à concessionária por reequilíbrio (cujo *fumus bonis iuris* sequer se esgrime pela Agência, sendo a alegação, até o momento, preliminar), primeiro é preciso apurar, quantificar e responsabilizar os agentes públicos e privados pelos bilionários prejuízos ao Erário e à sociedade na operação da concessão tanto da malha original quanto da obra da nova malha, os quais já são formalmente objeto de processos tanto administrativos quanto de controle externo. Neste ponto específico, gera preocupação as intervenções da ANTT no sentido de que há estimativa (preliminar) de indenização em favor da concessionária em caso de caducidade, colocando (o Ministério da Infraestrutura) uma previsão no montante de R\$ 8 bilhões a serem pagos à TLSA. Certamente, esse processo de encontro de contas requererá exame apurado dos órgãos de controle, visando garantir a legitimidade do processo, não se deixando de levar em consideração as diversas irregularidades, perpetradas pela concessionária, no âmbito das concessões (tanto da malha I, como da malha II), como relatado nesta seção. Destarte, cabe ao Comitê salientar este ponto de risco, solicitando ao TCU que dê ênfase, em suas ações de controle concomitante, à comprovação da regularidade jurídica, técnica e econômica do valor da indenização ao concessionário por eventual decretação da caducidade das concessões das malhas ferroviárias I e II da Transnordestina.

Admitindo-se, ademais, que todos os problemas apontados sejam superados e se decidisse pela continuidade do empreendimento, a retomada do empreendimento ainda dependerá de um amplo trabalho de equacionamento financeiro e de engenharia, o qual os agentes envolvidos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

foram incapazes de apresentar, até o momento, no mais mínimo grau de consistência. Não se tem ainda valores estimados da obra, nem projeto econômico da viabilidade do empreendimento nas circunstâncias atuais, nem as fontes de financiamento que assegurem a sua continuidade empresarial, nem critérios de governança ou de relações societárias compatíveis com o grau de participação dos aportes estatais no financiamento do projeto.

Nesse cenário, do mesmo modo que nos anos anteriores, continua inconcebível se falar em aporte de novos recursos públicos, seja a que título for. Os mesmíssimos fatores presentes no bloqueio em anos anteriores continuam inalterados: histórico deplorável de execução (tendo gasto mais de R\$ 5,7 bilhões de recursos públicos¹⁰⁴ desde 2006, a concessionária não conseguiu executar mais de metade das obras, não dispõe de projeto adequado nem de orçamento confiável para a sua conclusão, e o que foi construído tem vícios de qualidade que a cada apuração surgem maiores); ausência de planejamento confiável para a continuidade (desconhecimento dos aportes necessários dos sócios públicos e privados para as obras, ausência de estudos técnico-econômicos e de acompanhamento dos sócios públicos, desconhecimento até mesmo de quais poderiam ser os eventuais novos sócios privados com *fresh money* para investir); participação majoritária de capitais públicos que não se reflete sequer no poder de controle, que é do sócio privado minoritário; desenho da concessão economicamente questionável, pois remunera não o valor da obra aportada pelo concessionário ou a eficiência da exploração, mas o montante financeiro constante nos livros contábeis da empresa concessionária; incerteza jurídica quanto à própria regularidade da concessão original para a obra; descontrole gerencial absoluto da aplicação dos recursos públicos no projeto, quer individualmente (dentro de cada órgão), quer considerados em conjunto¹⁰⁵. Na avaliação da evolução do caso, em 2018 a cautelar de suspensão da aplicação de todos os recursos federais (mesmo na forma de empréstimo) fixada pelo TCU foi tornada ainda mais restritiva pelo Acórdão 2532/2017–Plenário, e nada de novo foi

¹⁰⁴ Posição em dezembro/2015. Aplicações da Valec: valor apresentado pela empresa na audiência pública de 28/11/2017; aplicações dos demais entes e fundos públicos: item 36 do Relatório do Acórdão TCU 67/2017 – Plenário.

¹⁰⁵ Uma avaliação ou controle gerencial do conjunto global de recursos públicos mobilizados no projeto é completamente inexistente em qualquer órgão ou Ministério, e começou a ser perseguida apenas com a criação e funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial acima relatado, o qual representou apenas um primeiro passo nessa direção.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

trazido em sentido contrário em 2019 e 2020. Repetindo a síntese dos relatórios de 2017 e 2018: o pior cenário possível para aplicação de recursos federais.

Persistem, sem qualquer modificação, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado (na realidade, todo o capital aplicado pelos entes federais no empreendimento¹⁰⁶) que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que podem ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato e, simultaneamente, configuram graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal – em suma, todos os requisitos ante os quais o art. 137, § 1º, inc. IV, alíneas ‘a’ e ‘b’ da LDO 2021 permitem e exigem o bloqueio da execução dos recursos orçamentários. Pelo lado dos hipotéticos riscos da paralisação, continuam inexistindo: nada impede que a concessionária avance qualquer obra com recursos próprios (conforme observado a partir de 2019, ainda que de maneira tímida); nas soluções apontadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial como linhas de ação disponível ao Executivo, nada consta quanto à continuidade da operação nos moldes atuais (duas envolvem o encerramento da concessão; a terceira a entrada de um novo sócio privado com capital e expertise que ainda não foi identificado); divulgam-se pela imprensa, ainda, possibilidades de assunção de parte da obra por um novo concessionário, em um novo contrato.

É digno de registro que não mais são observadas, felizmente, manifestações ostensivas dos órgãos responsáveis contra a paralisação de desembolsos (apesar de haver, infelizmente, pleito da ANTT pela não inclusão da Transnordestina no Anexo VI da LOA 2021); no entanto, subsiste autorização orçamentária genérica para o FDNE participar de empréstimos à concessionária e específica para o DNIT atuar na desapropriação – o que estabelece a possibilidade teórica de eventuais desembolsos no projeto.

Neste sentido, é muito auspiciosa a posição expressa pelo Ministério em 2019, não contraditada pela ANTT à época, a qual representa, no entendimento do COI, o perfeito entendimento da situação em que colocado o governo federal: qualquer continuidade do envolvimento financeiro depende da conclusão e aprovação do projeto de engenharia, da revisão

¹⁰⁶ Esclarecendo-se, ao contrário do alegado por representantes da ANTT na Audiência Pública de 17/3/2021: embora não haja uma ação orçamentária específica destinando recursos à construção da ferrovia Transnordestina, a Valec, sistematicamente, injetou recursos (públicos) na TLSA (ainda que sob a forma de aumento de participação acionária), conforme fartamente demonstrado nesse relatório, o que, por certo, traduziu-se em recursos públicos destinados à ferrovia (ainda que de forma indireta).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

da viabilidade econômica e da evidenciação da estrutura de financiamento dos sócios privados. É exatamente isso que o Tribunal de Contas da União e o COI vêm apontando (desde exercícios anteriores), e a posição do Ministério, em 2019, reforçou tais convicções. O cumprimento destas condicionalidades, como bem apontou então o órgão ministerial federal, é précondição para o êxito de qualquer retomada do projeto. Assim, a sustação dos pagamentos públicos, até que tenham sido atendidas as premissas supracitadas, contribui para o sucesso do empreendimento, pois força os agentes envolvidos (públicos e privados) a buscarem o cumprimento dessas etapas com a maior celeridade possível para que, eventualmente, possam aplicar recursos públicos federais novamente na obra.

É importante repetir o afirmado no Relatório de 2018 e 2019: a contribuição que pode a CMO oferecer nesse momento será a firmeza em exigir, em plena concordância com o Ministério, a conclusão dos projetos e estudos de viabilidade, sem os quais nenhum parceiro privado potencial passará das conversas exploratórias para transformar um interesse genérico em proposta concreta de negócios. Se, ao contrário, as cautelas hoje existentes sobre os sócios públicos (a cautelar do TCU e o bloqueio orçamentário) forem derrubadas na ausência do substancial cumprimento dessas medidas mínimas de condução do projeto, a sinalização a um potencial sócio privado será a pior possível, ou seja, a de que o imenso descontrole que pesou até hoje sobre o projeto permanece sem solução.

Por conseguinte, prossegue o entendimento do Comitê, em absoluta concordância com as reiteradas posições de mérito do Tribunal de Contas da União,, no sentido do bloqueio da execução dos programas de trabalho abaixo relacionados **e quaisquer outros** que possam contemplar a aplicação de recursos a qualquer título na Ferrovia Transnordestina ou respectiva concessionária:

26.783.2087.11ZT.0020/2016 - FERROVIA TRANSNORDESTINA - PARTICIPACAO DA UNIAO - EF-232

26.783.2087.00Q4.0020/2017 - PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - TRANSNORDESTINA LOGISTICA

26.783.2087.00Q4.0020/2018 - PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - TRANSNORDESTINA LOGISTICA



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

28.846.2029.0355.0001/2017 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001)

28.846.2029.0355.0001/2018 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001)

28.846.2029.0355.0001/2019 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - FDNE (LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)

26.783.3006.10MK.0020/2020 - DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232

28.846.2217.0355.0001/2020 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)

26.783.3006.10MK.0020/2021 – DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232

28.846.2217.0355.0001/2021 - FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – FDNE (LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)

QUALQUER AÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE AUTORIZE A DESTINAÇÃO, DIRETA OU INDIRETAMENTE, DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS ÀS OBRAS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Canal do Sertão – Alagoas

53101 – Ministério da Integração Nacional

53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

Programa de Trabalho:

18.544.2084.10CT.0027/2017 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

18.544.2084.10CT.0027/2018 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

18.544.2084.10CT.0027/2019 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

18.544.2221.10CT.0027/2020 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

18.544.2221.10CT.0027/2021 - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas

Objeto:

Contrato 58/2010-CPL/AL, Execução das obras e serviços de Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano, entre o km 123,4 e o km 150,00, correspondendo ao Trecho 5, Construtora Queiróz Galvão S.A.

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

Informação do TCU:

O caso do Canal do Sertão Alagoano contempla uma larga trajetória no âmbito da Comissão. Inicialmente, o Acórdão nº 2957/2015-Plenário, em decisão de mérito, comunicou existir, no Contrato 58/2010-CPL/AL, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) na obra de construção do Trecho 5 do Canal do Sertão, em Alagoas. O mesmo Acórdão determinou à Seinfra/AL a repactuação do Contrato de modo a sanear o sobrepreço de R\$ 48.331.865,89 decorrente de preços excessivos frente ao mercado; os efeitos da determinação



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

de repactuação do referido acórdão ficaram suspensos em razão da apresentação de recursos com efeito suspensivo pelas empresas contratadas, embora o despacho de seu acolhimento tenha determinado em caráter cautelar, à Seinfra/AL, que se abstinhasse de efetuar pagamentos dos serviços, no Contrato 58/2010, com preços unitários superiores aos apurados pelo TCU até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito dos recursos (circunstância que não ensejou a reclassificação da irregularidade para IG-R diante da ausência da autorização do contratado para a retenção). Segundo informou o relatório de fiscalização de 2018, as empresas recorrentes desistiram de seus respectivos pedidos de reexame, tornando então definitiva a posição da Corte na matéria.

Em 2017, o Relatório de Auditoria e o Acórdão 2060/2017–Plenário confirmaram a indicação de paralisação, informando que nenhuma modificação na situação do contrato foi verificada naquele exercício e que ainda não havia ordem de serviço para o início das obras. Acrescentaram no mérito, ademais, a ressalva de que uma revisão posterior de projeto levou a unidade técnica a propor a anulação do contrato, por ter sido a licitação baseada em projeto básico com graves deficiências (matéria tratada no TC 003.632/2015-6, aguardando pronunciamento do Relator desde 10/12/2018). Como medida corretiva para a situação, apontou repactuar o Contrato 58/2010, com vistas à adequação dos preços unitários contratuais aos limites máximos de preços calculados nos autos.

A obra em questão apresentou, nos demais trechos, problemas severos de regularidade, os quais também são relatados no Acórdão 2060/2017–Plenário. No Trecho 4, (Contrato 19/2010), o Acórdão 2.957/2015-Plenário denunciou sobrepreço, estando vigente medida cautelar do TCU¹⁰⁷ para impedir pagamentos acima dos preços unitários nele fixados, medida esta que vem sendo cumprida, além de serem apresentadas informações sobre as tratativas para repactuação dos preços, ainda não concluídas. Para o referido Trecho 4, nenhum dos Acórdãos ou relatórios de fiscalização mencionados trouxe recomendação de paralisação nem retenção parcial de valores. Em 2016, foram detectados acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido, no Trecho 3, reiterando prática que já havia sido detectada várias vezes no mesmo contrato, o que não foi considerado apto a ensejar indicação adicional de paralisação ou retenção de valores. Os contratos dos trechos 1 e 2 (respectivamente, Contratos 1/93 e 10/2007-CPL/AL)

¹⁰⁷ Contra a qual foi apresentado agravo, que teve provimento negado (Acórdão 1807/2016-TCU-Plenário, de 13/7/2016).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

encontravam-se classificados também como IG-R (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores). Ainda em 2017, o Acórdão 2060/2017–Plenário apontou que as garantias originalmente oferecidas não foram renovadas pelas construtoras (alegando desinteresse do mercado securitário), resultando em que “a Administração está exposta a elevado risco de ineficácia das decisões de mérito que o Tribunal vier a adotar em relação ao sobrepreço/superfaturamento” [...]. De fato, o Relator colocou o caso em perspectiva ainda mais séria:

Depreendo, entretanto, que pelas consequências danosas o não cumprimento da deliberação que autorizou a substituição de retenções cautelares por garantia pelos envolvidos obriga a adoção de procedimento por este Tribunal para apurar a conduta subjetiva da empresa e dos gestores, no âmbito do processo de TCE, para fins de apenação, pois a ação irregular, consistente na não manutenção da garantia válida, permitiu à empresa a manutenção da execução física, orçamentária e financeira do empreendimento, levando à consolidação do dano aos cofres públicos, que se intentou evitar.

Para isso, no bojo do Acórdão 2060/2017-TCU-Plenário foi expedida determinação ao próprio Tribunal para que:

analise a conduta subjetiva da empresa Construtora Queiroz Galvão e da Seinfra-AL, acerca do não cumprimento do item 9.1 Acórdão 2.860/2008-TCU-Plenário, no âmbito do processo de Tomada de Contas Especial (TC 003.075/2009-9), pois tal ação irregular permitiu à empresa a manutenção da execução física, orçamentária e financeira do empreendimento ajustado por meio do Contrato 1/1993, e de seus termos aditivos o que levou à consolidação do dano ao erário apurado naqueles autos;

Não obstante, alegou a unidade técnica do Tribunal, com a concordância do relator e do colegiado, que “as obras que são objetos dos Contratos 1/1993 (Trecho 1) e 10/2007 (Trecho 2) se encontram finalizadas e não há, por óbvio, que se falar em paralisação ou continuidade das obras”, razão pela qual não cabe mais a classificação de IG-R, sendo então reclassificada a ocorrência para IGC.

O relatório de fiscalização de 2018 (TC n. 023.642/2018-1, Fiscalização n. 286/2018) informou que o contrato do Trecho 5 permanecia sem ordem de serviço para o início das obras e sem termo de compromisso que desse suporte orçamentário à sua realização com recursos fede-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

rais. Houve notícia de apontamento da fiscalização (no TC 003.632/2015-6) de que as revisões de projeto acarretaram supressões e acréscimos de serviço que extrapolaram os limites legais de alteração contratual, com considerável possibilidade de novas alterações de serviços e/ou quantitativos após o início das obras, propondo-se no âmbito técnico o não repasse de recursos federais até a celebração de nova licitação. Mais grave, a conclusão no mesmo processo foi no sentido de que os graves vícios do projeto submetido à licitação original acarretariam nulidade da licitação e dos atos supervenientes, pois o certame carecia dos elementos e das informações necessárias para que os concorrentes pudessem elaborar suas propostas com adequado conhecimento sobre o objeto (nenhuma das duas propostas recebeu, ainda, decisão de mérito da Corte). Quanto ao sobrepço do Trecho 5, foi informado pelo gestor estadual que um novo aditivo veio a ser celebrado em dezembro de 2017, com readequação de quantitativos e repactuação nos limites máximos de preços indicados pelo Acórdão 2.957/2015–Plenário (sem manifestação definitiva do Tribunal quanto à adequação dos novos preços). Outra informação relevante (item 35 do relatório) foi a manifestação do Ministério da Integração Regional diante de solicitação do governo estadual por recursos para o Trecho 5, no sentido de que: 1) para a execução das obras do Trecho 5, é fundamental a conclusão do Trecho 4 – trecho imediatamente anterior e em execução, então com 71% de avanço físico em junho de 2018; e 2) os projetos e planos de trabalho apresentados não se encontravam aptos a embasar a aprovação das transferências. Como conclusão, o relatório técnico propôs a confirmação da IGP, tendo em vista não terem sido completamente adotadas as providências saneadoras indicadas no item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário.

Ainda em 2018, o Acórdão 2461/2018–TCU–Plenário apontou (item 522 do Relatório) que a obra do Canal do Sertão é o “caso extremo” de incapacidade do cumprimento do cronograma por parte dos órgãos executores, permanecendo inconcluso há 26 anos, tendo o valor, em preços constantes, subido 12,68% desde seu início no longínquo ano de 1993; o atraso acumulado no Trecho 5 alcançava 6,12 anos (Tabelas 21 e 22 do Relatório).

Em 2019, constou do relatório de fiscalização (TC n. 007.621/2019-1, Fiscalização n. 56/2019) que, embora a administração estivesse tomando as providências com vistas ao atendimento do item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, não poderia ser considerada cumprida a determinação saneadora referente ao Contrato 58/2010-CPL/AL: não ocorrera a formalização da repactuação do ajuste, tampouco foram celebrados quaisquer instrumentos relativos ao finan-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

ciamento federal das obras do trecho 5. Persistiu, ainda, a ressalva já formulada na fiscalização do processo TC 003.632/2015-6, no qual se alertou ao governo estadual que a necessidade de adequação dos quantitativos das obras ao novo projeto ensejaria a ultrapassagem dos limites legais de alteração de 25% (acréscimos e supressões), e que o tempo decorrido desde a elaboração do projeto e a tomada dos preços na licitação original recomendavam fortemente a celebração de nova licitação. Em síntese, pela manutenção inalterada da situação fática no exercício de 2019, o relatório recomendou a manutenção da recomendação de paralisação (IG-P).

Na audiência promovida em 7/11/2019, o representante do TCU reafirmou as informações acima relatadas, destacando que a proposta submetida ao relator no TC 003.632/2015-6 é exatamente a anulação do edital original e a celebração de nova licitação com o novo projeto, colocando que uma licitação dessa natureza poderia levar, na prática, algo como seis meses para sua integral efetivação (não havendo grandes riscos de maior atraso, pois o elemento principal – o projeto – já está pronto e disponível). Essa nova licitação poderia, então, utilizar os preços referenciais mencionados no Acórdão 2957/2019-TCU-Plenário na data-base do novo certame. Aduziu, em resposta a questionamento do Comitê, que nenhuma informação nova sobre a “Operação Caríbdis” (abaixo abordada) teria tido reflexos na fiscalização do Trecho 5.

Em 2020, a fim de atualizar as informações acerca do cumprimento, pela Seinfra/AL, das providências com vistas a regularizar o sobrepreço de R\$ 48.331.865,89 (data-base junho de 2010) no Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano, segundo o determinado no item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, foi realizada a fiscalização 44/2020 (TC n. 011.470/2020-8), cujo relatório técnico foi incorporado às razões de decidir do voto condutor do Acórdão 2697/2020-TCU-Plenário. Neste contexto, foi observado que: não houve repactuação do Contrato 58/2010, permanecendo, assim, o sobrepreço identificado; prossegue não firmado o Termo de Compromisso entre a União (Ministério do Desenvolvimento Regional) e o Estado de Alagoas para a transferência de recursos federais a serem aplicados na obra em questão; e, por orientação da Procuradoria Geral do Estado de Alagoas, foi extinto o Contrato 117/2005, cujo objeto era a execução do projeto executivo da obra em comento, lançando-se novo procedimento licitatório para a contratação da empresa que elaborará o referido projeto.

Com relação ao TC 003.632/2015-6 – no qual foram constatados os riscos de que os quantitativos e os serviços da planilha orçamentária contratada para o Trecho 5 não estão ade-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

quados às reais necessidades de execução das obras, implicando a necessidade de significativas alterações dos serviços ali constantes com consequente extrapolação dos limites de alteração contratual, estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, e de que os preços reajustados para esse contrato não estão coerentes com os preços de mercado – em que a principal conclusão foi a de que o projeto básico utilizado para a licitação do Trecho 5 do Canal do Sertão encontra-se sem os elementos mínimos necessários e suficientes para a total avaliação da construção, o que enseja a nulidade da licitação e dos atos subsequentes (dentre eles, o Contrato 58/2010-CPL/AL), ainda não foi objeto de exame e deliberação pelo Tribunal.

Na audiência promovida pelo COI em 10/03/2021, o representante do TCU confirmou os dados acima relatados, inclusive a ausência de uma decisão definitiva da Corte sobre a eventual nulidade do Contrato original e de suas alterações. Quanto à Operação Caríbdis, confirmou que o Tribunal tem conhecimento e acompanha o seu desenrolar, embora até o momento não tenha havido qualquer desdobramento sobre a apreciação da contratação ou da obra no Trecho 5, que aqui se discute.

Informação do gestor:

Em 2017, o Ministério da Integração Nacional relatou (mediante ofício e em audiência pública) que os repasses federais encontravam-se alocados apenas aos trechos 3 e 4 do Canal, não estando pactuados repasses para o trecho 5. Nesse mesmo exercício, o representante da Secretaria de Infraestrutura de Alagoas (Seinfra/AL) relatou em audiência as medidas adotadas até então pelo Estado, que redundaram na repactuação formalizada em dezembro daquele ano. Em documento dirigido ao Comitê, a Secretaria Estadual defendeu o desbloqueio da execução da obra, com base nos critérios do art. 118 da LDO/2016, pois os trechos 1 a 3 encontravam-se prontos, o trecho 4 tinha 70% de sua execução, e o trecho 5 “faz parte de um todo” para levar água a cidades e comunidades do sertão, sendo o seu atraso fonte de grande prejuízo a essa região; em suas alegações, novo certame licitatório viria a provocar mais custos administrativos e demandar mais tempo (então estimado em 24 meses, quando o cronograma apresentado para a conclusão do trecho 4 era de 15 meses a partir daquela data, novembro de 2017). Defendeu, ademais, não ter havido modificação do objeto, mas somente adaptações a condições circundantes que haviam mudado desde 2006, como ampliação de áreas urbanas e cruzamentos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

de vias, especialmente no município de São José da Tapera. Em razão destas modificações, bem como do aprofundamento dos estudos de solo e sondagens, das experiências adquiridas na execução dos outros trechos e das questões debatidas com o próprio TCU, argumentou que as alterações do arranjo físico da obra teriam preservado a concepção e a diretriz geral do projeto básico, ou seja, o objeto, seu traçado e as características gerais da obra. Do ponto de vista jurídico, invocou em caráter geral o suporte da Decisão 215/1999 – Plenário (alteração consensual, qualitativa e em situação excepcional) e em caráter específico o Acórdão nº 1536/2016-Plenário, que daria guarida a alterações desse jaez em:

empreendimentos de grande relevância socioeconômica do setor de infraestrutura hídrica que integrem Termo de Compromisso pactuado com o Ministério da Integração Nacional, desde que o contrato tenha sido firmado antes da data de publicação do Acórdão 2059/2013-TCU-Plenário e as alterações sejam necessárias para a conclusão do objeto, sem que impliquem seu desvirtuamento, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública¹⁰⁸.

O representante estadual alegou, ainda, que a anulação do contrato em virtude de erro no projeto básico não seria aplicável porque o novo estudo em que se baseia a proposta de repactuação foi determinado pelo próprio TCU, não sendo transformação do objeto, mas uma obrigatória incorporação de atualizações decorrentes das mudanças supervenientes no campo e dos conhecimentos adquiridos pelo órgão executor nos outros trechos; a própria questão do sobrepreço estaria elidida pela última manifestação técnica do TCU no exame da repactuação, ao menos para a variante B do novo projeto; e a anuência da contratada estaria também garantida por sua manifestação expressa encaminhada em anexo.

Já em 2019, por meio do Ofício GC-SEIPS 12/2019, de 12/11/2019, o Governo do Estado de Alagoas informou que o projeto básico foi refeito e atualizado; respondendo ao questionamento sobre a eventual anulação da licitação original, aduziu que o projeto original era viável, sendo que as alterações nele efetuadas apenas decorreram de fatores supervenientes e alterações, não havendo que se falar em transfiguração do objeto contratual. Quanto à

¹⁰⁸

Quanto ao questionamento de que tal raciocínio aplica-se apenas a obras já iniciadas, argumenta que o Canal do Sertão como um todo é a obra que foi iniciada, sendo o trecho apenas uma parte dele.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

repactuação do contrato aos preços referenciais do Acórdão 2957/2015-TCU-Plenário, afirmou que as ações encontravam-se em andamento junto à empresa contratada.

Na audiência promovida em 7/11/2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional reiterou não ter qualquer instrumento de repasse para o trecho 5, concordando com as objeções do TCU e reconhecendo que, apesar da enorme importância da obra, não pretende firmar ajuste sem a solução das pendências apontadas pelo TCU. Em resposta aos questionamentos do Comitê, o ministério concordou que, do ponto de vista técnico, uma nova licitação tinha grandes probabilidades de ser mais vantajosa para o Estado e apontou que não possuía novas informações sobre a “Operação Caríbdis”.

Respondendo à solicitação de informações pelo Comitê, o MDR encaminhou o Ofício n. 71/2021/GM-MDR de 01/03/2021, no qual se reitera não manter qualquer iniciativa de apoio financeiro ao empreendimento, tendo tal apoio sido solicitado pelo Estado de Alagoas em outubro de 2020, mas denegado pelo MDR, tanto por ausência de recursos orçamentários quanto pela necessidade de conclusão das obras do trecho anterior e da “licitação de obras de sistemas derivados até este trecho”. Em cópia da resposta encaminhada ao governo estadual (Ofício n. 4/2021/SNSH-MDR de 01/03/2021, de 04/01/2021), verifica-se ainda que o Ministério alerta-o da obrigatoriedade de qualquer pleito seguir os “ditames da PI 424/2016, especialmente quanto à sustentabilidade do empreendimento”, com ênfase especial no entendimento de “não ser possível o aproveitamento da licitação já realizada e a contratação via RDCI”¹⁰⁹.

Em audiência promovida pelo COI em 10/03/2021, o Secretário Executivo do MDR confirmou a ausência de previsão orçamentária para o empreendimento na LOA para 2021 e nas prioridades da LDO, bem como a intenção de somente formalizar qualquer convênio após a solução dos problemas apontados pelo TCU e a conclusão do trecho antecedente. Quanto a esta última marca, informa que o Trecho 4 estava, naquela data, com 99% da execução concluída, esperando-se a conclusão da obra até o próximo mês.

¹⁰⁹ Estas duas últimas ponderações respondem de forma direta a duas perguntas efetivamente formuladas pelo Governo Estadual (Ofício nº E:308/2020/SEINFRA, de 22/10/2020), a saber “3. mesmo diante dos apontamentos feitos pelo TCU e defasagem do projeto básico original, há a possibilidade de celebração de Convênio com a repactuação dos preços e quantitativos ora contratados?” e “em não havendo a possibilidade, poderia este Governo do Estado de Alagoas lançar procedimento de contratação na forma de Regime Diferenciado de Contratação Integrada - RDCI, onde o contratado se lançaria na busca da melhor solução técnica e construtiva para o alcance do objetivo almejado?”



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Proposta do COI:

Para o conjunto das obras do Canal do Sertão, o PLOA 2021 prevê uma dotação de R\$ 3.385.000 (para fins de comparação, o PLOA 2020 previa R\$ 67.640.000). A execução das obras informada pelo relatório de fiscalização do TCU em 24/04/2019 era de 76% para o Trecho 4¹¹⁰ e 0% para o Trecho 5. Na audiência realizada em 07/11/2019, o representante do Ministério do Desenvolvimento Regional informou que o trecho 4 poderia vir a estar pronto em fevereiro de 2020, caso houvesse recursos financeiros disponíveis (o que, como visto acima, não se confirmou).

Em 2015 e 2016, o COI considerou que, frente à decisão de mérito do Acórdão nº 2957/2015-Plenário, da materialidade do sobrepreço e do fato de as obras ainda não terem se iniciado (inexistindo custos diretos ou impactos negativos sociais, econômicos ou financeiros decorrentes da paralisação de uma obra não iniciada), as irregularidades graves justificavam a proposta de bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do contrato relativo ao Trecho 5 do Canal do Sertão Alagoano, o que foi feito.

Já em 2017, considerou o Comitê que o quadro fático mostrava-se significativamente alterado, pois o governo do Estado apresentava estudo completo de repactuação, com manifestação prévia de adesão da contratada. Inicialmente, registrou o relatório colegiado que a obra do Canal do Sertão foi objeto de operação da Polícia Federal (“Operação Caribdis”) que investiga os crimes de corrupção, fraude à licitação, peculato, lavagem de dinheiro e organização criminosa na contratação das obras. Segundo informação do próprio órgão policial¹¹¹, as irregularidades teriam sido apuradas entre 2009 e 2014 nas obras do canal licitadas pelo Governo de Estado de Alagoas, por meio da Secretaria da Infraestrutura, as investigações teriam utilizado colaborações premiadas de pessoas relacionadas à Construtora Norberto Odebrecht, e os indícios incluiriam relatórios do Tribunal de Contas da União constatando sobrepreço em contrato firmado entre o Governo de Alagoas e aquela construtora, bem como suposto acordo de divisão de lotes da obra

¹¹⁰ Conforme informado no Relatório de Fiscalização 44/2020, de 11/5/2020, o Trecho 4 do Canal Adutor do Sertão Alagoano encontrava-se com 80,46% de execução física em 14/11/2019, conforme notícia no sítio da Seinfra/AL (<http://seinfra.al.gov.br/noticia/item/1849-obras-do-canal-do-sertao-sao-retomadas-pelo-estado>, acesso em 7/5/2020). Em notícia da imprensa de 28/6/2020, afirma-se o percentual de 84,3% de execução do trecho (https://gazetaweb.globo.com/porta1/noticia/2020/06/alagoas-recebe-mais-r-36-milhoes-para-obras-do-trecho-iv-do-canal-do-sertao_108946.php, acesso em 9/11/2020).

¹¹¹ Notícia disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/11/pf-investiga-crimes-nas-obras-de-canal-em-alagoas>.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

com a Construtora OAS. Nesse conteúdo informativo e em todos os demais a que o Comitê então teve acesso¹¹², não houve menção à participação da Construtora Queiroz Galvão nos atos investigados, nem de investigações abrangendo o trecho 5 ou o respectivo contrato. A investigação redundou em denúncia penal formulada em 7/12/2017 pelo Ministério Público Federal nos mesmos termos¹¹³, também sem mencionar o Trecho e a construtora para ele contratada (Queiroz Galvão). Destaque-se que o Comitê não recebeu, desde então, outra informação sobre a mencionada investigação criminal, nem as partes envolvidas trouxeram menções adicionais. Em audiência pública em março de 2021, como vimos, o representante do Tribunal confirmou que, até aquela data, a Corte vinha acompanhando o andamento dessas investigações, mas nenhum reflexo havia sido identificado sobre o objeto das fiscalizações que versam sobre o Trecho 5.

Afirmou o Comitê, então, que a providência saneadora exigida pelo Tribunal era repactuar o contrato impugnado para eliminar o sobrepreço. Para tanto, o Estado de Alagoas revisou todo o projeto e forneceu uma nova planilha orçamentária, submetida à análise do TCU em junho de 2016 e, desde então, objeto de intenso debate técnico com a Corte de Contas. Este debate não trazia impugnações pela auditoria nem dos preços nem das soluções técnicas adotadas; ao contrário, decantou-se em um único questionamento, sobre a possibilidade de mudança de objeto em função da própria revisão, contrariando princípio da licitação e ensejando possível nulidade.

Sopesando então as informações recebidas, o Comitê reconheceu a legitimidade da questão suscitada pelo Tribunal, ou seja, a de que a caracterização qualitativa e quantitativa do fornecimento a ser prestado pelo contratado ter sido tão modificada que a condição da igualdade entre os licitantes (princípio constitucional basilar da contratação pública) estaria sendo violada, pois as condições em que formularam suas propostas seriam, em termos técnicos e econômicos, subs-

¹¹² <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/teotonio-montou-organizacao-criminosa-e-infiltrou-comparsas-no-estado-diz-procuradora/>; https://www.youtube.com/watch?time_continue=32&v=m-LsWxo9xTA; <http://tribunahoje.com/noticias/politica/2017/11/30/delacao-da-lava-jato-originou-operacao-contr-ex-governador/>; <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/ex-governador-de-alagoas-era-bobao-na-planilha-da-odebrecht-diz-policia-federal.ghtml>;

http://gazetaweb.globo.com/porta1/noticia/2017/11/pf-cumpre-mandados-de-busca-e-apreensao-em-imovel-de-ex-governador_44820.php;

<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/policia-federal-faz-operacao-contr-fraudes-nas-obras-do-canal-do-sertao.ghtml>;

<http://www.valor.com.br/politica/5212875/ex-governador-de-alagoas-e-alvo-de-operacao-da-policia-federal>;

¹¹³ <http://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/operacao-caribdis-mpf-oferece-denuncia-contr-ex-governador-de-alagoas>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

tancialmente diferentes daquelas sob as quais hoje o licitante vencedor tem acesso quando da aditivção do contrato. Reconheceu-se que podia não ter ocorrido conclusão entre o Estado e a contratada, haja vista a revisão ter sido determinada – por razões mais do que justificáveis – pelo próprio TCU, sendo ademais compatíveis com a defasagem de dez anos entre o projeto original e a revisão.

Acrescentou-se que o caso podia ser enquadrado (à vista do exame expedito que era possível no processo decisório do Comitê e a partir de uma interpretação apenas literal) na exceção que o próprio TCU abriu, em sede de consulta vinculante, à regra geral de vedação às alterações contratuais dessa natureza, o Acórdão 1536/2016 – Plenário (item 9.1.3) para obras da natureza específica do Canal do Sertão, bem como na paradigmática Decisão TCU 215/1999 – Plenário exarada em caráter geral sobre alterações contratuais. Destacou-se, ademais, que a mencionada Decisão 215/1999 deixava claro que a opção pela alteração contratual em lugar de relicitação não é uma faculdade arbitrária, mas uma excepcionalidade que pressupunha que fosse demonstrado que a alternativa de relicitação traria sacrifício insuportável ao interesse público (ou seja, a extrapolação de limites só seria admissível quando as alternativas fossem comprovadamente catastróficas), mas que esse julgamento de conveniência nas circunstâncias concretas do Canal do Sertão tinha amparo exatamente nas especificações do Tribunal no citado Acórdão 1536/2016. Por todas estas razões, o Comitê considerou naquele ano (2017) que o caso concreto encaixava-se explicitamente num dos permissivos excepcionais abertos pelo próprio TCU para essa alteração, e que não havia qualquer elemento contrário à qualidade ou preço da execução nos contratos sendo executados ou nos projetos revistos para aditivar o contrato não iniciado. Com isso, reconhecendo embora o ambiente de risco (obra com um histórico comprovado de irregularidades nos trechos anteriores, inclusive sob investigação de ordem criminal que trazia o receio de que, por desconhecimento, não estivesse sendo considerada alguma ilegalidade que porventura poderia ter reflexos sobre a situação), enfatizou que todos os elementos de informação que chegaram ao Comitê sobre o caso concreto do trecho 5 e do contrato correspondente não apontavam para irregularidade concreta, e que os critérios de decisão especificados na LDO não estavam sendo desatendidos. Com base em tudo isso, o Comitê entendeu que não persistiam elementos que levassem a considerar imprescindível o bloqueio do instrumento em referência (Contrato 58/2010-CPL/AL), propondo que não mais permanecesse incluído no quadro de bloqueio da LOA/2018.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Em outras palavras: entre a opção por bloquear os recursos e forçar uma relicitação da obra, o que seria o curso de ação mais adequado do ponto de vista de cumprimento dos ritos legais e não causaria comprovados danos reversos para o caso do Trecho 5, e 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 – Plenário que será lícito ao gestor exercitar), posicionou-se o Comitê naquele momento por não estar diante da circunstância típica da intervenção de bloqueio, ou seja, uma frontal irregularidade cuja continuidade teria consequências de difícil reversibilidade.

Em 2018, por seu turno, tendo havido pequena alteração na execução física (a do Trecho 4 ascendeu de 70% em novembro de 2017¹¹⁴ para 71% em abril de 2018¹¹⁵, podendo alcançar, segundo informação na audiência de 21/11/2018, até 75% em fins de novembro de 2018), o Comitê pôde avaliar a situação sem a extrema pressão do tempo de decidir um caso com poucos dias entre o seu conhecimento e a deliberação final, permitindo uma perspectiva mais completa do caso.

E o fator fundamental da reavaliação promovida em 2019 foi também o fator tempo: o Trecho 5, como apontava o Ministério da Integração Nacional, somente poderia ser utilizado quando da conclusão do Trecho 4. Este trecho se previa operacional pelo gestor em 15 meses a partir de novembro de 2017, estando a obra com 70% de execução; para 2018, com andamento calculado em 71% um ano depois, restavam praticamente os mesmos 15 meses para conclusão, além do que a baixa alocação orçamentária não permitia assegurar sequer esse cronograma ampliado. Deixava de haver perigo reverso: a solução definitiva do caso do ponto de vista legal – a relicitação com o novo projeto – não traria mais risco de atraso considerável que afetasse a disponibilidade final da obra (pois havia uma janela de um ano e três meses, no mínimo e muito provavelmente bem maior, entre o possível início de um procedimento licitatório para o Trecho 5 e o prazo esperado para que a obra do Trecho 4 pudesse ser disponibilizada). De outra sorte, não mais se podia afirmar que a continuidade do contrato atual asseguraria uma mais expedita conclusão, pois o ano de 2018 transcorreu *in albis* no que se refere à execução da obra do Trecho

¹¹⁴ Ofício nº 764/2017 –SEINFRA/AL-GS-SEI, 17 de novembro de 2017, item 9.5 - ‘c’.

¹¹⁵ Relatório de fiscalização do TCU, p. 17, Apêndice D



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

5 – não havendo nada que garantisse que seria esse arranjo o que mais rápido poderia concluir sua execução.

De outra parte, mostrava-se, então, muito clara a vantagem de uma relicitação: os preços repactuados o foram ou pelos valores unitários do contrato anterior (cuja economicidade somente se pressupõe diante do outro projeto correspondente, já comprovadamente inviável), ou pelos padrões de referência de preços da administração pública (SINAPI e SICRO), sendo que nenhum deles – ainda que seu uso no caso possa ser tido como não eivado de ilicitude – traria o efeito da concorrência no mercado atual¹¹⁶, sob as condições contemporâneas, e tendo como parâmetro de cálculo o projeto a ser efetivamente executado. De fato, ao se licitar com o projeto executivo concluído, reduz-se fortemente a incerteza para o licitante, o que de imediato reduz o risco embutido no respectivo BDI. Portanto, é inteiramente razoável a expectativa de descontos substanciais em relação ao orçamento estimado, reduzindo o valor a ser desembolsado pela Administração Pública, em função da submissão a uma nova concorrência.

Essa mudança de posição foi coerente com as decisões antes usadas como paradigma: o Acórdão 1536/2016-TCU-Plenário autorizou a extrapolação de limites com a condição de que fosse “observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública”; o interesse público primário (a conclusão da obra) não seria afetado pela relicitação, e o interesse público secundário (a obtenção do menor preço), bem como o princípio constitucional da economicidade, seriam plenamente atendidos somente com a submissão do objeto à concorrência de mercado por meio de uma nova licitação. De igual modo, todos os requisitos da Decisão 215/1999-TCU-Plenário indicavam claramente que uma nova concorrência seria a melhor alternativa¹¹⁷.

Por todos os fatores relacionados acima, ficou patente que a melhor solução possível para o caso seria cumprir a lei, ou seja, submeter o novo projeto a uma nova licitação, sem buscar excepcionalidades que – à luz do quadro informacional completo - não mais encontravam respaldo no interesse público. Assim, propôs o Comitê em 2018, em perfeita consonância com a posição expressa pelo TCU e pelo próprio Ministério da Integração, considerar indesejável ao

¹¹⁶ Reconhecidamente mais competitivo, tanto pela redução do número de obras sendo executadas, quanto pelo retorno ao mercado – com práticas concorrenciais mais aderentes aos padrões internacionais - de várias empresas atingidas por operações anticorrupção no passado recente.

¹¹⁷ As mesmas considerações aplicavam-se aos critérios de avaliação fixados no art. 119 da LDO/2019.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

interesse público a continuidade do Contrato em referência, em favor de uma nova licitação, propondo a inclusão desse instrumento no quadro de bloqueio quando da aprovação da LOA/2019.

Para o COI 2019, percebeu-se que muito pouco desse quadro fático mudou. A execução do Trecho 4 saltaria, em um ano, de 71% para no máximo 80%, restando ainda duas vezes mais serviços para executar (tornando pouco provável o horizonte sugerido pelo Ministério de fevereiro de 2020)¹¹⁸. A negociação da repactuação do contrato permaneceu *in albis* por mais um ano inteiro, a despeito das diligências da SEINFRA/AL, denotando uma evidente dificuldade de aceitação da revisão por parte da contratada. As vantagens de uma nova licitação continuavam salientes, com mercado mais competitivo e a possibilidade de precificar já com o novo projeto aderente à realidade. Não enxergou, portanto, o Comitê qualquer razão para modificar a sua posição de 2018, dado que a opção de relicitação era, por qualquer ângulo que se olhasse, a mais conforme à legalidade, ao interesse público e à economia nos custos da obra. Assim, o Comitê encaminhou pela manutenção do contrato em referência no Anexo VI para a lei orçamentária de 2020.

Infelizmente, em 2020, o quadro pouco se alterou, haja vista as conclusões do TCU serem absolutamente similares ao ano anterior: não foi realizada a repactuação referente ao Trecho 5 do Canal do Sertão (Contrato 58/2010-CPL/AL), nos moldes definidos no item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário. Ademais, não foi pactuado o Termo de Compromisso para descentralização de recursos federais a serem aplicados na obra. Com efeito, sequer o Trecho 4 foi comprovadamente concluído, o que acrescenta ainda mais atraso à fruição dos benefícios da obra do Trecho 5, mesmo que venha a ser iniciado. De novidade, apontou-se a rescisão de contrato do Estado de Alagoas (Contrato 117/2005), o qual tinha por objeto a elaboração do projeto executivo da obra, disparando-se novo certame licitatório para contratar a empresa projetista – o que milita em favor de ainda ser necessário um lapso temporal considerável para que o projeto executivo esteja pronto e, portanto, a obra do Trecho 5 possa ser iniciada. Não se pôde obter, porém, dados concretos de um novo processo licitatório eventualmente aberto para essa finalidade.

¹¹⁸ Projeção que, neste momento, pôde-se confirmar: a última notícia afirma um percentual de execução do trecho 4 de 84,3%, em 28/6/2020 (https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2020/06/alagoas-recebe-mais-r-36-milhoes-para-obras-do-trecho-iv-do-canal-do-sertao_108946.php, acesso em 9/11/2020)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Para 2021, confirmam-se as posições fáticas de anos anteriores, com a única novidade da conclusão quase total do Trecho 4. Quanto ao Trecho 5, persiste a insanável incerteza sobre a própria validade jurídica do Contrato 58/2010-CPL/AL, tanto na origem quanto nas alterações procedidas, além da inafastável constatação de que uma nova licitação com o atual projeto corrigido é, de longe, a alternativa jurídica e tecnicamente mais vantajosa, à vista de um mercado mais competitivo e da possibilidade de estruturar a concorrência em torno de um projeto adequado e correspondendo às características reais da obra. Coincide com esta posição, inclusive, o próprio Ministério repassador, que afirma ser inaceitável, à luz da legislação, utilizar recursos de um convênio para financiar contratos cuja licitação foi iniciada em data pretérita à sua vigência. Esta posição do Ministério, bem como a de que o regime de “contratação integrada” não é cabível em função das características comuns da obra, é integralmente compartilhada pelo Comitê.

Diante de todo o contexto, por mais que haja uma preocupação deste Comitê em concluir a obra em questão, não há como propor outro encaminhamento senão o mesmo adotado em 2019. A situação prossegue muito semelhante à do ano passado, o que leva à continuidade do entendimento de que o desfecho que melhor se amolda ao interesse público é a relicitação do Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano, em apreço à legalidade, à economicidade, à vinculação ao instrumento convocatório, à seleção da proposta mais vantajosa, entre outros (acrescente-se que sequer se poderia recomendar outro encaminhamento, haja vista que nem as providências constatadas para repactuação do Contrato 58/2010-CPL/AL há mais de dois anos tenham alcançado esse objetivo). Portanto, o encaminhamento segue a mesma linha do modulado pelo COI 2019, propondo-se a manutenção do contrato em questão no Anexo VI da LOA 2021. Repita-se, sempre, que o bloqueio atinge tão somente o Contrato 58/2010-CPL/AL, não se estendendo de forma alguma a qualquer outra iniciativa relativa ao empreendimento.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Drenagem, pavimentação asfáltica e meio-fio em Porto Velho/RO

53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional

Programa de Trabalho:

15.244.2217.7K66.0001/2020 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado – Nacional

15.244.2217.7K66.0001/2021 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado – Nacional

Objeto:

Contrato 084/PGM/2019 - Recapeamento asfáltico, drenagem, pavimentação, meio fio e sarjeta em vias urbanas do município de Porto Velho

Edital 001/2019/SML/PVH – Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para recapeamento asfáltico, drenagem, pavimentação asfáltica, meio-fio e sarjeta em vias urbanas do município de Porto Velho

Convênio 850310/2017 – Recapeamento Asfáltico, Drenagem, Pavimentação Asfáltica, Meio Fio e Sarjeta em Vias Urbanas do Município de Porto Velho

Irregularidade:

Restrição à competitividade decorrente da adoção de critérios inadequados para desclassificação das propostas de preços (IGP)

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado (IGP)

Projeto de sinalização horizontal, integrante do projeto básico, deficiente e desatualizado (F/I)

Informação do TCU:

Os recursos federais a serem aplicados nas obras e serviços de engenharia para recapeamento asfáltico, drenagem, pavimentação asfáltica, meio-fio e sarjeta em vias urbanas de Porto Velho, Rondônia, advirão de três convênios firmados entre a Prefeitura Municipal e o então Ministério da Integração Nacional (atual Ministério do Desenvolvimento Regional), todos celebra-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

dos no final de 2017, num montante ajustado atual¹¹⁹ de R\$ 61.175.239,20, sendo R\$ 56.822.088,80 sob a responsabilidade da União e R\$ 4.353.150,39 a contrapartida do município (números dos convênios 850310/2017, 852624/2017 e 850308/2017). Os procedimentos licitatórios seguiram a mesma lógica dos instrumentos de transferência de recursos – segmentados segundo a localidade das obras –, lançando-se três editais de concorrência pública, respectivamente: 001/2019/SML/PVH (recapeamento e sinalização horizontal de trinta e quatro das principais vias públicas municipais, com área total de intervenção de 608.300,4m² e extensão de 61.784,10m); 002/2019/SML/PVH (pavimentação da Avenida Rio de Janeiro, com 12.757,50m² de área e 1.458,10m de extensão, além de recapeamento de um trecho de 5.602,34m); e 005/2019/SML/PVH (drenagem e pavimentação de vias localizadas no bairro Lagoa, com extensão de 10.035,46m). Elucidativa a figura elaborada pela equipe técnica do TCU, que demonstra a abrangência das intervenções a serem realizadas na municipalidade (com exceção das obras da Concorrência 005/2019, em relação à qual não foi possível identificar as coordenadas geográficas dos trechos licitados):

FIGURA 1
ABRANGÊNCIA DAS INTERVENÇÕES

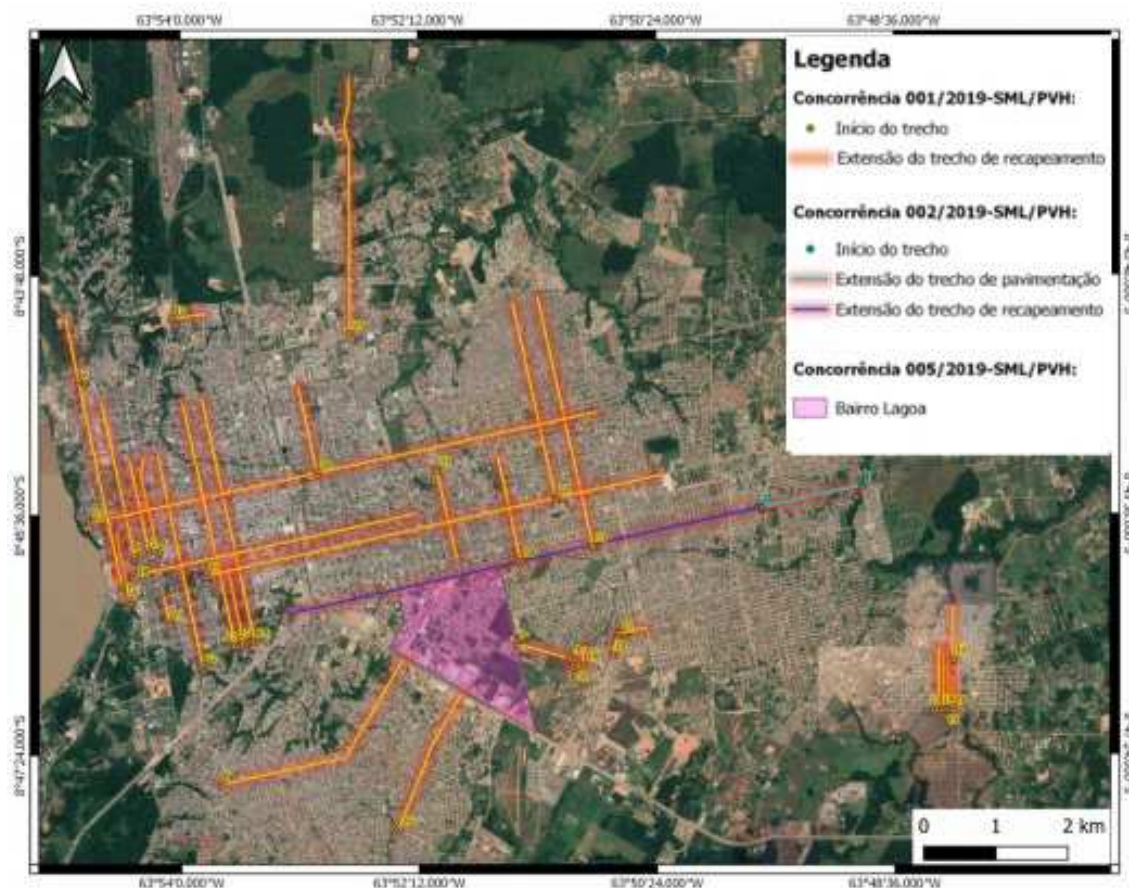
¹¹⁹ Dados extraídos do portal Plataforma +Brasil (<http://plataformamaisbrasil.gov.br/aceso-livre>, acesso em 12/11/2020).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021



Fonte: Relatório de Fiscalização n. 130/2020 do TCU – TC n. 022.713/2020-4

Em que pese a equipe técnica da Corte de Contas ter informado que, até a fase de execução da auditoria (relatório de 24/9/2020), somente houvera a celebração do Contrato 084/PGM/2019, oriundo da Concorrência 001/2019/SML/PVH, em consulta aos dados disponíveis na Plataforma +Brasil¹²⁰, identificaram-se os seguintes ajustes: Contrato 015/2020 (assinado em 7/5/2020), decorrente da Concorrência 002/2019/SML/PVH; e 026/2020 (firmado em 6/7/2020), subsequente ao Edital 005/2019/SML/PVH. Ademais, em razão da pandemia (Covid-19), não foi realizada a inspeção *in loco* das obras pelo TCU, prejudicando, dentre outros pontos, a verificação da aderência dos serviços executados às especificações contratadas.

De toda forma, as análises técnicas permitiram identificar irregularidades graves justificantes de recomendação de paralisação nos certames conduzidos pela Prefeitura Municipal de Porto Velho. A uma, capitulada como “restrição à competitividade decorrente da adoção de crité-

¹²⁰ <https://voluntarias.plataformamaibrasil.gov.br/voluntarias/proposta/ConsultarProposta/ConsultarProposta.do>, acesso em 12/11/2020.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

rios inadequados para desclassificação das propostas de preços”, decorreu da desclassificação (inadequada) das quatro propostas que cotaram os menores preços – dentre as seis empresas habilitadas na Concorrência 001/2019/SML/PVH – sob fundamentos colidentes com os entendimentos do Tribunal (registra-se: a licitação adotou o regime de empreitada por preço global, com o menor preço como critério de julgamento, conforme previsto na Lei 8.666/1993¹²¹). Pormenorizadamente, as razões aduzidas para a eliminação dos postulantes às obras foram:

- a) incompatibilidade (inexequibilidade) do valor cotado para a taxa de emissão de ART pelo CREA/RO – nas propostas foram colocados os valores de R\$ 204,49 e R\$ 197,96 (ambos antes do BDI) e no orçamento estimativo previu-se R\$ 226,50 (sem incidência de BDI). Nos termos colocados pelos técnicos do TCU, o juízo acerca a inexequibilidade da proposta deve ter como parâmetro o valor total da proposta, não um item isolado da planilha de custos (com base nos. Acórdãos 1.850/2020-TCU-Plenário e 637/2017-TCU-Plenário), mormente no caso em questão, no qual a baixa materialidade dos valores envolvidos (0,0007% do valor estimado da contratação) motivara a desclassificação de concorrentes que apresentaram preço global mais baixo que o contratado, restringindo, indevidamente, a competitividade do certame;
- b) ausência de composição de custos unitários (CCU) relativa ao serviço de transporte de funcionários e de locação de banheiros químicos, estimados, respectivamente, em R\$ 294.426,00 e R\$ 9.000,00 – ocorre, entretanto, que a própria Administração não apresentara o detalhamento dos custos no orçamento-base (em desrespeito ao disposto na Súmula TCU 258/2010), considerando-se, então, não razoável a desclassificação sumária dos licitantes, os quais apresentaram propostas com o mesmo padrão adotado no Edital. Complementarmente, colocou-se que a soma dos custos dos serviços para os quais não se apresentaram CCU representava menos de 1% do valor total do objeto, fazendo com que a desclassificação tenha afrontado os princípios da isonomia, da eficiência, da economicidade, da razoabilidade, do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, deixando-se de selecionar a proposta mais vantajosa pela Administração e indo de encontro a julgado do TCU (Acórdão 2.239/2018-Plenário);

¹²¹ Cf. item 394 do Relatório do Acórdão 2833.2020-TCU-Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

- c) duplicidade de incidência de BDI nos serviços de transporte dos insumos betuminosos constantes das propostas – os técnicos do TCU identificaram, após análise das contrarrazões das empresas licitantes, que o valor constante da planilha orçamentária apresentada abrangia apenas os custos, não incluindo a incidência do BDI. Ressaltou-se que a estimativa orçamentária da própria Administração continha o mesmo erro formal alegado para desclassificar os interessados, não sendo pertinente considerar a ocorrência de sobrepreço no orçamento-base da licitação em função de duplicidade de BDI, tampouco adequado não se buscar a proposta mais vantajosa, por meio de diligência que poderia esclarecer e sanear o erro formal, afrontando-se jurisprudência do TCU e princípios administrativos;
- d) divergência, entre o quantitativo do orçamento-base da licitação e da proposta do licitante, relativa ao serviço de transporte de material fresado em via urbana pavimentada (orçamento previu a quantidade de 476,76 para o item; na proposta, colocou-se 476,73) – o excesso de formalismo adotado pela Comissão de Licitação desclassificaria uma proposta (com preço global menor que a apresentada pelo contratado) que, caso tivesse apresentado o valor correto do quantitativo discordante, representaria uma redução do valor total da proposta de R\$ 0,03, o que, por si só, macula o ato de desclassificação operado. Adicionalmente, apresentou-se entendimento do Acórdão 898/2019-TCU-Plenário no sentido de que erros no preenchimento da planilha de preços unitários não são motivos bastantes para desclassificação de licitantes naquelas oportunidades em que se puderem ajustar as incorreções sem majoração do preço global ofertado;
- e) ausência de detalhamento de encargos sociais nas propostas de três empresas, descumprindo item editalício que previa a apresentação explícita da incidência de leis sociais sobre os custos informados, de forma analítica e por meio de planilhas específicas, nos moldes de Modelo de Proposta de Preço – as informações relativas aos encargos sociais, alegadamente não apresentadas segundo modelo definido em edital, poderiam ser obtidas de maneira simples, por meio de mero cálculo (aplicação de percentual sobre o custo informado) pela Administração ou pelas próprias empresas, mediante solicitação dos representantes da Prefeitura. Neste contexto, a discrepância



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

das informações não deveria ter o condão de desclassificar, sumariamente, empresas que apresentaram propostas com menores valores globais, sem olvidar de que não constou, do orçamento estimativo do edital, o detalhamento requerido, o que não se coaduna com os Acórdãos 2.823/2012-Plenário, 2.272/2011-Plenário e 11.197/2011-2ª Câmara, todos do TCU.

Assim, em função das desclassificações inadequadas operadas pela Administração Municipal, contratou-se a empresa licitante que apresentara o quinto maior preço global (R\$ 36,2 milhões), em detrimento dos R\$ 32,9 milhões referentes ao menor preço apresentado.

A segunda, classificada como “sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, resultou de análise da planilha orçamentária integrante do Contrato 084/PGM/2019 (subsequente à Concorrência 001/2019/SML/PVH), em que se identificou sobrelevação no preço global no montante de R\$ 1.430.803,21 (3,94% do valor contratual), resultante do cotejamento entre as cotações unitárias de serviços que se apresentaram acima dos referenciais oficiais de preço (Sinapi e Sicro) e os preços subavaliados, conforme método padrão da Corte de Contas para quantificar sobrepreço em obras em execução (Acórdãos TCU 2510/2016-Plenário, 3650/2013-Plenário, 2957/2015-Plenário, entre outros). Os serviços “construção de pavimento com aplicação de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ)” e “transporte e aquisição de emulsão asfáltica RR-2C” foram os que tiveram maior peso para o sobrepreço apurado (R\$ 1.667.218 e R\$ 435.915, respectivamente)¹²².

Restou identificado, ademais, que a concepção original dos projetos de sinalização horizontal, integrantes do projeto básico relativo ao Convênio 850310/2017 (antecedente à Concorrência 001/2019/SML/PVH e Contrato 084/PGM/2019), estava desatualizada e deficiente, em desobediência ao art. 6º, inciso IX, e não atendendo aos requisitos do art. 12, todos da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, recebendo a classificação de falha/impropriedade (F/I) pela área técnica do TCU. As defasagens e inconformidades vieram a lume em decorrência análise técnica perpetrada pela Secretaria Municipal de Trânsito de Porto Velho, após o encerramento do procedimento licitatório, verificando-se, entretanto, a não consumação de dano, haja vista não terem sido

¹²² Dados pormenorizados acerca dos sobrepreços/subpreços apurados para cada serviço, bem como detalhamento dos cálculos do sobrepreços dos itens “construção de pavimento com aplicação de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ)” e “transporte e aquisição de emulsão asfáltica RR-2C”, disponíveis, respectivamente, nos parágrafos 86 e 89 ao 104 do Relatório de Fiscalização TCU n. 130/2020 – TC n. 022.713/2020-4.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

executados serviços relacionados à sinalização horizontal nos trechos de obras já atacados e, ainda, a conduta dos fiscais do contrato consistente na paralisação das referidas atividades de sinalização horizontal, evitando-se, deste modo, a execução de serviços em discordância com os padrões definidos pela autoridade de trânsito municipal.

Em atenção ao procedimento previsto no § 9º do art. 118 da Lei 13.898/2019 (LDO/2020), a unidade técnica do TCU colheu a manifestação preliminar da Prefeitura Municipal de Porto Velho acerca das irregularidades detectadas. Com efeito, os argumentos oferecidos preambularmente pela municipalidade não lograram afastar os indícios de irregularidade identificados, posicionando-se (os técnicos do Tribunal), em função da materialidade, da potencialidade de ocorrência de dano ao Erário e do ensejo de nulidade do procedimento licitatório e do próprio contrato decorrente, por confirmar a classificação preliminar dos achados, atribuindo-lhes a categoria de irregularidade grave com recomendação de paralisação – IGP¹²³. A Corte de Contas, então, examinou o processo de fiscalização das obras de drenagem, pavimentação asfáltica e meio-fio em Porto Velho/RO, em sessão plenária do dia 8/12/2020. Nesta oportunidade, acolhendo em essência os encaminhamentos propostos pela equipe técnica da Secretaria do Tribunal, prolatou-se o Acórdão 4054/2020-TCU-Plenário, por meio do qual foi cancelada a classificação “IGP” das irregularidades tipificadas como restrição à competitividade decorrente da adoção de critérios inadequados para desclassificação das propostas de preços e sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Ainda no bojo da decisão supracitada, deliberou-se: a) pela possibilidade de ser reavaliada a recomendação de paralisação do empreendimento caso o município de Porto Velho adote as medidas corretivas alvitadas¹²⁴; b) por promover a oitiva do Município de Porto Velho/RO e da empresa contratada para executar as obras; e c) por informar que, na hipótese de

¹²³ É relevante registrar as informações trazidas pela Prefeitura Municipal de Porto Velho quanto à evolução da obra objeto do Contrato 084/PGM/2019: foram realizadas 8 medições, totalizando R\$ 10.948.995,31, sendo que a oitava medição, no valor de R\$ 2.669.594,68, ainda não havia sido paga. Assim, o percentual de execução do empreendimento alcançara o equivalente a cerca de 30,17% do valor contratual (data de referência: 10/11/2020, conforme registro de resposta de comunicação do Ofício 53271/2020-TCU/Seproc, disponível no sítio de acompanhamento processual do TCU – <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=02271320204>, acesso em 16/12/2020).

¹²⁴ Repactuação do Contrato 084/PGM/2019, entre a Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO e a empresa J.J. Construções Montagens Industriais (11.411.952/0001-14), de modo a reduzir o seu valor total em R\$ 3.338.216,51, para elidir o dano ao erário em função da desclassificação irregular de empresas licitantes, a qual resultou na contratação de proposta menos vantajosa para a administração; e do sobrepreço apurado pela existência de itens acima dos referenciais de mercado, no valor de R\$ 1.430.803,21 (valores na data-base abril/2020)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

as alegações apresentadas pelo município não elidirem a proposta de IGP, o Tribunal poderá reclassificar o achado para IGR se houver autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos ou se forem apresentadas garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário de R\$ 3.338.216,51, (valor que engloba o sobrepreço R\$ 1.430.803,21), até a decisão de mérito sobre o indício relatado, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente.

Em iniciativa própria, pôde o Comitê apurar que, em 02/02/2021, o Diário Oficial dos Municípios de Rondônia traz a publicação¹²⁵ do Extrato nº 033/PGM/2021, com o Primeiro Termo Aditivo ao contrato, cujo objeto é “Suprimir, do Contrato n.º 084/PGM/2019, o valor de R\$ 3.338.216,51 (três milhões, trezentos e trinta e oito mil, duzentos e dezesseis reais e cinquenta e um centavos), passando o valor global do contrato de R\$ 36.295.478,78 (trinta e seis milhões duzentos e noventa e cinco mil, quatrocentos e setenta e oito reais e setenta e oito centavos) para R\$ 32.957.262,27 (trinta e dois milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, duzentos e sessenta e dois reais e vinte e sete centavos).” Acrescenta ainda o extrato que “As demais cláusulas e condições, ínsitas ao Contrato nº 084/PGM/2019, permanecem íntegras e inalteradas, posto que ratificadas pelo presente instrumento.”

125

Disponível

em

http://www.diariomunicipal.com.br/arom/pesquisar?busca_avancada%5B_paper%5D=1&busca_avancada%5BentidadeUsuar%5D=24707&busca_avancada%5Bnome_orgao%5D=&busca_avancada%5Btitulo%5D=&busca_avancada%5Btexto%5D=J.J+CONSTRU%33%87%33%95ES+MONTAGENS+INDUSTRIAS&busca_avancada%5BdataInicio%5D=01%2F02%2F2021&busca_avancada%5BdataFim%5D=08%2F03%2F2021&g-recaptcha-response=03AGdBq2691rpmJJR3fBpd1CMIBg4SoWiOKJPfD1vPjxwtue5NJjL00Bzi-KSvYPkNaaQ1oRHwp2kdHR8ac8E_1vpXEOqHzuT4u7N0k_m81xZSmu4Vq1IzeG-uE50a5ZgCnI_k2fxP8MQISjaITqXLa0rfSvKs3the9zm-b15Go_759zwGU0uoUL3chh2x8oe8qx4ZUYq3V7h0oyFsoG3hQss3OqCZ-YMVxOmVtq-0BB3NLJ_qNnIL8PLwvhZ1IDNrJUe4a6HtViXcgdWrAQBR2wk6y9u1EWItaGaIAzvoBJuljcfF5OkMKORjkrz6JOpuhEI_HuBfQ7PnZ6YREBdrquFdihibAgpr-ITbQLno6uUa1PjKbA41baODxKIxu0-Pj6XnGLCgt-PkcYHd89EU-zj-Tw45BBI6LXrQxxrCKx-T_zr9HSrekXx6DYmHwRcTGDYYU63n03a-HuXxyNAlTrkli_nzmNIvnpZpqCXWFRK6opsBG8fRIWc_ABjqw-ybYKJUaO2NkIKlcXRFxJLhpO_Zzsl4KWew&busca_avancada%5B_token%5D=e-4abn65yYKKTmaoGFfCOVM6YuOod_smWZV353D0BQE
http://www.diariomunicipal.com.br/arom/materia/621F8885/03AGdBq25-cX_4T_rj6xSdwZ8LfpRfubShbK9_MBhJWCXgrQU2tEqlizBttPC35eia0X4KSznwEPXCDfJCyyuROt-VkhOXcAiWPww3chZVCYwyWEillh8ZxEvGAADHG4PfhiCWNej810q9Duo8-64zSmS4n-DS9w7xqY17adLqyoJW7bvm3-P4Lp45Jbyw--snO-KoK90NNtIt5EqRoX99yoqgJJugZSL5As3Mqjj-IdxvtwV3Ln1BNhRiX99BkxK5_t5_k4loXlw34KiQzjkN4RPWwAPM4Y70rnWmDs_oAtQFoyYpTX8mm3QEY0p6BFsZte50qTB1WjmCO0CzIoyHPfJ9zu1dfbmF9f5uwY_mYV-uW9x1PJjwvRpSmuVrlu9IKQnEXcrXYmPuYPua_hxkzyXtzfGoGWm5wpg9WMY4t90735D8VwiTf8kKaBdKb8JY84K3QYqTeqPbDnU1AOxL6UATipME5Fa6Sy3bi0-27n452RY63kiFRJjXSkPSyBLaTzIIUuZTdwubZ4t7dtc-bG_2SkN_iGA

e



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Assim, a um primeiro exame, vê-se cumprida literalmente a providência acauteladora proposta pelo Tribunal.

Na audiência promovida pelo Comitê em 10/3/2021, respondendo a questionamento do coordenador do COI, o representante do TCU confirmou também ter recebido a documentação em questão, e que – sempre ressalvada a possibilidade de entendimento divergente decorrente de análises posteriores do corpo deliberativo – correspondiam à impressão inicial de que as providências saneadoras nela estão contempladas.

Informação do gestor:

O Ministério do Desenvolvimento Regional apresentou à CMO o Ofício nº 19/2021/CGME (MDR)/DEMOB (MDR)/SMDRU (MDR)-MDR, de 19/02/2021, pelo qual afirma estar aguardando parecer técnico da Caixa Econômica Federal acerca do pleito da Prefeitura em aproveitar o processo de licitação aqui questionado em novo convênio (nº 906198/2020) com objeto similar, ressalvando no entanto a existência de vedação expressa para o mesmo (Portaria Interministerial 424/2016, art. 9º, § 8º, incisos I e II). Acrescenta também, anexa ao documento enviado, cópia da manifestação da Prefeitura Municipal de Porto Velho encaminhada ao TCU e datada de 1/2/2021, na qual o município detalha as providências internas adotadas em resposta aos questionamentos do TCU. Nesta última, transcrevem-se excertos do parecer da Procuradoria do Município concordando com o questionamento relativo ao sobrepreço do fornecimento do asfalto e do preço unitário do serviço de pavimentação (informando terem sido glosados valores a esse título), além de recomendar em caráter geral a repactuação nos termos colocados pelo TCU (com redução de R\$ 3.338.216,51 no valor contratual). A manifestação faz referência à celebração de um Primeiro Termo Aditivo ao contrato em questão (embora não tenha sido juntada a cópia do aditivo na resposta recebida pela CMO).

O Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Regional, em audiência de 10/03/2021, relatou ter sido procurado diretamente pelo Prefeito Municipal, asseverando que adotaria todas as medidas para acatar os apontamentos feitos pela fiscalização do Tribunal.

Proposta do COI:



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Trata-se de ocorrência clássica em que as medidas tempestivas do Tribunal de Contas da União, conjugadas com os esforços do Congresso Nacional, permitem identificar e tratar irregularidades graves em empreendimentos que sequer iniciaram a execução das obras (ou ainda com baixo percentual de execução)¹²⁶, contribuindo para evitar a consumação de maiores prejuízos ao Erário Federal. Clássicas, da mesma forma, as irregularidades identificadas nas obras das vias urbanas de Porto Velho/RO: restrição à competitividade do certame licitatório (IGP); sobrepreço (IGP); e projeto básico defasado (F/I).

A restrição à competitividade decorrente de critérios inadequados na desclassificação das propostas de menor valor global no âmbito da Concorrência 001/2019/SML/PVH foi patente. Os motivos que embasaram as desclassificações, de fato, não são razoáveis, demasiadamente apegados a formalismos, contrários à jurisprudência do Tribunal de Contas da União e não apreciam o interesse público envolvido na questão.

A título exemplificativo, não se mostra crível eliminar licitante com proposta divergente em 0,03 no quantitativo de um item (o orçamento-base previa a quantidade de 476,76 do transporte de material fresado em via urbana pavimentada; na proposta constou 476,73), o que representou diferença de três centavos num preço final de mais de R\$ 30 milhões. Tampouco é sensato excluir de concorrência pública empresas, sob a alegação de inexecutabilidade, que cotaram o item “Taxas e Emolumentos” – valor da taxa para emissão de ART – em R\$ 204,49 e R\$ 197,96 (antes do BDI), ao passo que o orçamento estimativo previu o valor de R\$ 226,50: além de os valores cotados, após a incidência do BDI, serem suficientes para o custeio da taxa, o juízo de inexecutabilidade deveria ter adotado como parâmetro o valor total das propostas, não o de um item isolado da planilha de custos (mormente quando o item em questão representava 0,0007% do valor estimado de contratação), como bem delineado na jurisprudência do TCU.

¹²⁶ Em 24 de setembro de 2020, data de finalização do relatório de auditoria, a execução financeira do Contrato 084/PGM/2019 era de 9,74% (R\$ 3.536.823,07). Em consulta aos dados do Siconv no dia 14/11/2020, por meio da Plataforma [+Brasil \(https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/proposta/ConsultarProposta/ConsultarProposta.do\)](https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/proposta/ConsultarProposta/ConsultarProposta.do), observam-se: Notas Fiscais apresentadas pelo contratado no valor total de R\$ 8.140.707,05 (última delas em 16/9/2020), correspondendo a 22,43% do contrato; e expedição de Ordens Bancárias no montante de R\$ 6.460.529,80 (última em 17/8/2020), condizente com 17,8% do contrato. Ademais, informações oferecidas pela Prefeitura de Porto Velho ao TCU, em 10/11/2020, indicam a realização de 8 medições, num total de R\$ 10.948.995,31 (pendente o pagamento da oitava medição, no valor de R\$ 2.669.594,68), perfazendo cerca de 30,17% de execução do empreendimento.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

A outra irregularidade classificada como IGP pela equipe técnica do Tribunal – sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado – é, também (e por si só), suficiente para respaldar a atuação do Congresso Nacional no sentido de bloquear a execução física, orçamentária e financeira do empreendimento. Após a desclassificação irregular das três propostas com menores preços (R\$ 32,95 milhões, R\$ 33,51 milhões e R\$ 33,89 milhões), a Prefeitura de Porto Velho contratou a obra por R\$ 36,29 milhões, sendo que cálculos apontam R\$ 1,43 milhão (3,94% do valor do instrumento) de sobrepreço na planilha orçamentária integrante do Contrato 084/PGM/2019 (a apuração do sobrepreço se baseou em uma amostra representativa – 96,82% do contrato – e com base no Método da Limitação do Preço Global, o qual é adotado, pelo TCU, como padrão para quantificar sobrepreço em obras em execução).

O primeiro dos dois itens que mais contribuíram para o sobrepreço identificado derivou de uma composição de custos do contrato que fixou quantitativos diferentes da metodologia prevista no referencial de preços (Sinapi), sem que fosse apresentada qualquer justificativa. O serviço “Construção de pavimento com aplicação de CBUQ” na composição 95995 do Sinapi prevê o CBUQ para a formação do preço; por sua vez, o insumo em questão integrou outro serviço do contrato: “Usinagem de CBUQ com CAP 50/70”; retirou-se, portanto, o custo do insumo CBUQ da composição referencial, a fim de se estimar o custo unitário referencial do serviço “Construção de pavimento com aplicação de CBUQ” aplicável ao contrato, chegando-se ao valor unitário de R\$ 108,90 (após BDI de 17,92%), perfazendo um sobrepreço total de R\$ 1.667.218,30 neste item.

O segundo serviço, “Transporte de material betuminoso – emulsão asfáltica – RR-2C”, teve preço estimado, pela Prefeitura de Porto Velho, assumindo-se que a compra da emulsão asfáltica se daria em Araucária/PR (distante 3.031km do município nortista), desconsiderando-se os preços de fornecedores mais próximos (os quais poderiam ser obtidos por cotação de mercado), o que diminuiria significativamente o custo do transporte rodoviário. Não por acaso, a empresa contratada adquiriu o insumo em questão em Manaus/AM, porém a Prefeitura o paga com base em um custo de transporte que dista mais de 3 mil quilômetros de Porto Velho/RO, representando mais de R\$ 435 mil de sobrepreço.

Fechando as irregularidades detectadas, o “projeto básico deficiente e desatualizado”, em que os serviços previstos nos projetos de sinalização horizontal contratados não condizem com



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

os que devem ser executados nas vias que serão recapeadas, segundo parecer emitido pela Secretaria Municipal de Trânsito. Neste ponto específico, apesar de a irregularidade de projeto básico deficiente ser frequentemente de elevada gravidade, os técnicos do TCU a classificaram como F/I – falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência – e registraram que os próprios fiscais do Contrato 084/PGM/2019 tomaram a iniciativa de não executar os serviços de sinalização horizontal, afastando-se a ocorrência de dano.

As irregularidades noticiadas pelo TCU – restrição à competitividade decorrente da adoção de critérios inadequados para desclassificação das propostas de preços e sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado – revestem-se da gravidade necessária a justificar o bloqueio físico, orçamentário e financeiro pelo Congresso Nacional. Os atos e fatos são materialmente relevantes, apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, podem ensejar a nulidade do procedimento licitatório e do contrato e configuram graves desvios em relação aos princípios constitucionais que regem a matéria: portanto, subsomem-se ao prescrito no art. 137, IV, “a” e “b”, e no art. 138, I, da LDO 2021.

De toda forma, a este Comitê impõe-se o dever de avaliar os demais aspectos, riscos, impactos, custos e benefícios de eventual bloqueio da obra (cf. art. 138, II, da LDO 2021). De imediato, ressalta-se não ser ignorada a importância socioeconômica do empreendimento, que busca melhorar a infraestrutura viária do município de Porto Velho, agregando, ao fim, qualidade de vida à população local. Entretanto, não poderia a importância socioeconômica servir de escusa a permitir o prosseguimento de obra com vícios de tamanha magnitude.

Há de serem sopesados, também, os custos decorrentes da paralisação – os quais invariavelmente ocorrem em obras cujo contrato esteja em execução – e os benefícios que advirão da providência acautelatória. Neste ponto, novamente diante da gravidade dos fatos trazidos pela Corte de Contas, a paralisação do empreendimento mostrar-se-ia como o caminho adequado, a fim de não permitir a materialização de mais prejuízos, bem como adotar as providências necessárias ao saneamento das irregularidades, em especial a eliminação do sobrepreço identificado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

No entanto, e felizmente, a providência corretiva alvitrada pelo Tribunal foi cumprida pela Prefeitura, com a redução do valor do contrato nos montantes indicados no Acórdão 4054/2020. Não havendo mais o dano ao Erário, e estando os preços realinhados aos de mercado nas condições apontadas pelo TCU, perde o objeto a preocupação principal do mecanismo de que é agente este Comitê. Eventuais irregularidades formais quanto à conduta nas desclassificações da licitação serão apreciadas em sede de julgamento de contas pelo Tribunal, já sem reflexos ponderáveis na questão da preservação dos valores repassados pela União. Pode assim o Comitê propor com segurança a não inclusão dos objetos referidos a essa obra no Anexo da LOA, dado terem sido cumpridas as providências saneadoras exigidas nos termos da LDO.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Sistema Adutor do Ramal do Piancó na Paraíba

53204 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

Programa de Trabalho:

18.544.2221.15DX.0020/2020 – Construção do Sistema Adutor Ramal do Piancó na Região Nordeste

Objeto:

Concorrência-Cest/PB 1/2020 - Execução dos Serviços de Construção da 1ª Etapa do Sistema Adutor do Ramal Piancó.

Irregularidade:

Projeto básico deficiente e incompleto

Projeto básico sem aprovação pela autoridade competente

Ausência de EIA/RIMA e de Licença Ambiental Prévia para as obras

Não obtenção do Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (Certoh) para o empreendimento

Objeto:

Contrato CEST-PB/06/2019 - Aquisição de tubos, conexões e válvulas em ferro fundido destinados às Obras de Construção da Primeira Fase da Primeira Etapa do Sistema Adutor do Ramal do Piancó.

Irregularidade:

Grave incerteza sobre a compatibilidade de seu objeto com as demandas da obra tal como vierem a ser especificadas quando da correção das deficiências do projeto básico

Informação do TCU:

O Ramal do Piancó é uma obra hídrica (adutora) destinada a captar água no Trecho II do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Distrito de Umburanas, em



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Mauriti/CE. A vazão captada seguirá pelo Rio Piancó até o Açude Condado, no Estado da Paraíba, de onde a água seguirá até o Sistema de barragens Coremas-Mãe D'Água situado no município de Coremas. O custo total do empreendimento, referente à 1ª Etapa, foi estimado por R\$ 181,7 milhões. O edital de licitação para contratação dos serviços de implantação das obras (Concorrência-Cest/PB 1/2020) foi suspenso devido à pandemia causada pelo Covid-19, contudo foi reaberto em 21/8/2020. A contratação dos serviços de supervisão das obras (Concorrência-Cest/PB 2/2020) foi declarada nula, com determinação ao Dnocs para que adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular o ato convocatório, pelo Acórdão 2108/2020-TCU-Plenário, em 12/8/20. Já o fornecimento dos materiais e equipamentos da adutora foi contratado a partir do Pregão Eletrônico-Cest/PB 2/2019 (aquisição de tubos, conexões e válvulas em ferro fundido), cujo contrato já está em andamento num total de R\$ 94.686.957,45.

A dotação orçamentária para a obra alcançava R\$ 12.328.966,00 quando da fiscalização em 2020. Não consta do PLOA/2021 valor para a mesma obra. Consulta ao Siga Brasil, porém, revela que existem R\$ 29.072.019,64 inscritos em Restos a Pagar para essa finalidade.

O relatório da fiscalização realizada em 2020, com seus elementos integralmente confirmados pelo Acórdão 2955/2020 – TCU – Plenário, de 04/11/2020, aponta uma série de problemas no objeto submetido à licitação para a implantação das obras. Em primeiro lugar, o projeto básico que descreve e formaliza o objeto a ser contratado padece de uma série de vícios e obscuridades:

a) alteração injustificada na concepção da adutora, que passou de tubulação aérea para enterrada, contrariando parecer do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), que assegura ser essa opção economicamente inviável em qualquer traçado que se utilize (os serviços decorrentes dessa mudança representam 43 % do valor total do novo orçamento licitado da obra, e a disponibilidade de materiais para aterro é bastante problemática na região, encarecendo o custo e a dificuldade técnica da obra); destaca-se a inexistência de qualquer motivação técnica para essa escolha nos documentos do projeto e da licitação;

b) discrepância relacionada ao tipo de adutora em documentos do edital – texto do edital, memorial descritivo, plantas e especificações do projeto (em certos pontos especifica-se que al-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

guns trechos serão “por recalque”; em outros pontos, os mesmos trechos são apontados como “por gravidade” – o que acarreta uma diferença substancial na caracterização da obra);

c) inexistência de materiais e serviços elétricos e de automação no orçamento da concorrência, quando esses serviços fazem parte da obra a entregar – o que implica em que tais serviços tenham de ser inseridos em aditivos contratuais que ampliariam o escopo do contrato em relação ao projeto básico, e que o valor do edital (e da proposta) não reflète os custos totais do empreendimento a ser construído pelo contratado;

d) ausência de estudos geotécnicos e laudos de sondagem para a obra em questão (o que compromete gravemente a precisão técnica e econômica dos serviços de escavação e aterro que representam a maior parte do contrato);

e) ausência de projeto de desapropriações e de levantamento de interferências (o que, novamente, implica em que tais serviços tenham de ser inseridos em aditivos contratuais que ampliariam o escopo do contrato em relação ao projeto básico, e que o valor do edital (e da proposta) não reflète os custos totais do empreendimento a ser construído pelo contratado; mais grave ainda, as dificuldades com desapropriação são uma das mais frequentes causas de atraso, paralisação e elevação de custos dos projetos em obras públicas no país; e

f) ausência de relatório técnico elaborado por profissional habilitado para justificar a diferença entre as composições de custo unitário utilizadas no projeto e as composições que são obrigatórias à administração pública como referência de preço (arts. 5º e 8º, parágrafo único, do Decreto 7.983/2013) – ou seja, os preços orçados como base para licitação não seguem os padrões técnicos definidos pelo próprio Executivo, sem qualquer justificativa; e

g) item do orçamento especificado como fabricante exclusivo (um dos itens relevantes – bomba de adução, responsável por 11,2 % do total orçado) foi definido a partir de uma especificação de marca, o que é proibido pelo art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993 e representa restrição injustificável à competitividade da licitação.

Passando a outro indício, observou-se que o projeto básico submetido à licitação não foi objeto de aprovação formal do seu conteúdo pelo DNOCS (o qual apenas emitiu “Termo de Recebimento Provisório” para o serviço feito pela contratada que o elaborou). Não se trata de uma lacuna meramente formal (embora seja também uma conduta taxativamente vedada pela Lei de Licitações e conduza, de per si, à nulidade jurídica do certame): na prática, nenhum agente pú-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

blico debruçou-se sobre o projeto para verificar a segurança quanto ao conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra, o que é um parâmetro indispensável para a administração pública realizar a despesa, e também para os licitantes ofertarem propostas com segurança jurídica. Essa incerteza quanto à precisão do projeto reflete-se desde já na precificação de maior grau de risco (portanto, maior custo) nas propostas que viessem a ser apresentadas.

Outro indício de gravidade é a ausência da emissão de Licença Ambiental Prévia, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para as obras. Sem tais documentos (o EIA/RIMA inclusive como pressuposto da concessão da Licença Prévia), a Lei 8666/93 proíbe expressamente a abertura de qualquer licitação para obras. Do ponto de vista material, a dimensão ambiental é um dos elementos indissociáveis da caracterização da obra: a ausência dos estudos e licenciamento ambientais impede que se conheçam os riscos e eventuais mudanças no projeto e custos adicionais que seriam necessários para a efetiva implantação das obras – o que também transfere um enorme volume de incertezas para as propostas a serem apresentadas e para a condução futura do empreendimento.

O último ponto é a ausência de Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (Certoh) por parte da Agência Nacional de Águas (art. 2º do Decreto 4.024/2001), exigência necessária para que se verifique a sustentabilidade hídrica do empreendimento, ou seja, a viabilidade sob o ponto de vista da gestão dos recursos hídricos da região como um todo (o que é pressuposto indispensável da própria iniciativa de construir uma adutora com recursos públicos).

As respostas da oitiva prévia do DNOCS ao TCU são completamente incapazes de afastar, na visão do Tribunal, os riscos ao Erário e ao meio ambiente envolvidos nas irregularidades apontadas. Quanto aos questionamentos ao projeto, respondem:

a) no quesito da mudança da adutora (de aérea para enterrada) apenas que “foi verificada a existência de várias entradas de propriedade, e devido ao tubo apenas permitir uma pequena deflexão, e, por não querer adotar curvas horizontais nas tubulações, preferimos deixá-la toda enterrada.” - o que não traz nenhum argumento que sequer tente justificar o mérito da mudança frente ao interesse público, diante do aumento de custo e da própria inviabilidade econômica da adutora enterrada, previamente demonstrada tecnicamente pelo EVTEA;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

b) na questão das desapropriações, confirma que pretende defini-las apenas quando da elaboração do Projeto Executivo, tendo o projeto básico considerado que toda a obra se realizaria nas faixas de domínio das rodovias estaduais e em áreas de servidões das propriedades – atitude que meramente confirma a deliberada aceitação de todos os riscos relativos à desapropriação como custos e prazos a serem adicionados – como fato consumado – ao desenvolvimento da obra.

c) no que se refere às composições de preços, limitam-se a apontar em tese que existem outras organizações públicas que podem oferecer composições de preços de referência válidas para essa orçamentação, mas não indicam as razões específicas de cada afastamento das composições referenciais (SINAPI/SICRO) no projeto;

d) na matéria da aprovação do projeto, teria sido assinado o “Termo de Recebimento Definitivo” no contrato a ele relativo - o que não é o mesmo que a aprovação do projeto, desresponsabilizando-se assim o administrador de verificar e atestar se o projeto é adequado como caracterização de uma despesa conveniente e oportuna a ser feita pelo poder público¹²⁷.

e) quanto aos demais questionamentos sobre o projeto, todos teriam sido retificados na “Revisão nº 05 do Projeto Básico” – não sendo republicado o edital com tais modificações, como não o foi, isso significa que o documento formal sendo submetido à licitação, ao qual deverão referir-se às propostas e que servirá de base para os contratos, está errado, incompleto, incoerente (ou seja, as licitantes serão obrigadas a apresentar propostas para um objeto que é, desde já, diferente daquilo que deverá ser executado – uma receita certa para um contrato irregular e uma execução conturbada e litigiosa).

No que tange às licenças ambientais e EIA/RIMA, informam meramente que “tramita nessa Coordenadoria Estadual processo relativo ao tema, sendo envidados esforços a fim de obter todas as licenças ambientais relativas ao empreendimento”, e o requerimento do Certoh já foi protocolado junto à ANA. Trata-se da simples confirmação da irregularidade, visto que tais aprovações não são meros carimbos, mas precisam ser conduzidos previamente ao início da lici-

¹²⁷

O Termo de Recebimento Definitivo do projeto significa apenas que a empresa contratada para elaborá-lo entregou tudo aquilo que dela se exigia em contrato. Não expressa, de forma alguma, que a obra a que se refere aquele projeto recebido é adequada para ser executada do ponto de vista da política pública e das circunstâncias concretas que envolvem a licitação.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

tação, sob pena de que a própria viabilidade da obra seja posta em risco – além de serem exigências legais taxativas e incontornáveis.

Em decorrência de tais constatações, o Ministro-Relator no TCU adotou medida cautelar em 23/10/2020 determinando ao DNOCS a suspensão do andamento da Concorrência 1/2020 até que o Tribunal delibere definitivamente sobre o mérito da matéria e, caso algum contrato já tenha sido firmado, a abstenção de praticar qualquer ato com vistas à sua execução. A medida foi integralmente referendada pelo Plenário no Acórdão nº 2955/2020 – TCU – Plenário, e permanece vigente.

Tais informações foram integralmente corroboradas pelo representante do TCU na audiência pública de 10/03/2021.

Informação do gestor:

Em audiência pública promovida pelo Comitê em 10/3/2021, o chefe da Divisão de Obras da Administração Central do DNOCS informou, com brevidade, que a autarquia pretende abrir nova licitação na modalidade contratação integrada, acolhendo as observações feitas pelo TCU. O coordenador do Comitê, naquela ocasião, solicitou ao DNOCS que informasse as providências efetivas dadas para concretização de tal posição.

Proposta do COI:

Verificação direta pelo COI em 10/3/2021 junto à página de licitações do DNOCS apurou que a autarquia seguiu a letra da medida cautelar, suspendendo a concorrência, sem data definida de retomada, e comunicando tal circunstância às licitantes. Não consta qualquer anulação da concorrência ou republicação do edital.

O Comitê enxerga no caso de Piancó mais uma ocorrência em que a intervenção do controle cumpre plenamente a sua função, estancando prejuízos aos cofres públicos no momento mais precoce possível, antes de qualquer mobilização jurídica, física ou financeira, tornando a correção de rumos a menos onerosa possível.

De fato, a coleção de irregularidades nesse Edital é quase inacreditável: um padrão de desleixo com a legalidade e a boa gestão que há muito não se verificava nos casos trazidos à apreciação do Congresso Nacional. O DNOCS reconhece que o edital que submeteu ao mercado



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

está errado, incoerente, não reflete a obra que deveria ser feita – e mesmo assim mantém em andamento o processo licitatório, obrigando as licitantes a comprometerem suas propostas com um objeto errado e contratando por antecipação aditivos desnecessários se o projeto básico estivesse adequado. O pior para o sucesso da obra, no entanto, não é sequer o problema formal da licitação: a obra que se lança ao mercado está em um completo voo cego no que se refere aos aspectos de desapropriação, sustentabilidade hídrica e impactos/medidas mitigadoras ambientais. Em palavras simples, o DNOCS quer definir um contratado, iniciar a mobilização e somente depois apurar se a obra vai ser possível, ou quais serão as mudanças e adaptações que ela exigirá, e a que preço. Eis a receita certa para o insucesso de uma obra pública.

Outro ponto injustificável é a mudança de concepção da adutora, de aérea para enterrada: não é possível admitir que um gestor opte por construir uma obra mais de 40% mais cara (e com riscos geotécnicos significativos), já demonstradamente inviável, sem que apresente qualquer justificativa. Não se pode, a qualquer título, autorizar uma despesa que, de antemão, sabe-se ser muito mais cara e tecnicamente arriscada do que outra solução disponível.

Neste sentido, se um gerenciamento de empreendimento nessas condições for coonestado pelo sistema de controle, o que está sendo contratado de forma inevitável é o fracasso da obra. Sem uma intervenção decisiva paralisando o certame assim viciado em todas as suas dimensões, a região de influência da adutora terá a certeza prévia de sofrer todos os custos e transtornos da paralisação da obra. Não há custo de paralisação algum no momento atual, dado que a medida cautelar do Tribunal preveniu, agilmente, a conclusão do processo licitatório (não havendo portanto obra em andamento e, felizmente, sequer a configuração de direitos subjetivos de qualquer espécie a empresas privadas). Ao contrário, há prejuízos certos (e atrasos seguros) para a obra com a continuidade desse certame mal iniciado e mal conduzido.

Todos esses fatores, somados à já mencionada fragilidade da supervisão ministerial no âmbito das obras hídricas (que exclui qualquer avaliação otimista de que o ambiente de controle nessa seara poderia suprir, pela via da tutela ministerial, as enormes insuficiências de gestão aqui verificadas) tornariam recomendável a proposta pelo bloqueio orçamentário da concorrência na obra.

Estas observações do Comitê, aparentemente, encontraram eco na administração do DNOCS, que declarou em audiência ter optado - acertadamente - pela desistência da concorrên-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

cia nos termos em que estava colocada, para lançar ao mercado uma licitação técnica e ambientalmente adequada. Trata-se da medida que, se e quando concretizada, resolverá definitivamente o problema.

No entanto, é forçoso reconhecer que a deliberação anunciada em audiência ainda não foi materializada: os registros da licitação continuam dando-a como apenas suspensa em função da cautelar do TCU, e nenhum elemento foi trazido à CMO indicando medidas tendentes à sua revogação. Neste ponto, a parte geral deste relatório deixa clara a jurisprudência construída de forma consistente pelo Comitê ao longo de muitos exercícios: não incluir no Anexo VI da LOA os empreendimentos “em que os gestores demonstrem a esta Comissão a adoção de medidas por ela consideradas necessárias e suficientes ao saneamento ou ao esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU”. Sob este critério (aplicável dado que na licitação de Piancó não há possibilidade de entender-se como conveniente, sob qualquer hipótese, a continuidade da licitação nessas condições – avaliação que é compartilhada pelo próprio DNOCS), é necessária a demonstração das medidas adotadas para concretizar a posição já destacada pela autarquia.

Esta conclusão grave sobre a concorrência original levou ainda o COI a arguir acerca do outro contrato do empreendimento, o de fornecimento de equipamentos (basicamente, tubos e conexões) pelo Contrato CEST-PB/06/2019¹²⁸). Não se apontou qualquer irregularidade na aquisição independente desses componentes (ao contrário, é bastante recomendável, por reduzir o BDI aplicável e aumentar a competitividade). Tampouco houve qualquer menção a irregularidades na seleção da fornecedora nem na eventual execução do fornecimento. No entanto, tratava-se de aquisição de grande porte em relação ao volume do projeto e que depende, basicamente, da coordenação com a realização da obra. Em caráter geral, de nada adiantará a compra massiva de tubos e conexões se a obra não iniciar ou tiver atrasos, deixando-os estocados e sujeitos à deterioração (trata-se de irregularidade comum, por exemplo, em obras ferroviárias, onde a compra de dormentes e trilhos muitas vezes leva ao inútil acúmulo desses componentes em pátios quando a frente de obra não avança). E – como exhaustivamente demonstrado – o estado atual do projeto e

¹²⁸ Dados extraídos da página de contratos do DNOCS: https://apoena.dnocs.gov.br/php/compras/licitacoes.php?p_view=short&title=0&f_ano=2019&f_unidade=cestpb&f_modalidade=pr



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

da licitação está muito longe de assegurar avanço regular da frente de obras, incapaz de insumir, portanto, volumes razoáveis de tubos e conexões em um futuro próximo.

A má condução do projeto e da licitação, por sua vez, acrescentava um risco específico ao projeto: o próprio objeto do fornecimento de tubos depende, invariavelmente, da modalidade de adutora escolhida: os tubos e conexões de uma adutora enterrada não são necessariamente os mesmos de uma adutora aérea. Assim, se estão sendo comprados tubos para uma adutora enterrada e uma revisão de projeto retorna a sua concepção a uma adutora aérea (o que parece altamente provável, dada a demonstrada inviabilidade econômica da adutora enterrada que não foi sequer contraditada pelo DNOCS), parcela considerável de tubos e conexões será diferente, e o que tiver sido comprado com base no projeto anterior corre o risco de ser inútil para o novo projeto. Neste sentido, a inclusão do contrato de obra no Anexo da LOA acarreta a necessidade de bloqueio da execução também do contrato de fornecimento de tubos e conexões: a uma, porque não há sentido em comprar-se desde já equipamentos para uma obra com andamento em horizonte duvidoso; segundo, porque as incertezas em relação à própria natureza da obra a ser executada colocam em dúvida a efetiva necessidade da aquisição dos produtos específicos fornecidos pelo contrato.

No entanto, constata-se que o contrato não foi objeto de execução física ou financeira em 2019 e 2020, não tendo sido reinscrito em restos a pagar em 2021. Não existe, portanto, a autorização orçamentária para a continuidade da sua execução neste ano¹²⁹. Desta forma, perde o objeto a preocupação original do Comitê, não havendo providências a adotar, sendo que neste caso existe plena comprovação documental da situação fática apontada.

Assim, é dever do Comitê, neste momento, propor a inclusão no Anexo VI da LOA/2021 da Concorrência-Cest/PB 1/2020 - Execução dos Serviços de Construção da 1ª Etapa do Sistema Adutor do Ramal Piancó. Esta proposição poderá, no entanto, ser revista a qualquer tempo pelo Comitê (inclusive durante a votação pela CMO) diante do recebimento de comprovação de que o DNOCS adotou as medidas para a anulação ou revogação da concorrência em tela, o que foi sugerido pela própria autarquia em suas declarações em audiência pública.

¹²⁹ Empenhos 2019.NE.193005.11203.800227, 2020.NE.193005.11203.800227, 2020.NE.193005.11203.800228, 2020.NE.193005.11203.800229, 2020.NE.193005.11203.800231 (fonte: SIGA Brasil).



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Ampliação do sistema de trens urbanos de Natal/RN

53209 – Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU

53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

Programa de Trabalho:

15.451.2219.15UE.0001 - PLANOS DE MOBILIDADE URBANA LOCAIS - NACIONAL

15.451.2219.2D49.0001 - ESTUDOS, PROJETOS E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO SETOR DA MOBILIDADE URBANA - NACIONAL

15.453.2219.10SS.0001 - SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO - NACIONAL

Objeto:

Licitação Eletrônica n.º 001/2020–CBTU/STU-NAT - Remodelação do trecho ferroviário, compreendido entre km 391+800 e km 388+350 e construção das estações ferroviárias Boa Esperança e Cajupiranga);.

Licitação Eletrônica nº 002/2020-CBTU/STU-NAT - Construção de 4,2 km do trecho ferroviário a partir do km 425+800, e construção de 3 estações ferroviárias.

Irregularidade:

Ausência de autorização do Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos

Falta de aprovação do EVTEA

Incompatibilidade com a situação financeira e jurídica da empresa e do empreendimento

Informação do TCU:

Pelo Acórdão nº 2485/2020 – TCU – Plenário, a Corte referendou medida cautelar adotada pelo Relator para a suspensão cautelar das Licitações Eletrônicas 001/2020–CBTU/STU-NAT



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

e 002/2020-CBTU/STU-NAT, até que o Tribunal se pronuncie definitivamente quanto ao mérito do assunto.

Os motivos originais da determinação foram:

a) a ausência de autorização do investimento por parte do Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos, visto estar a empresa incluída no Plano Nacional de Desestatização (Decreto 9.999, de 3 de setembro de 2019), e os artigos 47 e 59 do Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998 exigirem necessidade de autorização do órgão gestor desse programa de desestatização para novos gastos das empresas nele incluídas, ficando assim vedadas a assunção de obrigação financeira, aquisição de bens e contratações que não correspondam às operações e giro normais do negócio;

b) ausência de inclusão do investimento no Plano de Mobilidade Urbana da localidade, de competência municipal (art. 18, inc. II, da Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012 - Lei Nacional de Mobilidade Urbana);

c) ausência de aprovação de seus respectivos EVTEA (estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental), pela autoridade promotora da licitação - o Conselho de Administração da CBTU), tanto por exigência de governança estabelecida pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, quanto pela necessidade desse documento para a avaliação do investimento por parte do órgão gestor do Programa Nacional de Desestatização. Na oportunidade, o Acórdão solicitou à CBTU os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA – dos referidos trechos, de forma individual ou global, seus orçamentos-base e respectivos projetos básicos/executivos, além de Plano Municipal de Mobilidade, Plano Diretor ou outro instrumento de política pública que articule os referidos empreendimentos de mobilidade.

Posteriormente, em 02/12/2020, o Acórdão nº 3236/2020 – TCU – Plenário tornou sem efeito a cautelar, em virtude das seguintes razões apresentadas pela CBTU em sede de agravo:

a) publicação da Resolução-CPPI nº 143, de 13/11/2020, mediante a qual os Ministros da Economia e do Desenvolvimento Regional autorizam, em caráter *ad referendum* do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, os investimentos em questão, recomendando que o Conselho de Administração da CBTU delibere sobre todos os investimentos e, se aprovados, monitore-lhes a implementação de modo a não restringir o processo de desestatização.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

b) a constatação de que os municípios da região metropolitana de Natal/RN possuem planos de mobilidade aprovados, e de que “há documento técnico produzido pela CBTU (peça 72) que relaciona a aderência dos investimentos propostos ao referido instrumento de planejamento urbano” (item 21 do Voto);

c) a apresentação pela CBTU dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, “que podem ter sido utilizados para subsidiar a decisão das instâncias executivas e decisórias da CBTU a realizarem os investimentos ora questionados”. (item 22 do Voto).

Não foi possível localizar o andamento das duas licitações nas páginas de informação da CBTU¹³⁰ quando da verificação em 03/02/2021.

Informação do gestor:

Em seu recurso, que resultou no mencionado Acórdão 3236/2020, a CBTU argumenta que:

a) os artigos 47 e 59 do Decreto 2.594/1998 limitam-se a vedar “efetiva compra, contratação ou pactuação de obrigação financeira, não sendo necessária nas etapas preliminares, em que tais compromissos ainda não sejam líquidos e certos”, e isso ocorreria tão somente com a homologação dos processos licitatórios em questão (inexistindo até esse momento direito subjetivo de terceiros em relação ao objeto);

b) o Ministério da Economia, como órgão que preside o CPPI, já havia autorizado os investimentos, mesmo antes da mencionada decisão “*ad referendum*” do Conselho;

c) o Ministério do Desenvolvimento Regional, como órgão supervisor da CBTU, estaria disponibilizando os recursos a partir “de seu orçamento aprovado para obras de mobilidade urbana no País”, tendo aprovado e priorizado os recursos¹³¹;

d) a manifestação do Conselho de Administração da CBTU somente seria necessária para investimentos com valor estimado igual ou superior a R\$ 50 milhões;

e) existiam EVTEA e projetos básicos, apresentados naquele momento ao Tribunal, bem como “acordos de cooperação para estudos e planejamento da mobilidade urbana com os muni-

¹³⁰

<https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/licitacoes/consulta/novo-sistema>

¹³¹

Conforme Nota Técnica que menciona, não transcrita total ou parcialmente no Acórdão em referência.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

cípios envolvidos na expansão¹³², bem como manifestação de interesse da Prefeitura de Natal e parecer favorável do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT para executar os serviços.

Em decorrência de solicitação de informações do COI 2020 (Ofício COI n. 001/2021/CMO), a CBTU encaminhou o Ofício CRT nº 007-2021/P, de 1º/3/2021 (corroborado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional por meio do Ofício n. 71/2021/GM-MDR de 01/03/2021), no qual informou que: foram apresentados, ao TCU, a autorização do PND/CPPI e a compatibilidade com os planos de mobilidade urbana das cidades envolvidas nos projetos licitados; o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 3236-Plenário, revogou a medida cautelar que suspendera as licitações eletrônicas 001/2020-CBTU/STU-NAT e 002/2020-CBTU/STU-NAT; em face dos esclarecimentos prestados junto à Corte de Contas, entende que inexistem irregularidades a serem sanadas, especialmente em face da autorização concedida pelo CPPI/PND e pelo fato de os projetos estarem aderentes aos sistemas metropolitanos de transportes.

Em sua manifestação ao COI na audiência pública de 10/03/2021, o diretor de Relações Institucionais da CBTU reiterou as afirmações de regularidade formal do processo decisório, nos termos do ofício acima referido. No que se refere à lógica do investimento, detalhou a posição da empresa sobre o tema. No que se refere à competência estadual sobre o tema, afirma que desde a década de 80 a CBTU vem operando alguns sistemas por uma "concessão tácita", uma vez que a transferência dos ativos e responsabilidades teria que ser aceita pelos Estados e Municípios receptores. Enquanto não ocorre esse aceite, a CBTU tem como operadora o dever de manter os sistemas. Afirma estar tentando concretizar o processo de transferência, sendo a inclusão no programa de desestatização uma tentativa de alcançar esse objetivo.

Nesse sentido, o investimento em discussão teria o efeito de facilitar a aceitação da transferência da empresa. Isso porque o sistema de Natal (tal como os de João Pessoa e Maceió) é pequeno e pouco adensado, com pouco mais de 10.000 usuários dia, o que não dá condição de viabilidade econômica. As obras em questão poderiam melhorar as condições de viabilidade da

¹³² “acordos de cooperação técnica firmados entre a CBTU e os municípios potiguares de Natal, São Gonçalo do Amarante, Nísia Floresta, São José de Mipibu e Parnamirim (peça 64 a 68), tendo por objeto o desenvolvimento de estudos para ampliação da linha férrea de passageiros daquela capital em direção a essas quatro últimas edidades;” (item 4, “b” do Relatório)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

operação para estadualização e condição de concessão. Em resposta a questão específica formulada pelo coordenador do COI, detalhou os dados do estudo de viabilidade do projeto de expansão (realizados com cenários que não incluem a queda de volume de operação na pandemia). Nos valores atuais da tarifa (R\$ 2,00), os 10.000 usuários-dia geram uma projeção de receita de R\$ 8 milhões anuais, para um custo de operação de R\$ 40 milhões/ano. A expansão pretende agregar ao sistema um volume de 6.000 a 8.000 novos usuários, o que levaria o faturamento a R\$ 12 a 14 milhões anuais, o que aliviaria as condições financeiras de operação. Afirmou também que o custo marginal do investimento é muito baixo para o retorno esperado, por várias razões: os trens do sistema de Natal são a diesel, o que dispensa a contratação de ampliação de sistemas fixos de eletrificação. O material rodante adicional foi obtido por meio da devolução de trens anteriormente doados ao Metrô de Fortaleza, que somente necessitam da conclusão de um processo de atualização (*retrofit*). A expectativa da empresa é ainda de operar o sistema ampliado com o mesmo pessoal atual, sem elevar custos de pessoal, e de ter aumentos muito pequenos nos demais custos de operação (como contratos de manutenção e limpeza). Assim, o investimento resultaria em uma melhora no resultado líquido da operação, melhorando a atratividade do sistema para a recepção pelo governo estadual e para um eventual concessionário privado. O cronograma do projeto, ademais, não afetaria a desestatização em curso.

Já o Ministério do Desenvolvimento Regional afirmou, na mesma audiência, a concordância integral do órgão ministerial com as posições expostas pela Companhia.

Proposta do COI:

Trata-se de empreendimento com características singulares, tanto pela condição da empresa operadora (destinada à desestatização) quanto pela própria competência constitucional do serviço público a que se destina a obra.

A fiscalização até o momento exercitada pelo TCU no projeto, ainda em caráter preliminar e de cognição sumária, efetivamente teve de ancorar-se em aspectos e marcos formais destas duas dimensões do problema. Os indícios formais da existência de uma análise mínima de conveniência são, efetivamente, a manifestação dos órgãos gestores da desestatização e a apresentação de estudos de viabilidade exigidos de qualquer obra. Neste sentido, é perfeitamente compre-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

ensível que a apresentação da comprovação desses passos formais tenha ensejado o afastamento da deliberação cautelar por parte do Tribunal.

A análise do Congresso Nacional, porém, tem a obrigação de ir além de meros aspectos formais; deve discutir em profundidade a “potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros” (art. 118, inc. IV, da LDO/2021) não só de eventuais irregularidades formais ou contratuais (sobre as quais não há menção alguma nas informações recebidas), mas também da higidez do desenho da política pública a que serve a obra ou serviço contratado. E neste ponto há razões significativas de alarma.

Inicialmente, e mais importante, a competência constitucional da regulação e operação do transporte ferroviário metropolitano de passageiros pertence aos Estados (arts. 21, inc. XII, alínea “e”, e 25, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal). Esta diretriz competencial fundamental foi reconhecida expressamente pela lei federal (Lei nº 8.693, de 3 de agosto de 1993), que prevê a transferência das operações (com os ativos correspondentes) aos Estados e Municípios onde são executadas. Tal comando constitucional e legal não foi, até o momento, cumprido pela União, continuando inercialmente a operação do serviço pela empresa federal, acarretando em pesadas despesas ao Erário da União com o subsídio desse transporte.

Neste contexto, qualquer gasto federal com a ampliação de um sistema metropolitano necessita de amplo e cuidadoso escrutínio: em lugar de proceder à destinação legal dos ativos (isto é, cedê-los ao Estado e aos Municípios colindantes para que passem a exercer a sua obrigação constitucional de prestar e regular os serviços), nesta circunstância a União não apenas mantém sua operação direta como também amplia, às suas custas, a infraestrutura de operação. Não se trata de mera adaptação ou intervenção necessária a manter o serviço em andamento: objetiva-se construir 5 estações, mais de 4,2 km de via permanente, além de adequar outros 3,5 km, uma significativa ampliação da capacidade do sistema (só com a via permanente o custo mínimo estimado de obra física do projeto alcançaria 22,75 milhões, segundo parâmetros de custo unitário adotados pelo próprio Executivo na LOA/2021¹³³, sem contar os custos de desapropriação e remanejamento de interferência típicos de uma obra urbana de grande porte). Diante do quadro de

¹³³ Fonte: Projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2021 - Anexo II - Relação das informações complementares ao projeto de lei orçamentária de 2021 - II - Detalhamento dos custos unitários médios utilizados na elaboração dos orçamentos para os principais serviços e investimentos, justificando os valores adotados; item 11ZD Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste/SP - Estrela D'Oeste/SP - EF-151 Trecho construído/quilômetro - 6.500.000,00



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

imensa escassez fiscal, cabe questionar porque um valor tão significativo deva ser direcionado para uma atividade que não representa competência da União Federal. Além disso, a inexistência de uma política federal de investimentos no transporte ferroviário urbano (corolário inevitável do comando constitucional) reflete-se em uma profunda indefinição estratégica e de governança para a própria CBTU (Acórdão nº 1994/2014 – TCU – Plenário), o que desaconselha por todos os títulos a realização de investimentos de ampliação dos sistemas geridos pela empresa.

Outra restrição cumulativa é a seleção da CBTU para a desestatização. Se a União pretende transferir a operação para a iniciativa privada (até porque escasseiam os recursos para que possa fazer os investimentos necessários em cada sistema), extremo cuidado tem de ser adotado em aplicar novos recursos cujo retorno será apropriado pelo concessionário privado quando da transferência¹³⁴. Se é antieconômico e contrário ao interesse público manter a CBTU na esfera federal (o que é a razão de ser da inclusão da empresa no Programa Nacional de Desestatização), tanto mais o será aplicar ainda mais recursos federais na ampliação do estoque de capital operacional empresa. Do ponto de vista do projeto específico, o seu valor terá de ser recuperado inteiramente pelos cofres públicos por meio de maiores ofertas na licitação de privatização e/ou concessão (sob pena de configurar peculato dos recursos em favor do vencedor da licitação), o que implicará em condições mais severas para os licitantes (desestimulando, portanto, o sucesso da oferta ao mercado de potenciais concessionários, já bastante afetado pelas incertezas econômicas¹³⁵). Além disso, a eventualidade (bastante provável) de a obra não se ter encerrado até a data da efetiva concessão a um operador privado implicaria na obrigação deste em subrogar-se nos direitos e deveres de um contrato celebrado originalmente com a empresa pública, o que representa poderoso fator de aumento de risco e perda de atratividade para o investidor privado¹³⁶. Do ponto de vista financeiro, ampliar investimentos é aprofundar o desequilíbrio econômico-

¹³⁴ A única razão imaginável de uma incorporação de novos ativos à undécima hora antes da desestatização seria a comprovação de que o sistema atual sem o investimento seria insuscetível de atrair a atenção de licitantes no mercado privado. Além de inexistirem completamente elementos para isso até o momento, tal convencimento é muitíssimo pouco provável diante da pequena escala do sistema de Natal dentro do conjunto total de ativos da CBTU em cinco cidades brasileiras (pelo que não seria alguma limitação em Natal a razão de eventual abandono da licitação por potenciais interessados).

¹³⁵ HIRATA, Taís. *Concessão de metrô não vê melhora em cenário já crítico: Com novas medidas de isolamento social, setor não vislumbra saída*. Valor Econômico, 08/03/2021. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/08/concessao-de-metro-nao-ve-melhora-em-cenario-ja-critico.ghtml>.

¹³⁶ Como ocorreu, recentemente, com a Ferrovia Oeste-Leste (trechos Ilhéus-Caetité e Caetité-Barreiras), que não pôde sequer ser considerada para desestatização exatamente por estarem vigentes os contratos de construção nos trechos.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

financeiro e o custo fiscal gerados pela execução inercial, por uma empresa federal, de serviços que há trinta anos a Constituição exige sejam assumidos pelos Estados e Municípios: o prejuízo operacional da CBTU em 2019 alcançou R\$ 640,8 milhões, e a companhia recebeu da União subvenções de R\$ 1,121 bilhão¹³⁷. Diante de um desequilíbrio tão grande na operação de um serviço que, em sua natureza, é passível de exploração econômica sustentável¹³⁸, exige um questionamento do Congresso, como representante dos interesses da União como controladora da empresa, sobre a validade de injetar ainda mais recursos federais à véspera da privatização.

Uma terceira razão ligada ao desenho de políticas é a questão regulatória: os sistemas de mobilidade urbana somente são viáveis se operados de forma integrada, inclusive com integração tarifária. Esse requisito fundamental exige uma gestão integrada do sistema de transporte, com uma autoridade regulatória única (de âmbito estadual ou, conforme o Estado, envolvendo em uma única instância o Estado e os municípios metropolitanos). Para os trens urbanos com o perfil linear do sistema de Natal, esta integração é absolutamente essencial, porque o modal ferroviário tem o papel de sistema troncal, dependendo da integração com os demais modais alimentadores. A realização de investimentos físicos isoladamente pelo sistema troncal, sem a inserção em um projeto físico e financeiro de integração, significa tão somente um aprofundamento das condições deficitárias da operação isolada (por ampliar os custos de operação¹³⁹ sem garantia de ampliação do volume de passageiros transportado). Esta situação resulta em aumento injustificável do subsídio que a operação dos sistemas da CBTU já exige massivamente, ano após ano, às custas do orçamento federal, sem a contrapartida do acesso otimizado da população ao transporte nas proporções do investimento realizado¹⁴⁰.

Todos estes pontos são de natureza econômico-financeira e gerencial, com certeza; referem-se à concepção da ampliação como um projeto (tanto empresarial como de política pública).

¹³⁷ Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU - CNPJ – 42357.483/0001-26 - Demonstração do resultado do exercício em 30 de setembro de 2020 e dezembro de 2019 (Em Reais). Contas “Prejuízo antes do resultado financeiro” e “Subvenções para Custeio”. Disponível em <https://www.cbtu.gov.br/images/gecoc/balancopatrimonial3%C2%BAtrimestre2020.pdf>.

¹³⁸ Premissa esta que depende, em grande parte, de políticas de integração tarifária intermodal do transporte metropolitano de passageiros, as quais são também de competência estadual e municipal, o que dificulta ainda mais a viabilidade da operação pelo governo federal.

¹³⁹ A ampliação da rede ferroviária implica na necessidade de mais trens (ou de percursos maiores dos trens atuais, com mais depreciação física e gastos com energia) e da ampliação dos custos de pessoal para operar as viagens criadas ou estendidas e as estações inauguradas.

¹⁴⁰ Esta situação é dramaticamente exemplificada pelo caso do sistema de Belo Horizonte/MG (Acórdão 1391/2004 – TCU – PLENÁRIO, item 9.4)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Ora, esta é, por excelência, a dimensão que compete ao Congresso Nacional (antes que ao próprio TCU) avaliar nas obras com indícios de irregularidades.

Em relação a todas estas questões econômico-gerenciais, as respostas da CBTU trazem argumentos contextualizados. O alto retorno marginal esperado para o investimento (em função da perspectiva de ampliação do volume de passageiros diário e do custo reduzido pelo reaproveitamento dos trens e pela desnecessidade de ampliar sistemas de eletrificação e controle eletrônico) é apresentado como forma de mitigar o desequilíbrio econômico-financeiro da atual operação do sistema, o que facilitaria por outro lado a recepção do sistema por parte de Estado e Municípios metropolitanos (melhorando, ainda, a equação proposta para uma privatização). A autorização formal do Conselho Diretor do Programa de Parcerias de Investimentos (responsável pela gestão da desestatização) seria um reconhecimento da compatibilidade dessa ação com a política geral da União em relação a esses ativos. A continuidade da operação sob uma “concessão tácita” (*sic*) seria uma resultante de uma opção de política pública pela União a qual, embora não conforme à disposição expressa da lei, não apresentaria outra alternativa diante da recusa dos entes subnacionais em assumir os sistemas.

O Comitê não tem elementos para corroborar esses argumentos (em especial, a recusa ilegal das três esferas de governo em proceder à transferência). No entanto, é forçoso reconhecer que o debate vai além do universo típico de atuação do COI, cuja intervenção volta-se essencialmente a irregularidades de natureza jurídica, ambiental ou econômico-financeira dos empreendimentos discutidos. O caso presente, ainda que suscite questionamentos muito sérios, não é de impugnação da inviabilidade econômico-financeira do projeto específico (o qual, segundo as informações da CBTU, tem retorno positivo quando tomado individualmente), tem a natureza de uma revisão global de toda a alocação de recursos na política pública (residual no âmbito federal) de transporte metropolitano. Ainda que o Congresso Nacional possa – e deva – adentrar nesse debate, não parece ser esta a alçada própria das atividades do COI, vocacionadas a intervir de forma muito mais drástica em situações de prejuízo ou risco de prejuízo direto ao erário, ao meio ambiente ou a terceiros, conforme especificado na lei de diretrizes orçamentárias. Já do ponto de vista dos controles institucionais formais, tais como as autorizações dos gestores do processo de desestatização, comprovado está que se encontram atendidos. No caso concreto, portanto, o Comitê não encontra uma avaliação inequívoca de risco derivado deste projeto capaz de enquadrá-



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

lo nas hipóteses exigentes da LDO para inserção no quadro de bloqueio. Deixa o Comitê, portanto, de recomendar a inclusão do programa de trabalho no quadro de bloqueio.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2021

Documento eletrônico assinado por Ruy Carneiro (PSDB/PB), através do ponto SDR_56137, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Dados para a emissão automática do relatório com o conteúdo do Anexo VI da LOA 2021

UF	RJ
Órgão/Entidade:	39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
Obra / Serviço	Obras de construção da BR-040/RJ
Programa de Trabalho	26.846.2126.0007.0030/2014
Subtítulo	Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste
Programa de Trabalho	26.846.2126.0007.0030/2015
Subtítulo	Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste
Programa de Trabalho	26.782.2087.15PB.0030/2017
Subtítulo	Participação da União na construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ – CONCER - Na Região Sudeste
Programa de Trabalho	26.782.2087.15PB.0030/2019
Subtítulo	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, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio
Descrição do Objeto	Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis
Valor	R\$ 291.244.036,80
Data-base	01/04/1995
Indício de irregularidade	Sobrepreço no orçamento da obra. Sobrepreço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL. Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

UF	RS
Órgão/Entidade:	39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
Obra / Serviço	Obras de ampliação da capacidade da BR-290/RS
Programa de Trabalho	26.846.2126.00P5.0043/2016
Subtítulo	Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) - No Estado do Rio Grande do Sul
Objeto	Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre/Concepa
Descrição do Objeto	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS
Valor	241.686.367,00
Data-base	01/12/2015
Indício de irregularidade	Superfaturamento no cálculo da remuneração das obras. Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de quantitativos inadequados. Superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem; Superfaturamento no transporte de material para bota-fora.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

UF	BA
Órgão/Entidade:	39252 - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT
Obra / Serviço	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2075.13X7.0029/2014
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2075.13X7.0029/2015
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2087.13X7.0029/2016
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2087.13X7.0029/2017
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2087.13X7.0029/2018
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.2087.13X7.0029/2019
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.3006.13X7.0029/2020
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
Programa de Trabalho	26.782.3006.13X7.0029/2021
Subtítulo	Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa PE/BA (Ibó) - Feira de Santana - na BR-116/BA
Objeto	Contrato SR-05/00878/2014.
Descrição do Objeto	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, exceto 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 (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.
Valor	275.000.000,00
Data-base	01/09/2013
Indício de irregularidade	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 Ausência de orçamento detalhado no projeto executivo.

UF	TO
Órgão/Entidade:	56101 – Ministério das Cidades 53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta
Obra / Serviço	BRT de Palmas/TO
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2016
Subtítulo	Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2017
Subtítulo	Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2018
Subtítulo	Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2048.10SS.0001/2019
Subtítulo	Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2219.10SS.0001/2020
Subtítulo	Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional
Programa de Trabalho	15.453.2219.10SS.0001/2021
Subtítulo	Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional
Objeto	Edital 1/2015
Descrição do Objeto	Regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO
Valor	238.550.000,00
Data-base	26/02/2016
Índice de irregularidade	Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente

UF	NE
Órgão/Entidade:	39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
Órgão/Entidade:	39000 - Ministério da Infraestrutura
Órgão/Entidade:	39207 VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A
Órgão/Entidade:	39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Órgão/Entidade:	74918 - Recursos sob supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - Min Integração Nacional
Órgão/Entidade:	74918 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - M. Desenvolv. Regional
Obra / Serviço	Aplicação de recursos federais de várias origens na Ferrovia Transnordestina
Programa de Trabalho	26.783.2087.11ZT.0020/2016
Subtítulo	FERROVIA TRANSNORDESTINA - PARTICIPACAO DA UNIAO - EF-232
Programa de Trabalho	26.783.2087.00Q4.0020/2017
Subtítulo	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - TRANSNORDESTINA LOGISTICA
Programa de Trabalho	28.846.2029.0355.0001/2017
Subtítulo	FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001)
Programa de Trabalho	26.783.2087.00Q4.0020/2018
Subtítulo	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - TRANSNORDESTINA LOGISTICA
Programa de Trabalho	28.846.2029.0355.0001/2018
Subtítulo	FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MP Nº 2.156-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001)
Programa de Trabalho	28.846.2029.0355.0001/2019
Subtítulo	FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - FDNE (LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)
Programa de Trabalho	28.846.2217.0355.0001/2020
Subtítulo	FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)
Programa de Trabalho	26.783.3006.10MK.0020/2020



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Subtítulo	DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232
Programa de Trabalho	26.783.3006.10MK.0020/2021
Subtítulo	DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA TRANSNORDESTINA – EF-232
Programa de Trabalho	28.846.2217.0355.0001/2021
Subtítulo	FINANCIAMENTO DE PROJETOS DO SETOR PRODUTIVO NO ÂMBITO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – FDNE (LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007)
Programa de Trabalho	QUALQUER AÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE AUTORIZE A DESTINAÇÃO, DIRETA OU INDIRETAMENTE, DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS ÀS OBRAS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA
Subtítulo	QUALQUER AÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE AUTORIZE A DESTINAÇÃO, DIRETA OU INDIRETAMENTE, DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS ÀS OBRAS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA
Objeto	Acordo de Acionistas Transnordestina Logística S.A.
Descrição do Objeto	Acordo de Acionistas pactuado entre a Valec, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndespar), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Transnordestina Logística S.A. (TLSA), em 20 de setembro de 2013
Valor	
Data-base	20/09/2013
Indício de irregularidade	Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017 – TCU/Plenário, 1408/2017 – TCU/Plenário, 67/2017– TCU/Plenário, 2532/2017 – TCU/Plenário e 2533/2017 – TCU - Plenário
Objeto	Empreendimento
Descrição do Objeto	Ferrovia Transnordestina (Malha II)
Valor	
Data-base	
Indício de irregularidade	Indícios de irregularidades apontados nos Acórdãos nº 1659/2017 – TCU/Plenário, 1408/2017 – TCU/Plenário, 67/2017– TCU/Plenário, 2532/2017 – TCU/Plenário e 2533/2017 – TCU - Plenário

UF	AL
Órgão/Entidade:	53101 – Ministério da Integração Nacional
Órgão/Entidade:	53101 - Ministério do Desenvolvimento Regional - Administração Direta
Obra / Serviço	Canal do Sertão - Alagoas
Programa de Trabalho	18.544.2084.10CT.0027/2017
Subtítulo	Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas
Programa de Trabalho	18.544.2084.10CT.0027/2018
Subtítulo	Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas
Programa de Trabalho	18.544.2084.10CT.0027/2019
Subtítulo	Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas
Programa de Trabalho	18.544.2221.10CT.0027/2020
Subtítulo	Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas
Programa de Trabalho	18.544.2221.10CT.0027/2021
Subtítulo	Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de Alagoas
Objeto	Contrato 58/2010-CPL/AL
Descrição do Objeto	Execução das obras e serviços de Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano, entre o km 123,4 e o km 150,00, correspondendo ao Trecho 5, Construtora Queiróz Galvão S.A.
Valor	447.034.870,74



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021

Data-base	30/06/2010
Indício de irregularidade	Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

UF	PB
Órgão/Entidade:	53101 – Ministério da Integração Nacional
Órgão/Entidade:	53204 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS
Obra / Serviço	Sistema Adutor do Ramal do Piancó na Paraíba
Programa de Trabalho	18.544.2221.15DX.0020/2020
Subtítulo	Construção do Sistema Adutor Ramal do Piancó na Região Nordeste
Objeto	Concorrência-Cest/PB 1/2020
Descrição do Objeto	Execução dos Serviços de Construção da 1ª Etapa do Sistema Adutor do Ramal Piancó.
Valor	R\$ 181.745.377,43
Data-base	01/09/19
Indício de irregularidade	Projeto básico deficiente e incompleto Projeto básico sem aprovação pela autoridade competente Ausência de EIA/RIMA e de Licença Ambiental Prévia para as obras Não obtenção do Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (Certoh) para o empreendimento

