



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e
Fiscalização – CMO

RELATÓRIO 2/COI/CMO, DE 2016

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

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2017

(Projeto de Lei do Congresso Nacional 18/2016)



SUMÁRIO

1.1	Introdução.....	3
1.2	Classificação dos Índícios de Irregularidades.....	4
1.3	Obras com IGP	6
1.4	Obras com IGR em 2015 e sua evolução para 2016	8
1.5	Distribuição geográfica das fiscalizações	14
1.6	Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU	16
1.7	Situação das obras fiscalizadas em 2015	16
1.8	Metodologia de trabalho do Comitê	17
1.9	Critérios específicos para contratos encerrados ou extintos	20
1.10	Cadastro geral de obras	22
2	VOTO	24
	ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP.....	31
	Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 - RJ	32
	Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE	41
	Obras de construção da BR-040/RJ	46
	BR-448/RS – Implantação e Pavimentação.....	58
	Manutenção de Trechos Rod. - PR - BR-Legal-Contrato 133/2014	61
	Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI.....	64
	Construção do Hospital Regional em Queimados/RJ.	68
	BRT de Palmas/TO	72
	Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1.....	79
	Sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN.....	82
	Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho – RO.....	86
	Corredor de ônibus de Salvador - BA.	90
	Canal do Sertão - Alagoas.....	99
	Obras do Aeroporto de Porto Alegre/RS	103
	ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2016	106



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

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 18/2016 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017).

As propostas se fundamentam nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, ao Congresso Nacional por meio do Acórdão 2810/2016 – Plenário, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores em audiências públicas promovidas pelo COI em 21 e 22/11/2016.

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 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 18/2015 (PLOA 2017).

Releva esclarecer que o presente trabalho traz informações resumidas sobre as obras e serviços analisados. Os documentos originais contendo as informações completas prestadas pelo 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 <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2017>



1.2 Classificação dos Índícios de Irregularidades

O § 1º do art. 102 do substitutivo aprovado pela CMO ao PLN 02/2016 – CN (projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2016 – PLDO/2016), última posição da Comissão sobre a matéria, 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 os efeitos desta 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 atende à conceituação contida nos incisos IV ou V do § 1º.²

Em 2015 foram realizadas 97 fiscalizações, envolvendo dotações orçamentárias da ordem de R\$ 20,48 bilhões. Já em 2016, foram 126 fiscalizações *in loco* em obras públicas. As auditorias avaliaram R\$ 34,7 bilhões em dotações orçamentárias de 2016. A distribuição dos resultados das fiscalizações consta da Tabela 1.

² O TCU também adota os acrônimos OI – Outras Irregularidades e SR – Sem ressalvas.



TABELA 1
RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES QUANTO AO INDÍCIO IDENTIFICADO

Tipo de indício	2015	%	2015	%
IGP ³	5	3,9%	15	5,2%
IGR	4	4,9%	1	4,1%
IGC	52	48,1%	61	53,6%
OI/SR	36	43,1%	49	37,1%
Total	97	100,00%	126	100,00%

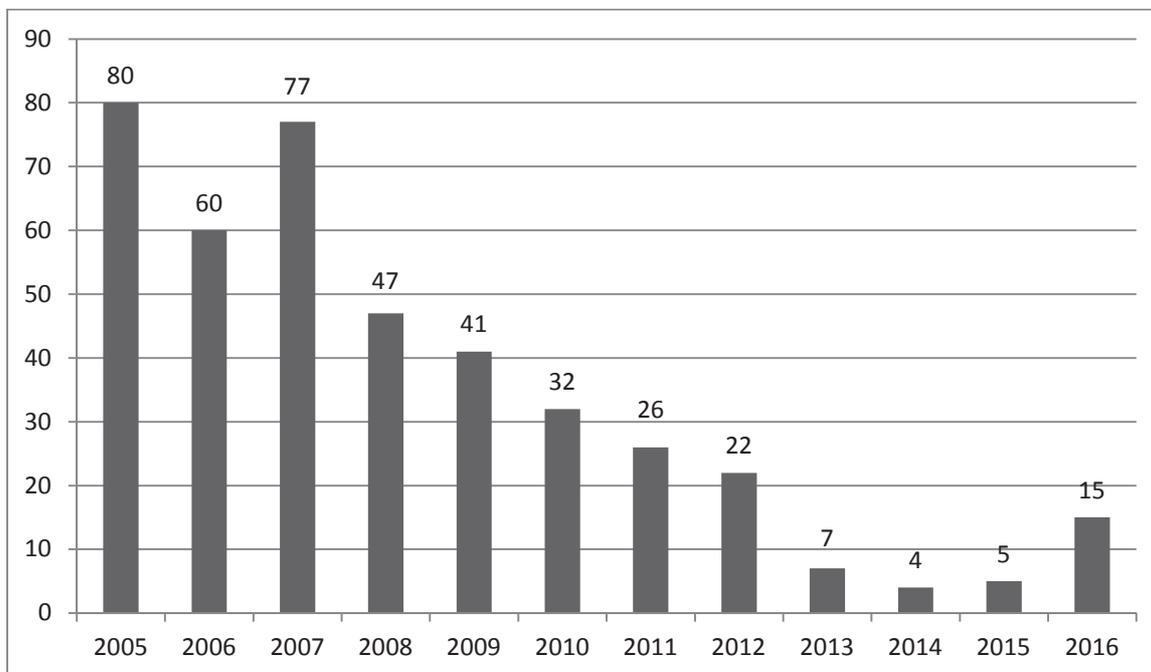
Fonte: Acórdãos TCU 2805/2015 e 2810/2016 - Plenário

É interessante notar uma significativa tendência redução na quantidade de obras com indicação de IGP entre 2005 e 2015, embora em 2016 esse valor tenha tornado a subir de forma relevante. O Gráfico 1 demonstra a evolução ano a ano na quantidade de obras enquadradas nessa classificação.

³ Este valor inclui tanto aqueles indícios formalmente declarados como IG-P por relator ou colegiado do Tribunal (10 casos) quanto aqueles outros 5 casos que mereceram classificação nesse sentido pela equipe técnica, mas ainda não foram objeto de decisão por essas instâncias (“situação denominada no mencionado Acórdão como pIGP - Proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU”)



GRÁFICO 1
QUANTIDADE DE OBRAS CLASSIFICADAS COM IGP PELO TCU – 2005 A 2016



Fonte: Acórdãos TCU 2805/2015 e 20810/2016 – Plenário

1.3 Obras com IGP

De acordo com o Acórdão 2810/2016 – Plenário, há dez obras classificadas com IGP confirmadas por decisão de relator ou colegiado, conforme a tabela abaixo:

ÓRGÃO	OBRA
Eletrobrás Eletronuclear	Usina Termonuclear Angra 3
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG
Ministério da Integração Nacional	Canal do Sertão □ Alagoas
Ministério das Cidades	Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO
Ministério das Cidades	BRT-Palmas/TO
Ministério das Cidades	Corredor de ônibus □ SP □ Radial Leste □ Trecho 1
Fundo Nacional de Saúde	Construção do Hospital Regional em Queimados/RJ
Ministério do Esporte	Construção da Vila Olímpica □ Parnaíba/PI
Infraero	Ampliação do Aeroporto de Porto Alegre
DNIT	BR-448/RS - Implantação e Pavimentação



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Dentre estas, as obras “Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI” e “BR-448/RS - Implantação e Pavimentação” já apresentavam indícios de irregularidades graves em 2014 com recomendação de paralisação, informados pelo TCU, os quais são considerados achados de auditoria ainda não saneados. No entanto, a BR-448 não foi incluída pelo Congresso Nacional no anexo de obras paralisadas da LOA/2015. Já em 2015, foram objeto da mesma indicação essas mesmas duas obras, além do empreendimento “Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1”; além disso, naquele ano, esta Comissão tomou conhecimento de manifestação do TCU, por meio do Acórdão nº 2957/2015, que afirmava haver detectado indícios de irregularidades que se enquadram como IGP e recomenda a paralisação da obra de construção do Trecho 5 do Canal do Sertão, em Alagoas, com vistas a suspender a execução do Contrato nº 58/2010 até a comprovação da sua repactuação. Foram incluídas no anexo de obras paralisadas na LOA/2016, as obras “Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI”, “Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1” e “Canal do Sertão – Alagoas”, sendo que a obra “BR-448/RS - Implantação e Pavimentação” igualmente não constou do mencionado anexo.

Adicionalmente, o Acórdão mencionado lista cinco obras indicando proposta de IGP lançadas por equipe técnica do Tribunal mas que ainda não foram objeto de decisão específica de relator ou colegiado abaixo:

ÓRGÃO	OBRA
Ministério das Cidades	Corredor de ônibus de Salvador – BA
Ministério das Cidades	Sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia	Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE
DNIT	Manutenção de Trechos Rod. - PR - BR-Legal-Contrato 133/2014
Eletrobrás Eletronuclear	Usina Termonuclear de Angra III - RJ ⁴

⁴ Embora refira-se à mesma obra indicada na tabela anterior, esta é objeto de outra fiscalização (TC 002.651/2015-7) distinta da anterior (TC 021.542/2016-3)



1.4 Obras com IGR em 2015 e sua evolução para 2016

Um empreendimento contém IGR, ou seja, o TCU indica que as retenções de pagamentos ou as garantias oferecidas são suficientes para resguardar o erário até a sua decisão de mérito, fazendo com que a paralisação não seja necessária. Neste ponto, devemos alertar que é prática adotada pelo TCU converter indícios de irregularidade do tipo IGP e IGR em indícios do tipo IGC quando o contrato em análise é extinto (seja com ou sem adimplemento), é instaurada Tomada de Contas Especial para apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento ou não há risco 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 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 – e portanto nenhum efeito concreto tem a intervenção da CMO pela via do orçamento.

Em 2015, o primeiro empreendimento registrado com IG-R é a “Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)”, de responsabilidade da empresa Petrobras. Sobre este caso, o Tribunal (Acórdão 2810/2016 – Plenário, Relatório, item VI.1) dá notícia da realização de uma fiscalização retrospectiva sobre a qualidade de gestão do empreendimento, por ele classificada como “temerária”, mas relata que a irregularidade passível de prevenção financeira – que é o objeto da indicação ao Congresso Nacional – encontra-se garantida por retenções financeiras capazes de cobrir eventual decisão de ressarcimento de danos (Acórdão nº 1988/2015-TCU-Plenário, de 12/8/2015, item 9.2). Portanto, para efeitos do mecanismo preventivo aqui exercitado, a situação permaneceu inalterada, não ensejando a necessidade de modificações – persiste, portanto, a indicação de IG-R para a obra no presente exercício.

Não obstante essa constatação, o COI procedeu à discussão, em audiência pública no dia 22/11/2016, da qualidade das referidas garantias. Em resposta a questionamento direto do coordenador do Comitê, o representante da Petrobras informou que uma das quatro empresas que compõem o consórcio contratado não renovou as garantias a ela correspondentes, por



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

encontrar-se em recuperação judicial. À vista do fato, a Petrobras buscou executar as garantias, mas teve-as recusadas pela seguradora respectiva. Agora, resta à empresa tão somente buscar receber judicialmente as garantias não-honradas, bem como exigir um reforço de garantia das três empresas remanescentes baseadas nas cláusulas de responsabilidade solidária do contrato com o consórcio.

Tal situação é deveras preocupante, pois a presunção fundamental de todo o mecanismo de retenções é a de que as garantias oferecidas pelos contratados seriam capazes de assegurar o prejuízo aos cofres públicos – e é exatamente essa presunção o motivo para que se permita que os contratos sejam continuados. A constatação gerada pela ação do Comitê exige reconsiderar todo o sistema de controle baseado nas retenções contratuais (IG-R).

Para o caso concreto, nada há a fazer na prática: o contrato já se encerrou e foi pago (sob a presunção de que as garantias cobririam eventuais prejuízos), e a indicação de paralisação teria efeito nulo sobre os recursos públicos já despendidos. É preciso porém aprender a lição e requestionar as premissas sobre as quais o sistema de IG-R está baseado. Tomando a definição legislativa mais atual do tema (Substitutivo da CMO ao PLDO/2017 – PLN 02/2016 – CN), o Tribunal de Contas da União deve informar ao Congresso a ocorrência de uma situação com IGR nas seguintes circunstâncias:

Art. 102 [..]

§ 1º [..]

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

Verifica-se portanto duas situações: a primeira não está em questão, pois com a autorização do contratado e a efetivação das retenções, os valores questionados do dano ao Erário não são dispendidos pelo ente público. Na segunda, no entanto, a efetividade da prevenção ao prejuízo dependerá da segurança que puderem ofertar os instrumentos de garantia. Examinando os referidos instrumentos de garantia contratual, temos que aqueles aceitos pela Lei 8.666, de 21.06.1993, são:

Art. 56. [..]



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)

II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

A primeira modalidade tampouco oferece risco adicional, pois a caução terá sido efetuada diretamente à entidade pública contratante. As duas outras modalidades, porém, ensejam riscos concretos, pois dependerão dos termos em que forem formalizadas e das condições regulatórias dos respectivos mercados bancário e securitário.

Especial preocupação suscita a hipótese do seguro-garantia, uma vez que não se trataria de produtos padronizados, convencionais e nem mesmo comuns no mercado securitário, sequer no segmento de licitações. Com efeito, o seguro que se busca aqui não é o de fiel execução do objeto contratual (*performance bond*), nem o de celebração do contrato nas condições apresentadas na proposta (*bid bond*), processos previstos em lei e conhecidos no mercado de seguros. O produto securitário é no caso é desenhado *ad hoc*, uma vez que o que se pretende segurar não é que a empresa execute o contrato ou cumpra a proposta, mas sim que os valores de um potencial sobrepreço ou superfaturamento (fatos em tese ilícitos) sejam ressarcidos à contratante caso sejam assim formalmente declarados em sede de processos de controle administrativo ou judicial. ´

Assim, não se pode aceitar para essa finalidade os seguros de licitação padronizados no mercado, uma vez que o risco é diferente⁵. E quando se olha o hipotético risco segurável do caso em exame, surgem dúvidas sobre a sua própria possibilidade de existência: qualquer interesse segurável deve ser lícito⁶, e independer da vontade das partes⁷. Sobretudo, qualquer

⁵ Atendendo à lição de que “o contrato de seguro não admite interpretação extensiva, pois a apólice pode particularizar os riscos. Onde, sinistro nela não previsto não enseja cobrança de indenização” – Tribunal de Alçada de São Paulo, Ap. Cív. 596756-0/8, 20,03,2001. *Apud* Santos, Ricardo Bechara. **Direito de seguro no novo Código Civil e legislação própria**. Rio de Janeiro:Forense, 2008, p. 19.

⁶ “Por isso que o referido art. 757 em comento passou a estabelecer que o objeto do seguro, ou do contrato do seguro, [...], passou a ser ‘o interesse legítimo do segurado’, e não a coisa, ou a pessoa, ou a responsabilidade. E



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

contrato de seguro depende, como princípio fundamental desse tipo de negócio, da existência e funcionamento real da máxima boa-fé contratual, em proporção incomparavelmente superior a qualquer outro tipo de transação⁸. E esta boa-fé tem requisitos bastante estritos que devem estar presentes:

O seguro apresenta os seguintes caracteres jurídicos: [...] f) é um contrato de boa-fé, pois, como bem elucidada Maria Helena Diniz, “...por exigir uma conclusão rápida, requer que o segurado tenha uma conduta sincera e leal em suas declarações a respeito do seu conteúdo e dos riscos, sob pena de receber sanções se proceder de má-fé, em circunstâncias em que o segurador não pode fazer as diligências recomendáveis à sua aferição, com vistorias, inspeções ou exames médicos, fiando-se apenas nas afirmações do segurado, que por isso deverão ser verdadeiras e completas, não omitindo fatos que possam influir na aceitação do seguro (CC, art. 1.444; RT, 546/175) – Maria Helena Diniz, Curso de Direito Civil, Saraiva, vol. 3, ps. 340-341”. (Guerreiro, Marcelo da Fonseca. Seguros privados: doutrina, legislação, jurisprudência. Rio de Janeiro:Forense Universitária, 2004. p. 12)

Ora, o interesse segurável nasce em torno de um fato potencialmente ilícito (sobrepreço, superfaturamento ou dano ao Erário surgidos de atos contrários à lei), que teve em sua configuração uma ação ou omissão do potencial segurado (uma vez que é a contratada-segurada que deu margem, com sua ação, ao potencial prejuízo), e que para a ocorrência do sinistro depende de uma discussão administrativa e judicial das quais o segurado é parte no litígio. Além disso, a própria constituição do eventual prejuízo a indenizar pressupôs a participação direta e deliberada do contratado-segurado, o que torna difícil a delimitação das fronteiras da boa-fé (e mais ainda da máxima boa-fé inerente ao contrato de seguro). Todos estes fatores tornam delicada e instável a própria existência de produtos securitários que atendam à demanda específica da administração pública no mecanismo de IGR, o que não permite que sejam considerados *a priori* e genericamente com instrumento hábil a resguardar o Erário nessas circunstâncias.

‘interesse legítimo’, como já ponderado, nada mais é do que uma relação lícita, de valor econômico, sobre um bem (bem aqui considerado no seu sentido mais amplo).” Santos, Ricardo Bechara. **Direito de seguro no novo Código Civil e legislação própria**. Rio de Janeiro:Forense, 2008, p. 23.

⁷ “O risco, para ser segurável, deve atender às seguintes condições: [...] d) depender da vontade das partes.”

(Guerreiro, Marcelo da Fonseca. **Seguros privados> doutrina, legislação, jurisprudência**. Rio de Janeiro:Forense Universitária, 2004. p. 85.)

⁸ Sobre o princípio da máxima boa-fé: Guerreiro, Marcelo da Fonseca. **Seguros privados: doutrina, legislação, jurisprudência**. Rio de Janeiro:Forense Universitária, 2004. pp. 24-29; Santos, Ricardo Bechara. **Direito de seguro no novo Código Civil e legislação própria**. Rio de Janeiro:Forense, 2008, pp. 491-597



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Não se está a alegar a impossibilidade absoluta de que existam espécies de seguro garantia capazes de atender à necessidade da administração, até porque alguns seguros de responsabilidade empresarial (os da modalidade “*D & O – directors and officers*”, por exemplo) incursionam por esse território arriscado. É preciso, porém, adotar cautelas no sentido de conhecer quais os produtos e condições específicas oferecem esta segurança. Neste sentido, fazem-se necessários estudos adicionais, que cabem perfeitamente no papel de assessoramento técnico que presta o TCU ao Congresso Nacional (em especial diante da co-participação integral do Tribunal no desenho e desenvolvimento do mecanismo de IGR).

Cabe assim propor à CMO que solicite 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.

Já a obra Construção do Canal do Sertão – Alagoas teve em 2015 indicação de retenção cautelar relativamente a nove irregularidades cometidas ao abrigo dos Contratos nº 1/1993-CPL/AL e 10/2007-CPL/AL (respectivamente Trechos 1 e 2 do Canal Adutor do Sertão Alagoano). O Acórdão nº 2361/2015 – TCU – Plenário, porém, informara em seu item 9.7 já em 23/09/2015 que os dois contratos encontravam-se concluídos. A deliberação, neste ponto, foi objeto de discussão no Plenário da Corte de Contas. Inicialmente, o Ministro-Relator Raimundo Carreiro propusera apenas informar à CMO que o indício enquadrava-se como IG-R⁹. Tal posição foi questionada pelo Voto Revisor do Ministro Benjamim Zymler, que questionou a efetiva proteção que a apólice de garantia então existente conferia ao Erário, não

⁹ 8. Por fim, considerando que os contratos dos Trechos 1 e 2 do empreendimento, embora já finalizados, apresentam ocorrências identificadas em outros processos de fiscalização classificadas como IG-R (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores), acolho a proposta de comunicar ao Congresso Nacional a situação atual do achado, nos termos do Manual do Fiscobras. (Acórdão nº 2361/2015 – TCU – Plenário, item 8 do Voto do Ministro-Relator).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

endossando a classificação como IG-R. Adicionalmente, o Voto Revisor contemplava a informação de que os referidos contratos encontravam-se concluídos, não havendo risco de novos aportes orçamentários. Tal posição recebeu a anuência do Relator em Voto Complementar, permanecendo então a informação à CMO tão somente de que os contratos encontravam-se concluídos¹⁰. Desta forma, ainda que não tenha chegado ao Comitê qualquer reconsideração explícita da classificação das irregularidades por parte do Tribunal, não há como deixar de observar a inexistência de qualquer efetividade de uma intervenção de bloqueio de execução orçamentária e financeira de contratos já concluídos. Destarte, e sem prejuízo da análise que adiante se fará do empreendimento, considera o Comitê esclarecida – ainda que de modo indireto - a retirada da indicação de IG-R para o empreendimento.

Quanto ao empreendimento “Obras do Terminal Fluvial de Barcelos/AM”, o item 9.3 do Acórdão 2209/2016 – Plenário comunicou à CMP que os indícios de irregularidades graves do tipo IGR relativos à obra “não mais se enquadram no inciso IV do § 1º do art. 117 da Lei 13.242/2015 (LDO/2016), tendo sua classificação sido alterada para IGC (inciso VI do § 1º do art. 117 da mesma lei), tendo em vista não mais deterem potencial de ocasionar prejuízos ao erário, além dos que já foram consumados e serão apurados em sede de tomada de contas especial a ser instaurada por esta Corte, em decorrência do fim do Contrato 7/2010Codomar pelo decurso de seu prazo de vigência”. Esclarecida, assim, a ausência desse indício no Fiscobras 2016.

¹⁰ 37. *A proposição da equipe de fiscalização, endossada pelo Ministro-Relator, foi de comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, com respeito aos indícios de irregularidades graves apontados nos Contratos 1/1993-CPL/AL e 10/2007- CPL/AL, “a celebração de acordo entre as partes estabeleceu a apresentação de garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário, enquadrando-se essa situação no disposto no art. 112, § 3º, da Lei nº 13.080/2015 (LDO/2015) e no conceito de IG-R a que se refere o inciso V do § 1º do mesmo dispositivo.”. Todavia, considero que a garantia oferecida, nos termos consignados na apólice 37.75.4000082 (peça 48), não traga a segurança jurídica necessária ao erário.*

38. *Dispõe a citada apólice que (destaque acrescido): “Este seguro garante a indenização, até o limite da importância segurada fixada na Apólice, dos prejuízos causados em razão do inadimplemento das obrigações imputáveis ao Tomador, decorrentes de determinação pelo Tribunal de Contas da União – TCU no processo TC Nº 028.502/2006-5 e 003.075/2009-9, após o esgotamento dos recursos admitidos no ordenamento jurídico. A cobertura desta apólice, limitada ao valor da garantia, somente terá efeito depois de transitada em julgado a decisão proferida pelo TCU e, se houver ação judicial ajuizada para discussão desta, após proferida decisão transitada em julgado, cujo valor da condenação ou da quantia acordada não haja sido paga pelo Tomador quando exigível”.*

39. *É razoável supor que o desfecho que qualquer ação judicial não ocorrerá antes do término da vigência dessa garantia, fixado para o dia 19/12/2015. Portanto, divergindo da proposta formulada pela equipe de auditoria, entendo suficiente comunicar à CMO que os aludidos contratos estão atualmente concluídos, não existindo riscos de novos aportes orçamentários para os aludidos ajustes. (Acórdão nº 2361/2015 – TCU – Plenário, itens 37 a 39 do Voto Revisor do Ministro Benjamim Zymler).*



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Por último, constava a indicação de IG-R no empreendimento “Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO” em sete contratos acompanhados pelos processos TC 021.283/2008-1 e TC 011.287/2010- 1. Em relação a todos, o item 9.4 do Acórdão 2495/2016 – Plenário comunica à CMO que “os indícios de irregularidades graves do tipo IG-R, apontados nos Contratos 21/2001, 13/2006, 14/2006, 15/2006, 16/2006, 58/2009 e 60/2009, relativos aos serviços de construção da Ferrovia Norte Sul em Goiás, não se enquadram no inciso V do § 1º do art. 117 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016) (IG-R), tendo sua classificação sido alterada para IG-C (§ 1º do inciso VI do art. 117 da mesma Lei), em razão de os referidos contratos já terem sido concluídos”. Deve-se ressaltar, neste caso, que não houve efetividade da intervenção mediante IG-R das irregularidades em comento ao longo dos exercícios anteriores, tendo em vista que as retenções ou não foram realizadas, ou o foram em volume insuficiente, como atesta o Relator do feito:

13. De fato, é forçoso reconhecer que as retenções existentes são insuficientes para assegurar a recomposição dos prejuízos observados, além de terem situação jurídica precária. Em alguns casos, a inexistência de garantia se deve a decisões judiciais, mas, em outras circunstâncias, tal qual se verifica nos Contratos 21/2001 e 15/2006, não há aparente motivação para a devolução dos valores retidos

O mencionado Acórdão 2495/2016 – Plenário estabelece uma série de medidas emergenciais para que o Tribunal de Contas promova por meio de tomada de contas especial as tentativas possíveis de recuperação *ex post facto* dos recursos cuja perda deveria ter sido objeto de prevenção por meio dos IG-R. Do ponto de vista da lei orçamentária atual e da missão do COI neste exercício, no entanto, a conclusão dos contratos torna inócua qualquer providência adicional em relação ao Anexo VI da lei e esclarece a retirada dos indícios das informações prestadas em 2016. De outra sorte, o Acórdão em referência noticia que o Tribunal adota as providências que são possíveis neste tardio momento, sendo desnecessárias injunções adicionais da Comissão.

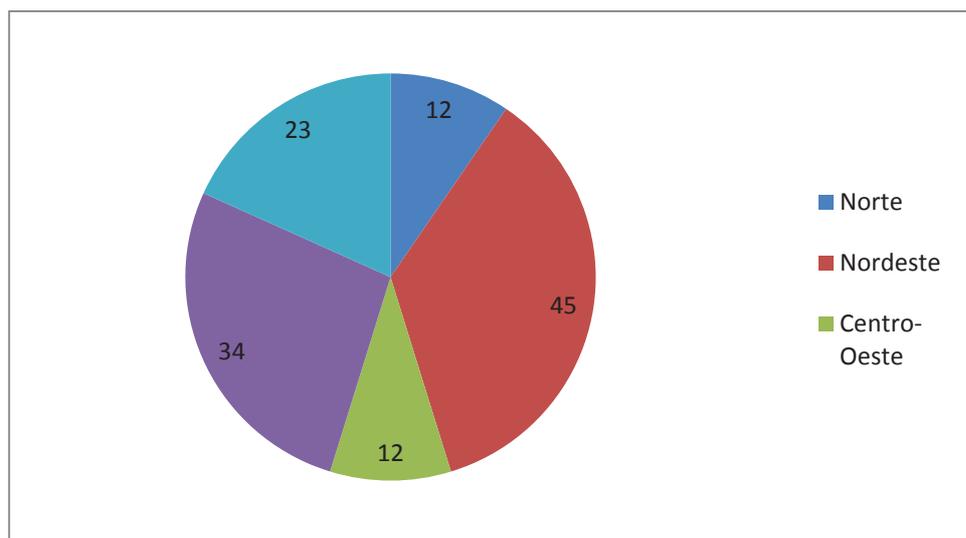
1.5 Distribuição geográfica das fiscalizações

No Fiscobras 2015, foram fiscalizadas obras nas 27 unidades da Federação. O Gráfico 2 demonstra a participação de cada região geográfica em termos de quantidade de fiscalizações,



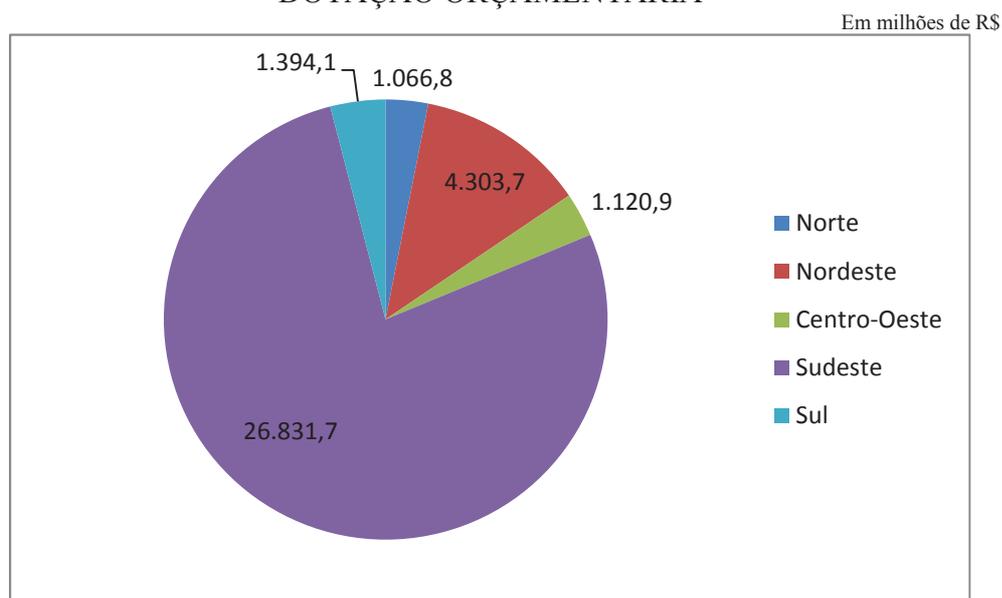
enquanto o Gráfico 3 leva em consideração a dotação orçamentária (valor autorizado para as despesas) das obras.

GRÁFICO 2
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2015 – POR
QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES



Fonte: Acórdão TCU 2810/2016 - Plenário

GRÁFICO 3
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2015 – POR
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA



Fonte: Acórdão TCU 2810/2016 - Plenário



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

1.6 Benefícios das fiscalizações apurados pelo TCU

O Relatório destaca que, no âmbito do Fiscobras 2016, o total de benefícios financeiros apurados, considerando a soma de todos os estágios em que se encontram, alcançou a ordem de R\$ 2,9 bilhões. No Fiscobras 2015, o total dos benefícios estimado foi R\$ 870 milhões.

Dentre as fiscalizações associadas pelo Tribunal aos maiores benefícios, destacam-se a realizada sobre as Tubovias da Refinaria Abreu e Lima – Rnest e a COMPERJ - Complexo petroquímico do Rio de Janeiro. São relacionadas a seguir as fiscalizações com maiores financeiros tal como estimados pelo TCU:

Obra	Benefício (R\$)
Tubovias da Refinaria Abreu e Lima – Rnest	682.404.146
COMPERJ - Complexo petroquímico do Rio de Janeiro	544.006.475
Usina Termonuclear de Angra III - RJ	505.500.000
Obras de construção da BR-040/RJ	314.805.775
Construção do Aeroporto de Goiânia/GO	211.698.252
Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO	205.607.523
Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouro Verde de Goiás - São Simão - no Estado de Goiás	113.261.103
BRT Campo Grande-Ouro Verde e Perimetral VI - Campinas/SP	55.676.412

Fonte: Acórdão TCU 2810/2016 - Plenário

1.7 Situação das obras fiscalizadas em 2015

Em 2015, o TCU apontou IGP em seis obras, sendo que quatro permanecem atualmente com essa classificação: Vila Olímpica em Parnaíba/PI, Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1, Canal do Sertão - Alagoas e BR-448/RS. As outras tiveram as pendências consideradas pelo TCU como saneadas ou não mais enquadradas no critério para paralisação previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Tabela 2 demonstra o resumo da situação das obras em que o TCU retirou a recomendação de paralisação no exercício 2015:



TABELA 2
OBRAS EM QUE A RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO FOI RETIRADA DESDE 2015

UF	Obra	Órgão	Motivo da paralisação	Observação
SP	Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 3	Ministério das Cidades	Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.	Conforme Acórdão 11/2016 – Plenário, de 27/01/2016, o indício de irregularidade graves do tipo IGP relativos ao edital de licitação foram reclassificados para OI (gravidade intermediária ou formal), em função da revogação do mesmo pela Prefeitura Municipal de São Paulo.
SP	BRT - SP – Itaim Paulista / São Mateus	Ministério das Cidades	Sobrepço	Conforme Acórdão 358/2016 – Plenário, de 24/02/2016, o indício de irregularidade graves do tipo IGP relativos ao edital de licitação foram reclassificados para OI (gravidade intermediária ou formal), em função da revogação do mesmo pela Prefeitura Municipal de São Paulo.

1.8 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos da LDO 2015, o Congresso Nacional levará em consideração, em sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio, as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, em especial:

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



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

- 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 melhores informações para a formação de nosso entendimento, e em cumprimento ao art. 106, § 2º, do PLN 02/2016 – CN (projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2016 – PLDO/2016), o COI promoveu, nos dias 21 e 22/11/2016, audiências públicas sobre as obras com indicação de IGP.

Em busca de informações precisas, foram emitidos os Ofícios abaixo aos órgãos gestores, solicitando formalmente quais as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. As respostas recebidas foram protocoladas na Secretaria da CMO, conforme especificação abaixo.

Destinatário	Ofício COI	Ofícios de resposta
Ministério das Cidades	009/2016 024/2016	Ofício 191/2016/SEI/GAB-MCIDADES, de 21.11.2016
Ministério do Esporte	007/2016	n/c
Eletrobras Eletronuclear	001/2016 022/2016	Ofício P-325/16, de 16.11.2016 Ofício P-337/16, de 24.11.2016
Petrobras	008/2016	Ofício GAPRE 0382/2016, de 23.11.2016 Documento Interno do Sistema Petrobras - DIP, de 22.11.2016
Hemobras	020/2016	Ofício 6129/2016 – PR, de 18.11.2016
Ministério da Saúde	005/2016	Ofício 1309/ASPAR/GM/MS, de 30.11.2016
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	002/2016 026/2016	Ofícios 1755, 1756 e 1757, todos de 25.11.2016
Infraero	003/2016	Ofício 4131/DJCN/2016, de 21.11.2016
Agência Nacional de Transportes Terrestres	004/2016	Ofício 787/2016/DG/ANTT, de 24.11.2016
Ministério da Integração Nacional	006/2016	Ofício 446/2016-MI, de 17.11.2016

Ademais, devemos lembrar que, nos termos do art. 103, §1º, do PLDO/2016, a apresentação das razões pelos órgãos e entidades responsáveis por obras com indícios de



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

irregularidades graves é de responsabilidade do titular do órgão ou da entidade federal, executor ou concedente, responsável pela obra ou serviço 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. Além disso, como, para o PLOA 2017, as obras com indícios de irregularidades estão no âmbito apenas do Poder Executivo, as razões deveriam ter sido enviadas no máximo até quinze dias após a publicação do Acórdão TCU 2810/2016 - Plenário, conforme art. 113, § 2º, inc. II, do PLDO/2016.

Registramos que as conclusões deste relatório se inserem em um processo dinâmico, no qual a inclusão ou não de obras no Anexo VI do PLOA 2017, bem como sua retirada, podem e devem ocorrer ao longo do exercício financeiro à medida que novos fatos chegam 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 do PLOA 2016 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 item 1.9 adiante; 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 população e para o meio ambiente, entre outros fatores, conforme previsto no art. 113, caput, da LDO 2015.

O Anexo 1 deste relatório relaciona as obras com recomendação de paralisação (IGP e pIGP), 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 do PLOA 2017.

1.9 Critérios específicos para contratos encerrados ou extintos

Ao discorrer sobre métodos e critérios, faz-se oportuno recolher o conjunto da experiência e dos precedentes do Comitê para construir e explicitar critérios claros de tratamento de um caso bastante frequente: o recebimento de indicações de paralisação para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos. De fato, o Comitê depara-se amiúde com casos desse tipo, que apresentam uma ampla variedade de formas: a extinção por decurso de prazo do instrumento, a conclusão de seu objeto, a declaração de nulidade pela Administração ou por órgãos judiciais e de controle, a rescisão unilateral ou amigável.

Como regra, tem o Comitê entendido que nesses casos a inclusão de tais contratos ou convênios no quadro de obras bloqueadas não tem qualquer efeito concreto, prejudicando inclusive a leitura e interpretação do próprio quadro na medida em que nele passam a conviver obras e serviços com real risco de continuidade dos prejuízos e, por outro lado, instrumentos cuja repercussão em nada será afetada pela decisão de bloqueio, tendo em vista inexistirem saldos contratuais remanescentes pelos vários motivos citados. Esta tem sido a posição continuada do Comitê (registramos, como exemplos, a deliberação em 2015 relativamente aos contratos da implantação da BR-448/RS, que torna a aparecer neste ano; a decisão nos relatórios de 2012 e 2013 relativamente à construção de ponte em Xambioá/TO na BR-153; e a posição do relatório de 2012 relativa à obra de drenagem do Tabuleiro dos Martins em Maceió/AL). Também o TCU tem ampla jurisprudência firmada em não classificar como IGP de obras com contratos vencidos ou rescindidos (a exemplo dos Acórdãos 1771/2013, 3273/2012, 2459/2014, 1936/2014, 2700/2013, 1022/2014, 3376/2013, todos do Plenário).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Desde logo é de se ressaltar que a classificação atribuída aos indícios de irregularidades ou a inclusão ou não das obras no Anexo VI da LOA em nada afeta o julgamento posterior do mérito dos achados de auditorias. Pelo contrário, a confirmação desses achados, a quantificação de eventuais danos ao erário e a imputação de responsabilidades aos envolvidos dependerá das provas e evidências carreadas aos autos (não sendo incomum que as discussões para o desenlace de tais questões se estendam por meses e até anos, em razão da necessidade de se assegurar aos envolvidos o contraditório e a ampla defesa). Não é por outra razão que o § 3º do art. 116 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015) determina que a decisão pela paralisação ou pela continuidade das obras e serviços não interfere na continuidade das ações de fiscalização e de apuração de responsabilidades:

Art. 116

.....

§ 3º A decisão pela paralisação ou pela continuidade de obras ou serviços com indícios de irregularidades graves, nos termos do § 2º, dar-se-á sem prejuízo da continuidade das ações de fiscalização e da apuração de responsabilidades dos gestores que lhes deram causa.

A ação do Congresso Nacional no orçamento, no entanto, não tem essa elasticidade temporal: somente faz sentido bloquear desembolsos quanto estes efetivamente possam ocorrer. Vencida essa oportunidade, a apuração retroativa de prejuízos em nada será afetada pelo quadro de bloqueio. Assim sendo, a intervenção do mesmo quadro de bloqueio deve cingir-se às situações em que efetivamente o desembolso (ou a execução física) corram algum risco ponderável de ocorrer. É conveniente, portanto, tentar especificar com mais clareza as situações em que a situação contratual envolvida enseje a avaliação de pouco ou nenhum risco dessa ocorrência.

Nesse sentido, propõe o Comitê como critérios gerais para não inclusão de empreendimentos no quadro de bloqueio, se não houverem outros indícios de risco de dano ao Erário peculiares a cada caso específico:

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



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

- 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 aditvação 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.

O Comitê tem consciência de que tais critérios não condicionam de forma inequívoca a decisão em todos os casos: os processos de rescisão e anulação de contratos e convênios, em especial, são atos complexos que se estendem no tempo, com muitas etapas e muitas possibilidades de decisões em sentido contrário. Exatamente por isso, não se pode traçar qualquer pressuposição absoluta para considerar a eficácia da inclusão no quadro de bloqueio: nem exigir conclusão meramente formal do procedimento de anulação ou rescisão como condição absoluta de análise de risco, nem considerar que qualquer alusão a eventual anulação ou rescisão, ou qualquer medida tendente a isso, é suficiente para afastar a decisão pelo bloqueio. Ao contrário, os critérios aqui formulados orientam de forma mais firme a abordagem de cada caso concreto, estabelecendo os pontos de verificação que deve aplicar a todos.

1.10 Cadastro geral de obras



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

O relatório consolidado de auditoria do Tribunal (Acórdão 2810/2016 – Plenário) revela um fato muito importante: após reiterados Acórdãos sobre o assunto e diversas iniciativas legislativas no âmbito do Senado Federal, finalmente o Executivo Federal dispôs-se a criar um cadastro de obras públicas executadas com recursos federais. A versão atual do projeto Sistema de Obras do Governo, gerenciada pela Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e disponível no endereço eletrônico <http://obras.planejamento.gov.br>, tem como estratégia declarada: “unificar os dados, criando um Cadastro Geral de Obras, que permitirá o controle e acompanhamento dos empreendimentos em nível máximo de agregação e síntese das obras públicas do Governo Federal por meio do fornecimento de informações objetivas e sumarizadas da evolução física e financeira dos empreendimentos”. O TCU aponta ainda que uma verificação preliminar detectou diversas inconsistências na seleção e apresentação dos dados referidos.

O Comitê concorda inteiramente com a avaliação do TCU de que é louvável a criação do referido sistema de informação, providência que se impunha há muito tempo para o bem da gestão dos investimentos públicos. A ocorrência de equívocos e insuficiências nas primeiras versões é perfeitamente compreensível, uma vez que se trata das primeiras tentativas de implementação de um controle de grande volume e complexidade, e certamente será gradualmente superada se persistir a deliberação governamental em manter e usar o sistema.

Em apoio a essa iniciativa, o Comitê propõe que a CMO manifeste ao Presidente da República e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão o seu pleno apoio à criação do Sistema de Obras do Governo, expressando ainda o seu entendimento de que o referido sistema deve evoluir – gradual mas rapidamente – no sentido de abranger, de forma confiável, todos os empreendimentos de obras e serviços de engenharia custeados com recursos dos orçamentos federais de que trata o art. 165 da Constituição Federal.

Com essa mesma finalidade, propõe-se ainda que a CMO solicite ao Tribunal de Contas da União, com base no art. 71, inc. IV, da Constituição Federal, que realize atividades periódicas de controle nos processos de implantação e operação do Sistema de Obras do Governo, com a finalidade de orientação na solução de problemas e na gestão do risco, de forma a apoiar a consecução dos objetivos do mencionado projeto, até a sua completa maturação.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

2 VOTO

Considerando as informações prestadas pelo TCU, pelos gestores, bem como as obtidas em audiência pública, e levando em consideração a metodologia de trabalho do COI e as determinações do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2016, propomos o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira das seguintes obras e serviços, limitado exclusivamente aos empreendimentos, contratos, convênios, editais e outros elementos semelhantes nominados na coluna “Objeto” (mesmo que, eventualmente, em programa de trabalho distinto), conforme abaixo especificado:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Programa de trabalho	Objeto
32204 – Eletrobras Termonuclear	Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 - RJ	25.752.2033.5E88.0033/2015 Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3, com 1.309 MW (RJ) - no Estado do Rio de Janeiro	Contrato CT.NCO 223/83, 15/6/1983, Execução das obras e serviços de construção civil da Unidade 3 da CNAAA, Construtora Andrade Gutierrez S/A
		25.752.2033.5E88.0033/2016 Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3, com 1.309 MW (RJ) - no estado do Rio de Janeiro	Contrato GAC.T/CT-4500146846, 31/12/2011, Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Eletromecânico 2, associado ao Secundário da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAA, sob o regime de empreitada por preço unitário e global, Engevix Engenharia S/C Ltda.
			Contrato GAC.T/CT-4500160692, 5/3/2013, Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Civil 2 - Projetos de Edificações da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAA, sob o regime de empreitada por preço unitário e global., Engevix Engenharia S/C Ltda.
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ	26.846.2126.0007.0030/2015 Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR- 040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste 26.846.2126.0007.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR- 040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste	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.
51101 – Ministério do Esporte	Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI.	27.812.2035.5450.0001/2016 Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte	Contrato de repasse 334.262- 25/2010/ME/CAIXA, n. SIAFI 743253, 17/12/2010 - Construção



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

		Educacional, Recreativo e de Lazer – Nacional	da Primeira Etapa da Vila Olímpica de Parnaíba - PI (inclui projetos e obras), Fundação dos Esportes do Piauí.
36901 – Fundo Nacional de Saúde	Construção do Hospital Regional em Queimados/RJ	10.302.2015.8535.0033/2016 Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde no estado do Rio de Janeiro	Contrato 029/2015, 19/8/2015, Obras de Construção do Hospital de Cardiologia em Queimados - RJ, Volume Construções e Participações Ltda.
			Edital 022/2014, 21/2/2014, Concorrência, Execução de Obras de Construção do Hospital de Cardiologia em Queimados/RJ.
56101 – Ministério das Cidades	BRT de Palmas/TO	15.453.2048.10SS.0001/2016 Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional	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
			Termo de compromisso 683171 - Transferência de recursos financeiros da União para a execução de Reestruturação do Sistema de Transporte na Cidade de Palmas com a implantação de 15,45 km de corredor exclusivo de BRT na região sul de Palmas, no Município de Palmas/TO, no âmbito do Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, ação Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano.
	Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1.	15.453.2048.10SS.0001/2015 Apoio a sistemas de transporte público coletivo urbano - Nacional	Contrato 043/SIURB/13 - Execução de obras do Programa de Mobilidade Urbana, compreendendo a elaboração de projetos executivos e execução das obras do empreendimento 1 - Corredor Leste - Radial 1, Consórcio Mobilidade Urbana SP.
			Edital 01/2012 - Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1.
Sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN.	17.512.2068.1N08.0020/2016 Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento - Na Região Nordeste	Contrato 003/2015, Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário, Construtora A. Gaspar S.A.	
		Edital 001/2015, 5/3/2015, RDC - Regime Diferenciado de Contratação, Contratação de empresa para serviços de sistema de esgotamento sanitário do Município de Parnamirim.	
Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho –	17.512.2068.1N08.0010/2016 Apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população	Edital 005/2015 - Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Subsistema Sul	



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

	RO	superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento - Na Região Norte	Contrato nº 118/PGE-2015 - Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras e serviços de engenharia, realização de testes, pré-operação assistida e todas as demais operações necessárias e suficientes à implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Subsistema Sul
53101 – Ministério da Integração Nacional	Canal do Sertão - Alagoas	18.544.2084.10CT.0027/2016 Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano No Estado de 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.

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 2017 as obras/serviços abaixo especificados, que também foram discutidos neste relatório:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Programas de trabalho	Objeto
32204 – Eletrobras Termonuclear	Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 - RJ	25.752.2033.5E88.0033/2015 - Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3, com 1.309 MW (RJ) - no Estado do Rio de Janeiro 25.752.2033.5E88.0033/2016 - Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3, com 1.309 MW (RJ) - no estado do Rio de Janeiro	Contrato GAC.T/CT-4500167239, 19/9/2014, Prestação sob regime de empreitada por preços unitários e por preço global, de serviços técnicos especializados de montagem eletromecânica - Pacote 1 - incluindo o fornecimento de materiais e componentes de apoio ao comissionamento para a unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - Angra 3., Consórcio Angra 3.
			Contrato GAC.T/CT-4500167242, 19/9/2015, Prestação sob regime de empreitada por preços unitários e por preço global, de serviços técnicos especializados de montagem eletromecânica - Pacote 2 - incluindo o fornecimento de materiais e componentes de apoio ao comissionamento para a unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - Angra 3., Consórcio Una 3.
36215 – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia -	Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia	10.303.2015.1H00.0026/2016 - Implantação da Indústria de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras (PE) No Estado de Pernambuco	Contrato 35/2011, 15/12/2011, Prestação de serviços de gerenciamento da obra de implantação da Hemobras - Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia.,



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Hemobras	– PE		<p>Concremat Engenharia e Tecnologia S/A.</p> <p>Contrato 02/2011, 25/2/2011, Execução de obra, instalações e serviços para o início da implantação de planta industrial no terreno da Hemobras, compreendendo os prédios denominados Blocos B02, B03, B04, B05, B06, B10, B11, B12, B13, B16, B18, B19, B20 e P01, Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.</p>
39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT	BR-448/RS – Implantação e Pavimentação.	26.782.2087.10L7.0043/2016 - Construção de Trecho Rodoviário - Porto Alegre - Esteio - Sapucaia - na BR-448/RS No Estado do Rio Grande do Sul	<p>Contrato 484/2009-00 - Execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448/RS, lote 01, trecho: BR-116/RS - RS-118 (Sapucaia do Sul) - BR-290/RS (Porto Alegre), segmento km 0,00 – km 9,14, extensão 9,14 km, referente ao edital 197/2009-00.</p>
			<p>Contrato 491/2009-00 - Execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448/RS, lote 02, trecho: entr. BR-116/RS - RS-118 (Sapucaia do Sul) – entr. BR-290/RS (Porto Alegre), segmento km 9,14 – km 14,44, extensão 5,30 km, referente ao edital 197/2009-00.</p>
			<p>Contrato 492/2009-00 - Execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448/RS, lote 03, trecho: entr. BR-116/RS - RS-118 (Sapucaia do Sul) – entr. BR-290/RS (Porto Alegre), segmento km 14,44 – km 22,34, extensão 7,90 km, referente ao edital 197/2009-00.</p>
	Manutenção de Trechos Rod. - PR - BR-Legal-Contrato 133/2014	26.782.2087.20VM.0041/2016 - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul no Estado do Paraná	<p>Contrato: TT-133/14 - Elaboração de Projeto Básico e Executivo de Engenharia e Execução dos Serviços Técnicos de Aplicação e Manutenção de dispositivos de Segurança e de Sinalização Rodoviária, no Âmbito do Programa Nacional de Segurança e Sinalização Rodoviária - BR-Legal, Lote 70, nas Rodovias Federais BR-158/BR-272/BR-369/BR-373/BR-487 no Estado do Paraná</p>
56101 – Ministério das Cidades	Corredor de ônibus de Salvador - BA.	15.453.2048.10SS.0001/2016 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional	<p>Contrato 018/2014 - Elaboração de projetos e execução de obras de infraestrutura para implementação de corredores alimentadores de transporte de média/alta capacidade, em Salvador/BA, compreendendo a interligação da Av. Pinto de Aguiar à Av. Gal Costa, a duplicação da Av. Gal Costa e a implantação da ligação Pirajá-Lobato.</p>
			<p>Contrato 019/2014 - Elaboração de projetos e execução de obras de infraestrutura para implementação de corredores alimentadores de transporte</p>



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

			de média/alta capacidade, em Salvador/BA, compreendendo a duplicação da Av. Orlando Gomes e implantação da Av. 29 de março.
39256 - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO	Aeroporto de Porto Alegre	26.781.2017.12LF.0043/2016 - Adequação do Aeroporto Internacional de Porto Alegre - Salgado Filho (RS) no estado do Rio Grande do Sul	Contrato nº 0102- EG/2013/0001 - Contratação da Obras de Ampliação do Terminal de Passageiros I, Central de Utilidades e demais obras complementares (1ª fase) do Aeroporto Internacional

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste relatório, com proposta de atualização do Anexo VI do PLN 18/2016 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017), 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:

- 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;
- II) solicitar ao Tribunal de Contas da União, com base no art. 71, inc. IV, da Constituição Federal, que realize fiscalização na Agência Nacional de Transportes Terrestres, tendo como questões centrais de auditoria a adequação das suas atividades de avaliação e controle de projetos de obras concedidas e os



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

reflexos das condições dessa adequação na capacidade regulatória da Agência, tanto para os contratos atuais quanto para a expansão das concessões de infraestrutura contemplada nas atuais prioridades governamentais.

- III) solicitar ao Tribunal de Contas da União, com base no art. 71, inc. IV, da Constituição Federal, que realize atividades periódicas de controle nos processos de implantação e operação do Sistema de Obras do Governo, com a finalidade de orientação na solução de problemas e na gestão do risco, de forma a apoiar a consecução dos objetivos do mencionado projeto, até a sua completa maturação;
- IV) manifestar ao Presidente da República e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão o seu pleno apoio à criação do Sistema de Obras do Governo, expressando ainda o seu entendimento de que o referido sistema deve evoluir – gradual mas rapidamente – no sentido de abranger, de forma confiável, todos os empreendimentos de obras e serviços de engenharia custeados com recursos dos orçamentos federais de que trata o art. 165 da Constituição Federal.

Brasília/DF, de dezembro de 2016

Senador TELMÁRIO MOTA (PDT/RR)
Coordenador do COI

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

Senador TELMÁRIO MOTA
(PDT/RR)

Senador WALDEMIR MOKA
(PMDB/MS)

Deputado CELSO MALDANER
(PMDB/SC)

Deputado IRAJÁ ABREU
(PSD/TO)



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Deputado LUIZ CLÁUDIO
(PR/RO)

Deputado PAULO AZI
(DEM/BA)

Deputado DAGOBERTO
(PDT/MS)

Deputado RODRIGO DE CASTRO
(PSDB/MG)

Deputado BETO FARO
(PT/PA)

Senadora FÁTIMA BEZERRA
(PT/RN)



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

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



32204 – Eletrobras Termonuclear

Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 - RJ

Programas de Trabalho:

25.752.2033.5E88.0033/2015 - Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3, com 1.309 MW (RJ) - no Estado do Rio de Janeiro

25.752.2033.5E88.0033/2016 - Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3, com 1.309 MW (RJ) - no estado do Rio de Janeiro

Objeto:

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

Irregularidades:

Sobrepço e Superfaturamento nas obras civis, incluindo:

Regime de execução e pagamento dos custos indiretos – Critério de Medição inadequado;

Superfaturamento de Qualidade na mão de obra indireta;

Superfaturamento decorrente de critérios inadequados na apropriação de custos de paralisação das obras;

Superfaturamento decorrente de medição de serviços com sobrepreço;

Superfaturamento por critério inadequado de medição (indiretos dos diretos);

Glosas decorrente do descompasso físico e financeiro (atrasos)

Gestão Fraudulenta de Contrato

Objeto:

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

Irregularidades:

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

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

Objeto:

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

Irregularidades:

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



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

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

Objeto:

Contrato GAC.T/CT-4500167239, 19/9/2014, Prestação sob regime de empreitada por preços unitários e por preço global, de serviços técnicos especializados de montagem eletromecânica - Pacote 1 - incluindo o fornecimento de materiais e componentes de apoio ao comissionamento para a unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - Angra 3., Consórcio Angra 3.

Irregularidades:

Fraude à Licitação

Objeto:

Contrato GAC.T/CT-4500167242, 19/9/2015, Prestação sob regime de empreitada por preços unitários e por preço global, de serviços técnicos especializados de montagem eletromecânica - Pacote 2 - incluindo o fornecimento de materiais e componentes de apoio ao comissionamento para a unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - Angra 3., Consórcio Una 3.

Irregularidades:

Fraude à Licitação

Informação do TCU:

O Relatório de Auditoria do TCU, endossado por despacho do relator respectivo trazido ao conhecimento da CMO por meio do Aviso 1026/2016-GP-TCU, de 24.11.2016, traz elementos gravíssimos sobre a condução passada do empreendimento da Usina Nuclear de Angra 3 e de seus contratos. Quanto ao empreendimento como um todo, o Tribunal demonstra que os atrasos e elevações de custo nos contratos de execução de obras tornaram financeira e economicamente insustentável a conclusão da Usina nos termos em que foi originalmente concebida (tanto por não dispor a Eletronuclear dos recursos necessários para o financiamento da obra, quanto por não haver perspectiva de retorno financeiro para o horizonte total do projeto). Quanto aos contratos, demonstra uma sequência de irregularidades extremas, nas quais só se pode crer por estarem rigorosamente documentadas, tão reprováveis e temerárias se mostram.

Em relação ao conjunto do empreendimento, o Tribunal sustenta que não se deve paralisar a alocação de recursos ao seu conjunto, pois existe a necessidade de conservar os mais de sete bilhões de reais já investidos no conjunto em andamento, além de a viabilidade no



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

longo prazo dependerá de providências urgentes de revisão de projetos e preparação para uma eventual retomada.

Quanto aos contratos mencionados, a posição da Corte é diametralmente oposta. Iniciando o relato pelo contrato de maior valor e relevância, o relativo a obras civis (CT.NCO 223/83), a Corte aponta sobrepreço mínimo de R\$ 227 milhões, em virtude de preços acima do mercado, indenizações irregulares feitas por meio do aditivo 25 e serviços inseridos indevidamente no âmbito de aditivos contratuais posteriores ao 23, bem como superfaturamento mínimo de R\$ 303 milhões, decorrentes dos sobrepreços apontados e de serviços com qualidade abaixo da especificada em contrato (superfaturamento de qualidade) e de quantitativos medidos além do necessário (superfaturamento de quantitativos). Trata-se de valores mínimos, podendo ser maiores, pois em seu cálculo foram considerados parâmetros de cálculo extremamente conservadores autorizados pelo Acórdão 1.624/2009-TCU-Plenário de forma condicional (ou seja, sob projeções favoráveis às alegações da empresa acerca do desempenho contratual as quais poderão ser revistas a posteriori diante dos valores efetivamente apurados ao longo da execução contratual). Novos serviços foram incluídos em aditivos sem qualquer cuidado de pesquisa de preços, baseando-se em informações da própria contratada. Diversas composições de preços foram fragmentadas de forma injustificada, permitindo que a contratada recebesse não por obra efetivamente concluída, mas simplesmente pelo fato de adquirir insumos (passando a ser remunerada como mera intermediária de compras, por meio de um BDI muito mais elevado do que qualquer padrão de mercado).

Ainda mais danosos foram os critérios de medição e pagamento dos custos indiretos: a empreiteira cobrava e recebia pela mão-de-obra indireta valores muito acima do custo respectivo, bastando colocar esse pessoal no canteiro, e a quantidade medida e paga dessa mão-de-obra foi sistematicamente superior à necessidade do andamento da obra. Em outras palavras, a forma de pagamento dos custos indiretos era tão vantajoso para a empreiteira que a esta interessava prorrogar ao máximo possível o andamento da obra, pois quanto mais tempo esta permanecia em andamento maior era o seu lucro (proveniente desse pagamento de custos indiretos cuja alocação não guardava qualquer proporção com o andamento da obra ou com os custos diretos, sendo remunerado apenas pela colocação – ou suposta colocação, pois a fiscalização era precária – de pessoal e recursos no canteiro). De fato, esses incentivos perversos foram inteiramente seguidos pela empreiteira, que retardou deliberadamente o



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

andamento das diferentes frentes de obra, tendo inclusive desmobilizado unilateralmente em 2014 a maior parte do seu pessoal diretamente alocado à obra (mas não o pessoal indireto). Como se não bastasse, as paralisações que ocorriam na obra (decorrentes de ações tanto da Eletronuclear como da própria empreiteira, inclusive manipulando os prazos de produção e entrega de projetos para atribuir irregularmente a responsabilidade de paralisações parciais ao licenciamento nuclear a cargo da Comissão Nacional de Energia Nuclear) eram “indenizadas” à empreiteira segundo critérios inadequados, muito superiores aos custos efetivos, e mesmo muito superiores aos eventuais custos de desmobilização e remobilização diante da paralisação.

O resultado de toda essa sequência de irregularidades gerou um superfaturamento (mínimo) estimado de R\$ 301 milhões num contrato de R\$ 1,473 milhões que sendo executado desde 2008 apenas alcançou 52% de execução física. E tal resultado não decorre apenas de incúria: o relatório do Tribunal coleciona provas emprestadas das denúncias do MPF resultantes das operações Radioatividade e Pripyat e outros indícios técnicos que demonstram ausência de boa-fé na relação contratual e conluio entre agentes públicos e a contratada. Dentre muitos, destaca-se a alteração, entre os aditivos n. 22 e 23, os critérios de medição e pagamento do contrato, deixando de remunerar os custos indiretos por parâmetros vinculados à efetiva produção do objeto do contrato (a obra), passando a pagá-los na modalidade inexistente de contrato “por administração” (ou seja, o simples reembolso de supostas despesas, independente da eficiência destas). Naturalmente, o conluio não vem apenas da alteração de padrões contratuais, mas também da cumulativa aceitação por parte da Eletronuclear de uma programação de trabalho (Ordens de Serviço) que inclui uma proporção absolutamente injustificada de custos indiretos e uma produtividade física muito abaixo do cronograma contratual original (a qual, ressalte-se, sequer é cumprida pela empreiteira). Esta alteração formal e material do contrato aumentou os custos das obras civis, tornou vantajoso à empreiteira atrasar deliberadamente o andamento da obra e, por via do aumento do custo e do atraso na execução, afetou de forma insuperável a atratividade econômica do empreendimento frente ao programado quando de seu relançamento. Além disso, a constatação reiterada das falhas de planejamento e baixa produtividade na execução da empreiteira (com sucessivos alertas do TCU) não ensejou qualquer medida corretiva ou sanção por parte da Eletronuclear, mesmo dispondo de ampla previsão em cláusulas contratuais para defender os interesses da empresa.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Relata o Tribunal que o contrato em referência (cuja vigência formal estende-se a 01/07/2008, segundo o Termo Aditivo 27, último a ser assinado) foi paralisado pela nova gestão da Eletronuclear ao final de junho/2016, com suspensão de ofício de todos os pagamentos.

No que tange aos demais contratos, a auditoria do Tribunal apreciou a relação entre projetos e execução, identificando indícios de irregularidades graves oriundos da condução das licitações e contratos de projetos, civis e eletromecânicos, assinados com as empresas Engevix Engenharia S.A. e a AF Consult (que foram tratados no processo apartado TC 021.542/2016-3). Nos contratos de projetos encontraram-se as fraudes nos processos licitatórios (cláusulas restritivas nos editais, incluindo vedação a consórcios, peso excessivo e subjetividade da pontuação técnica em detrimento das propostas de preço), julgamento irregular das habilitações e notas técnicas, e não provimento de recursos, implicando em indícios de direcionamento à empresa Engevix. Também foram identificados prejuízos por superfaturamentos em torno de R\$ 100 milhões, especialmente em função de critérios irregulares de medição e pagamento por “homem-hora” (com lógica irregular análoga à do contrato de obras nesse quesito), bem como de descompassos entre pagamentos e produtos aprovados.

Posteriormente, o Aviso 959/GP – TCU de 10.11.2016 encaminhou à CMO despacho do relator do mencionado processo TC 021.542/2016-3 desclassificando a indicação de paralisação de dois contratos GAC.T/CT 4500167239 e GAC.T/CT 4500167242, tendo em vista a declaração formal de sua nulidade por parte da Diretoria Executiva da Eletronuclear, com anuência do Conselho de Administração, com início da avaliação dos serviços e pagamentos com vistas a reaver prejuízos.

Informação do gestor:

Em resposta à solicitação de informações feita pelo Comitê, o Diretor-Presidente interino da Eletronuclear encaminhou o ofício P-325/16 de 16.11.2016 no qual relata que:

- a) após a conclusão de trabalhos de comissão investigativa, os contratos GAC.T/CT 4500167239 e GAC.T/CT 4500167242 tiveram a sua nulidade decretada, “aguardando, tão somente, manifestação final do Conselho de Administração acerca dos pedidos de Reconsideração apresentados pelas contratadas”;



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

- b) foram abertas comissões investigativas para apurar a prática de atos ilícitos envolvendo os contratos CT-4500146846 e CT-4500160692, tendo sido as empresas envolvidas notificadas para apresentarem manifestação, achando-se então o processo em fase instrutória;
- c) outra comissão foi aberta para apurar a prática de atos ilícitos envolvendo o contrato NCO 223/83 e seus aditamentos, tendo sido a contratada notificada para apresentar manifestação, achando-se então o processo em fase instrutória;

Em audiência pública, o mesmo dirigente acrescentou que, como consequência de restrições financeiras e de denúncias da investigação pública decorrente da Operação Lava-Jato e da investigação independente promovida pela controladora Eletrobras, ocorreu a paralisação gradativa dos serviços de montagem, obras civis e fornecimento, entre abril e outubro de 2015. O conjunto do empreendimento encontra-se com 62% de progresso físico global e R\$ 7,7 bilhões já foram investidos, enquanto as atividades da Eletronuclear concentram-se em preservação do canteiro, o que custa cerca de R\$ 6 milhões mensais. Relatou a ocorrência de “uma grave crise de controles internos que afetou a Eletronuclear, uma concentração de poder inaudita, na mão de poucos, que realmente tinham responsabilidade direta tanto pelas decisões sobre licitação quanto pela consequente gestão desses contratos”, bem como a mudança de posicionamento e de ambiente de controles com a nova gestão.

Especificamente quanto aos contratos, a posição que na audiência assumiram os novos dirigentes – para seu crédito – foi de não defender a retomada dos contratos nem solicitar que não fossem paralisados; em suas próprias palavras: “difícilmente teríamos interesse ou haveria condições práticas para retomar o empreendimento com tais contratados, que são responsáveis pelos principais contratos do empreendimento”, tanto pela desconfiança instaurada pelo desempenho contratual quanto pelas dificuldades financeiras correntes das grandes empreiteiras nacionais. Neste contexto, pretendem reequacionar o desenvolvimento do empreendimento recorrendo a parcerias internacionais. Para tanto, descreve os graves prejuízos potenciais decorrentes da paralisação do empreendimento como um todo nos âmbitos financeiro e energético,



Proposta do COI:

Desde logo, não há dúvida quanto à inadequação de se considerar qualquer paralisação no empreendimento: tendo em vista o que foi já investido, e a necessidade de conservar o patrimônio já existente, corrigir os projetos e elementos básicos de licitação inadequados, e perseguir uma nova equação econômico-financeira do projeto como um todo, a paralisação da aplicação de recursos no contrato de trabalho impediria a recuperação do imenso prejuízo incorrido pela empresa e pelo país em razão da gestão temerária e fraudulenta do empreendimento no passado recente. Quanto a isso, o Comitê endossa a manifestação do próprio TCU, que defende a continuidade do empreendimento:

678. Porém, um prematuro indicativo de bloqueio preventivo de recursos resultaria em paralisação imediata do empreendimento como um todo, o que, no presente momento, pode acarretar elevado dano reverso, especialmente por afetar os contratos de fornecimento de equipamentos importados. A medida se mostra desnecessária do ponto de vista preventivo, pois as obras civis já se encontram suspensas desde outubro/2015, devido aos graves problemas financeiros vivenciados pela Eletronuclear.

679. Em adição, existem medidas sendo adotadas pela Eletronuclear, com o acompanhamento da holding Eletrobras e do Ministério de Minas e Energia, visando preservar as obras já executadas, bem como o avanço no planejamento para célere conclusão ao menos das estruturas nucleares que fazem parte do caminho crítico das obras. Notadamente preocupante é o fechamento da esfera metálica de contenção e do edifício que comporta o núcleo do reator, pois a obra se localiza em ambiente marinho agressivo, e a prolongada exposição das estruturas pode acarretar retrabalhos extremamente onerosos para a recuperação dos materiais.

*680. Em outras palavras, sem prejuízo da paralisação dos contratos que possuem vícios insanáveis, **eventual extensão do indicativo de IG-P ao empreendimento como um todo implica em colocar em risco os custos já afundados, da ordem de R\$ 7,1 bilhões**, além de agravar ainda mais a perda de receita proveniente da postergação da geração de energia, levando o empreendimento de Angra 3 a uma situação irreversível em termos de viabilidade econômico-financeira, trazendo ainda reflexos negativos à situação da própria Eletronuclear.*

Posição inteiramente contrária, no entanto, há que ser adotada em relação aos contratos específicos objeto da indicação de paralisação. Como minuciosamente demonstra o relatório de auditoria, foi exatamente a modificação e execução fraudulenta desses contratos – em particular o de obras civis - a principal causa da inviabilização econômica e financeira do empreendimento nos termos originais, tanto pela elevação de custos quanto pelo atraso deliberado na execução. Assim, a continuidade exitosa do empreendimento necessita ver-se



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

escoimada do obstáculo potencial representado pela hipotética insistência em manter tais ajustes.

Iniciemos com o principal contrato, o de obras civis. Do ponto de vista de prazos, uma eventual continuidade do contrato exigiria uma revisão da planilha orçamentária de tal profundidade que o esforço e o tempo nela despendidos seriam no mínimo tão grandes quanto a focalização que a empresa hoje corretamente defende em reconstruir todo o projeto (utilizando inclusive a significativa parcela que já se encontra em nível de projeto executivo) e construir bases técnicas sólidas para uma nova licitação do remanescente. Ou seja, preparar e licitar um novo edital previsivelmente levaria tempo equivalente a retificar o contrato atual para que viesse a tornar-se minimamente lícito (além do que permitiria explorar inúmeras possibilidades de melhoria de eficiência, dentre as quais o TCU já aponta com destaque a aquisição direta de insumos padronizados como cimento e aço pela Eletronuclear).

Já do ponto de vista de qualidade e confiabilidade de execução, o histórico recente do contrato atual não permite, de forma alguma, segurança de que um contrato reformulado em suas disposições formais viesse a ser cumprido com a hignidez, produtividade e lisura que se espera em uma operação dessa magnitude. Ao contrário, a presunção que se estabeleceu quanto ao agente executor é a da má-fé contratual, como fica claro no detalhado relato do Tribunal. Se, em função das investigações criminais em andamento, ocorreram transformações reais na organização envolvida e na sua contraparte de fiscalização dentro da Eletronuclear, como anunciam esses atores e espera-se que efetivamente tenha sucedido, esta expectativa de todos somente poderá ser responsabilmente confirmada em um novo processo seletivo no qual procedimentos transparentes estabeleçam e comprovem exigências de *compliance* e aprestamento técnico capazes de ensejar expectativas favoráveis quanto à ação da contratada a ser selecionada.

Com relação aos demais contratos de engenharia, ainda que os volumes não sejam comparáveis, verifica-se em todos a presença não somente do mesmo expediente de distorção irregular de preços que compôs a irregularidade principal do contrato de obra (a remuneração de “recursos disponibilizados”, em vez de produtos entregues), cumulada com duvidosos mecanismos de direcionamento da licitação. Uma equação perversa semelhante à do contrato de obras, implementada pelos mesmos dirigentes que conduziram esse ajuste – nenhum elemento de convicção, portanto, de que a execução dos contratos trará resultados diferentes.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Esta preocupação é agravada pelo fato do seu objeto (serviços de engenharia) representar parte do “cérebro” do empreendimento, intervindo na concepção e condução das próprias obras e montagens – responsabilidades que exigem ainda mais confiança no contratado.

Neste sentido, o Comitê registra com satisfação que sua posição coincide com a manifestação da nova gestão da própria Eletronuclear, a qual, como relatado acima, descrê da viabilidade técnica e sobretudo da confiabilidade na continuidade desses contratos, e, por conseguinte, não se compromete com a defesa da sua continuidade nem com a retirada da indicação de paralisação. A Diretoria Executiva da empresa inclusive formalizou posição junto ao Conselho de Administração, desde 30/06/2016, no sentido da extinção do contrato de obras civis de Angra 3, assim como dos contratos de projeto firmados com a empresa Engevix Engenharia.

Ressalte-se, por fim, que os contratos em tela já se encontram com a execução paralisada – assim, o bloqueio formal não ensejará nenhum custo de conservação do legado, desmobilização ou quaisquer outros associados à paralisação, pois tais custos já foram incorridos na prática pela Eletronuclear.

Exceção pode-se fazer, na questão da necessidade do bloqueio, apenas aos dois contratos já anulados pela Eletronuclear – exatamente pelo fato de terem sido anulados. Conforme o critério geral descrito na seção 1.9 acima, a efetividade do mecanismo de paralisação não deve ser dispersada pela manutenção apenas formal de instrumentos que já se encontram sem eficácia. No caso concreto, o andamento das providências da Eletronuclear mostra avanço decidido para o esgotamento do processo administrativo formal; a pendência de um último recurso da contratada junto ao Conselho de Administração (que já deliberou formalmente em prol da anulação) não parece sugerir qualquer possibilidade material de reversão da decisão ora adotada. Esta é a avaliação do relator no Tribunal de Contas da União, que formalizou a reclassificação desses contratos retirando a indicação de paralisação, e com ela concorda este Comitê.

Pelo exposto, e reiterando que as providências recaem exclusivamente sobre os contratos indicados e não sobre o empreendimento como um todo ou outros contratos a ele destinados, o Comitê propõe à CMO:

- a) a inclusão no Anexo VI da LOA/2017, e o consequente bloqueio da execução física, financeira e orçamentária dos contratos CT.NCO 223/83 (15/6/1983, Execução das



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

obras e serviços de construção civil da Unidade 3 da CNAAA, Construtora Andrade Gutierrez S/A), GAC.T/CT-4500146846, (31/12/2011, Engenharia do Pacote Eletromecânico 2, associado ao Secundário da Unidade 3 da CNAAA, Engevix Engenharia S/C Ltda.), e GAC.T/CT-4500160692, (5/3/2013, Engenharia do Pacote Civil 2 - Projetos de Edificações da Unidade 3 da CNAAA, Engevix Engenharia S/C Ltda.);

- b) a não-inclusão no Anexo VI da LOA/2017, exclusivamente pelo fato de terem sido declarados nulos pela Eletronuclear, dos contratos GAC.T/CT-4500167239 (19/9/2014, Montagem eletromecânica - Pacote 1 para a unidade 3 da CNAAA, Consórcio Angra 3) e GAC.T/CT-4500167242 (19/9/2015, Montagem eletromecânica - Pacote 2 para a unidade 3 da CNAAA, Consórcio Una 3).

36215 – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras

Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE

Programa de Trabalho:

10.303.2015.1H00.0026/2016 - Implantação da Indústria de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras (PE) No Estado de Pernambuco

Objeto:

Contrato 02/2011, 25/2/2011, Execução de obra, instalações e serviços para o início da implantação de planta industrial no terreno da Hemobras, compreendendo os prédios denominados Blocos B02, B03, B04, B05, B06, B10, B11, B12, B13, B16, B18, B19, B20 e P01, Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.

Irregularidades:

Pagamento de medições em desacordo com os critérios definidos (cronograma previsto, identificação, quantidade e qualidade dos serviços).

Termos aditivos e planilha orçamentária não refletem os serviços necessários para conclusão da obra.

Existência de atraso na execução do empreendimento.

Objeto:

Contrato 35/2011, 15/12/2011, Prestação de serviços de gerenciamento da obra de implantação da Hemobras - Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia., Concremat Engenharia e Tecnologia S/A..



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Irregularidades:

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

Informação do TCU:

O relatório de auditoria inicia pela avaliação da delicada situação financeira da Hemobras, afetada por um forte descasamento de ativos e passivos (inclusive na dimensão cambial) que coloca em dúvida a própria viabilidade econômica de sua operação. Ademais, o Acórdão 1446/2016 – Plenário, de 08/06/2016 relata uma série de riscos muito concretos de insucesso na execução dos contratos e processos de absorção de tecnologia de produção em andamento, bem como de perda de insumos intermediários biológicos para produção de hemoderivados por problemas de conservação e armazenamento.

Dentro destas fragilidades operacionais e estratégicas, o que surge para a intervenção da CMO no âmbito orçamentário é a execução de dois contratos. Quanto ao primeiro contrato (relativo a obras), o TCU aponta, em síntese, que foram pagos ao consórcio contratado materiais e serviços cuja execução não se deu integralmente, ou que não estavam compatíveis com o cronograma da obra (“jogo de cronograma”), ou ainda que foram pagos com base em item distinto da planilha orçamentária (ou seja, mediou-se uma coisa e pagou-se outra). Também foram detectados inúmeros problemas de qualidade na execução de serviços já medidos e pagos, representando fornecimentos e serviços (inclusive a própria manutenção do canteiro de obras) com falhas de execução que colocam riscos sérios à própria funcionalidade da obra final, especialmente por tratar-se de instalações especializadas de produção de fármacos e hemoderivados nas quais uma operação com falhas equivale à impossibilidade de obtenção do produto nos padrões mínimos de qualidade exigidos. Em todos esses casos, os relatórios da empresa gerenciadora da obra apontavam essas irregularidades, que no entanto eram abonadas pela Hemobras, que pagava os serviços irregulares com a condicionante de serem resolvidos a posteriori. Não se trata de itens de pouca monta, pois restavam em aberto R\$ 21,6 milhões (7,4% do valor atual contratado). Além disso, o “jogo de cronograma” (medição e pagamento antecipado de itens lucrativos à empreiteira mas que somente serão necessários à execução da obra em momento posterior) fez com que os escassos recursos da empresa fossem dispendidos sem que se obtivesse o avanço imprescindível da obra; agravando os indícios de ilicitude, a



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

própria Hemobras detectou a posteriori que parte desses pagamentos destinada a aquisição e montagem de equipamentos foi feita ao consórcio sem que sequer tivesse havido a encomenda ao fornecedor respectivo. Em síntese, a Hemobras necessita da conclusão urgente da obra, mas inexistia um cronograma factível de sua execução e mesmo assim a empresa continuava pagando pelo fornecimento de itens relevantes que eram produzidos de forma deficiente ou que somente seriam aplicados ao final da obra, e mesmo estes itens sequer eram obtidos pelo consórcio contratado.

Não é de surpreender que tais irregularidades viessem a coincidir com o objeto da “Operação Pulso” da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, iniciada em dezembro de 2015 na sua fase ostensiva, investigando diretores e empregados da Hemobras e das empresas do consórcio por peculato, corrupção passiva e ativa, fraude à Lei de Licitações, evasão de divisas, lavagem de dinheiro e organização criminosa.

O último termo aditivo estende a vigência do contrato até 30 de novembro de 2016. A obra, que já deveria estar finalizada há três anos segundo o cronograma contratual original, encontra-se concluída em torno de 70% (sendo este percentual possivelmente superavaliado, pois leva em conta as medições contratuais que, como se viu acima, não refletem a realidade das obras). Os atrasos na execução, de responsabilidade do consórcio construtor (pois não há registro de insuficiência financeira nos pagamentos), “têm produzido efeitos trágicos nos negócios da empresa”, pois impedem ou elevam os custos dos demais contratos de transferência de tecnologia já celebrados para a implantação das diversas linhas de produção da empresa, cujos equipamentos associados encontram-se em precárias condições de armazenamento, alguns até ao ar livre. Por fim, e como consequência de todas as irregularidades colacionadas, registra o TCU que os serviços remanescentes no contrato (ou seja, aqueles que ainda não foram medidos e pagos) são inteiramente insuficientes para concluir o empreendimento.

Como medidas saneadoras em relação ao contrato, entende o relatório de auditoria que seriam “a não prorrogação do contrato e a regularização das pendências em serviços já medidos e pagos, mas que ainda não foram integralmente concluídos”.

No caso do contrato de gerenciamento, o relatório do Tribunal aponta que “não possui critério que o vincule ao ritmo de execução do contrato da obra, de modo que independentemente da fase, do ritmo ou da quantidade de serviços em execução no contrato



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

principal, o faturamento do contrato de gerenciamento é o mesmo” – ou seja, o contrato prevê simplesmente a alocação de um determinado volume de mão-de-obra por mês, sem vinculação com o andamento da obra. Em função do atraso nas obras, esse tipo de critério fez com que o andamento percentual do contrato superasse em muito o das obras civis, e obrigou a diversas prorrogações. Como o contrato vigente encerra-se em 30/11/2016, sugere que não se lhe prorrogue. Destaque-se que a indicação do relatório de auditoria em relação a este ponto foi a de IGC (indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade) em função do pequeno volume financeiro do contrato; posteriormente, despacho do Ministro-Relator alterou essa classificação para “p.IGP” (proposta de indícios com recomendação de paralisação).

Importante constar que, em audiência pública realizada em 21 de novembro de 2016, o Sr. Bruno Martinello Lima, representante do Tribunal de Contas da União, afirmou que o Acórdão nº 2.958/2016, julgado no dia 16 de novembro de 2016, confirmou os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) no âmbito do Contrato 2/2011. No momento da elaboração deste relatório, não temos registro de comunicação oficial desta decisão a Secretaria da CMO e não é possível consultá-lo no sítio do Tribunal, pois o acórdão foi classificado como sigiloso, nos termos do art. 108 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) c/c o art. 22 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Informação do gestor:

Em audiência pública, o novo diretor-presidente da Hemobras relatou que assumira a empresa apenas em outubro de 2016, e defendeu a necessidade da continuidade do empreendimento como um todo em função do papel estratégico na política de saúde pública nacional. Lembrou o despacho do relator no TCU, que circunscrevia expressamente as irregularidades aos contratos mencionados afirmando que em relação ao contrato de obras irá cumprir as determinações de não prorrogar o contrato, não realizar pagamentos ao consórcio e não liberar as garantias contratuais. Quanto ao contrato de gerenciamento, lembra que o despacho do relator não vê necessidade de determinação cautelar de abstenção da prorrogação, tendo em vista que as irregularidades na obra não podem ser imputadas à empresa gerenciadora, mas sim ao consórcio das obras civis. Afirma que pretende prorrogar esse com redução gradativa de pessoal, começando com 18 pessoas em novembro de 2016 até quatro em abril de 2017. Estes serviços seriam alocados na realização de inventário das obras concluídas,



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

como preparação para uma nova licitação e base para a apuração de ressarcimentos a exigir do consórcio contratado. As informações relativas a esse planejamento foram reiteradas pelo ofício 6129/2016/PR, de 18.11.2016, da Hemobras.

Proposta do COI:

Também neste caso deve o COI começar pela explicitação de que o que se avalia para efeitos de paralisação não é o empreendimento como um todo, mas apenas os dois contratos específicos apontados pelo TCU. Com efeito, uma paralisação global do programa de trabalho impediria as medidas urgentes que são imprescindíveis para recuperar o prejuízo acumulado e continuar as muitas etapas em andamento que são inerentes à própria razão de ser da empresa como instrumento da política nacional de saúde.

No que tange ao contrato de obras civis, nenhuma dúvida pode haver que sua continuidade é incompatível com o interesse público, tanto em termos de custo quanto por ser ele exatamente a causa de considerável atraso deliberado nas obras de empreendimento tão importante. Repete-se aqui a trágica situação verificada no caso da Eletronuclear: embora o país esteja tristemente acostumado aos atrasos de obras decorrentes de insuficiência financeira do tesouro público, nestes dois casos as obras tiveram orçamento suficiente, e o atraso foi deliberadamente provocado por fraudes na execução do contrato.

Cabe verificar, no entanto, o fato auspicioso de que o prazo contratual expirou em 30.11.2016 sem quaisquer providências de prorrogação, não havendo mais portanto a possibilidade de continuidade do contrato no âmbito administrativo – registrando-se que a nova administração da Hemobras acatou as determinações já formuladas pelo TCU nesse sentido. Nesta situação comprovada, não há mais contrato a paralisar, nem medições ou faturas pendentes. As demais providências de apuração de prejuízos não são afetadas pela intervenção da Comissão no quadro de bloqueio. Assim, por perda de objeto e seguindo os critérios gerais elencados no item 1.9, torna-se inócuo acrescentar o contrato em tela ao Anexo VI da LOA.

Já no que se refere ao contrato de gerenciamento ou supervisão, o Comitê concorda com o entendimento do relator do TCU no sentido de não ser necessária a sua interrupção imediata. Ressaltamos, em primeiríssimo lugar, que a censura da auditoria não se referiu em momento algum à qualidade do serviço prestado ou aos seus preços: ao contrário, praticamente todos os apontamentos do TCU sobre as obras tiveram por ponto de partida os relatórios da



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

própria empresa gerenciadora. Além disso, e tendo em vista o quadro caótico da obra tal como a deixaram o consórcio das obras civis e a administração anterior da Hemobras, é medida de necessária prudência a realização de avaliação *a posteriori* dos serviços, com vistas a orientar a conservação e o relançamento de novas licitações; para isso, apresenta-se razoável a opção de utilizar (com quantitativos reajustados, afastando os critérios errôneos anteriormente adotados) a empresa que já conhece as obras e cuja capacidade de fiscalização serviu como fonte básica da auditoria do próprio TCU. Assim, o Comitê não objeta à manutenção do contrato nas bases formuladas pela diretoria atual da Hemobras, e com ampla tranquilidade propõe não incluir este contrato específico no quadro de bloqueio.

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Obras de construção da BR-040/RJ

Programa de Trabalho:

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

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

Objeto:

Contrato PG-138/95-00, 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 denominada-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e

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.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

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.

Desde logo, o Comitê levanta 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); além disso, a economicidade de uma obra que encontrava-se 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). Tais avaliações, porém, encontram-se ainda em estudo no Tribunal de Contas da União (processos TC 014.689/2014-6 e TC 025.322/2015-0), restando informados ao Congresso apenas considerações sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, 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. 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 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 desse sobrepreço apontado, equivalente a R\$ 203,8 milhões (valores de maio/2012), decorre de parâmetros estritamente financeiros desse cálculo. Para inserir o valor da obra no fluxo de caixa da concessão, a ANTT considerou uma alíquota de imposto de renda da concessionária de 25 % e um cálculo de imposto de renda adicional a partir de lucro com valor acima de R\$ 204 mil/ano (quando a legislação atual fixa esses dois



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

parâmetros em 15 % e R\$ 240 mil/ano). Além disso, considerou a alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido como de 9,0909%, apesar de a legislação atual prever 9%; realizou o cálculo do IRPJ e da CSSL com uma base superestimada, ao aceitar que nela fosse considerado o diferimento das despesas de depreciação (que reduziria o valor da base tributável nos primeiros anos), em contrariedade às normas contábeis aplicáveis; por fim, superestimou o cálculo do ISSQN supostamente devido pela concessionária em razão da aplicação indistinta de alíquota de 5% em relação ao valor do aporte, quando a Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003 não aponta, na lista prevista em seu art. 1º, esse aporte como fato gerador desse tributo (fazendo com que o montante efetivamente pago de ISSQN refira-se exclusivamente ao valor da execução de obras, tributado a 3,55%, e não a 5 % como é a receita tarifária da concessão).

Mas o valor do investimento ao qual seriam aplicados os parâmetros financeiros também encontrava-se superestimado no projeto aceito pela ANTT (num total de R\$ 121,4 milhões a valores de maio/2012¹¹, o qual multiplicado pelo sobrepreço financeiro acima apontado resulta num prejuízo adicional de R\$ 13,9 milhões, também com base maio/2012). Nos custos diretos, foram identificados duplicidade de pagamentos (incluindo-se o item relativo a desmonte de rocha para britagem tanto na escavação de túneis, que deveriam fornecer toda a matéria-prima da brita a ser aplicada nos demais pontos da obra, quando da sua aplicação em outras partes), 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 para os serviços de pintura, troca de valores unitários de serviços de concretagem, uso de serviços inadequados às condições técnicas da obra (concreto em betoneira, escavação manual, e central de britagem, quando o recomendado – e efetivamente usado na obra – seria, respectivamente, a execução em central dosadora, a escavação com escavadeira hidráulica e brita em rachão). Quanto ao BDI, foram identificadas a duplicidade de aplicação do BDI cheio para serviços cotados (os quais já incluem o BDI quando da cotação pelo fornecedor), a adoção de alíquota cheia de 5 % do

¹¹ O sobrepreço encontrado no orçamento da obra foi calculado em R\$ 97.136.680,95 (ref. maio/2012), sendo R\$ 72.800.201,81 (ref. maio/2012), devido a custos superiores ao paradigma, não adoção de BDI diferenciado para serviços cotados e valor incorreto para o ISSQN da obra. Também foi apurado sobrepreço de R\$ 20.419.947,50 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a administração da obra e de R\$ 3.916.531,65 (ref. maio/2012) devido ao valor previsto para a taxa de risco incidir sobre o total dos investimentos, em vez de somente sobre o custo direto da obra.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

ISSQN quando a prefeitura titular do imposto cobra valores menores. 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.

Há que considerar que tais apurações de sobrepreço são apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não tem detalhamento das soluções técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos 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 na auditoria é a deficiência e desatualização dos projetos. Essa deficiência foi 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: mencionam-se sondagens patentemente insuficientes (especialmente em túneis sob a rocha), especificação inconsistente das soluções técnicas (mais uma vez, especialmente nos túneis), bem como ausência de especificação de vários outros pontos de enfrentamento da obra. Em síntese, os projetos foram aceitos como base de renegociação contratual sem que tenham os elementos minimamente suficientes para isso ou para embasar a execução.

Não por acaso, o cronograma de execução das obras apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no aditivo que estabeleceu os aportes da União (onde este previa 30% das obras concluídas em 2014, 80% em 2015, e 100% em 2016, a execução acumulada resultou em tão somente 21,81% até dezembro de 2014 e 35,13% até agosto de 2015). Quando da fiscalização, a obra já se encontrava paralisada. Esta situação de atraso não tem qualquer ineditismo no âmbito dessa concessão, pois como relata o TCU:

Importante destacar que situação encontrada na obra não é novidade para a ANTT, uma vez que a empresa Concer apresentava, na concessão em que foi inserida a obra, histórico de inexecuções contratuais elevados, chegando a 99,61% em 2009 – ano da apresentação dos estudos de traçado da obra, 83,23% em 2011 – ano da não objeção ao projeto executivo e 94,22% em 2014 – ano da assinatura do 12º Termo Aditivo, conforme se observa na Tabela 5 abaixo (Evidência 51 - Ofício 440-2015-DF-ANTT - Tabelas de inexecução contratual, p. 7):

De outra sorte, a fiscalização das obras apresentou omissão e deficiências. Foram apuradas *in loco* e por meio dos registros de obra a ausência de controle tecnológico e de



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

supervisão das obras por parte da Concessionária (ainda que esta seja remunerada por um item específico de “serviços de supervisão, acompanhamento e controle tecnológico da obra” de 4% do valor da obra inserido no total do aporte a ser pago pela União), a deficiência no controle tecnológico por parte do consórcio construtor, a ausência de controle qualitativo das obras por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a execução do revestimento em desconformidade com o projeto ou a apropriação deste serviço em desconformidade com o executado.

Por fim, relata-se ainda uma impropriedade grave na execução orçamentária (embora não tenha ensejado por si mesma recomendação de paralisação): as obras estavam em andamento até o final do período de auditoria, mas não havia empenho registrado com esse objeto, contrariando o art. 60 da Lei 4320/1964.

Informação do gestor:

Quando da realização da auditoria, a ANTT sustentou diversas opções de cálculo equivocadas dos efeitos financeiros do investimento, em argumentos que contrariam sua própria metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro dos novos investimentos e serviços dos contratos de concessão de rodovias federais (Nota Técnica 169/GEROR/SUINF/2010). Sustentou que alíquotas de IRPJ deveriam ser consideradas pelos parâmetros do contrato original, e que o diferimento da depreciação deveria dar-se ao longo de toda a vida útil da concessão. Evidentemente não se sustenta o argumento, pois está-se a tratar de um novo investimento da concessionária, e o equilíbrio econômico-financeiro (conforme a própria metodologia da ANTT acima mencionada) somente será mantido se forem consideradas as variáveis da data de sua efetivação e os efeitos contábeis da receita desse novo investimento (que não virá da exploração mediante tarifas, ao longo de décadas, mas sim do ressarcimento integral e quase imediato por parte da União). O sobrepreço é contestado pela impugnação do método de cálculo utilizado pelo TCU (o que não prospera, pois o método usado foi exatamente o de limitação do preço global que alega a ANTT que seria aplicável). Quanto à sua intervenção fiscalizadora, a Agência meramente declarou que “não realiza monitorações



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

durante a execução das obras”, não sendo esse o seu papel como regulador; o atraso nas obras estaria sendo apurado segundo os ritos regulamentares.

Contesta, por fim, a indicação de paralisação com base no princípio da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, além do fato (que considera notório) de que não haverá outros aportes da União para a obra. Por fim, argumenta que eventual desequilíbrio em desfavor da Administração poderá ser devidamente corrigido ao longo do contrato.

Já pelo Ofício 787/2016/DG/ANTT, de 24 de novembro de 2016 (detalhado pela Nota Técnica 180/2016/GEROR/SUINF, de 03.10.2016, que a ele foi anexada) a Agência encaminhou as seguintes informações:

- a) a ANTT já ajustou (em revisão ordinária da concessão empreendida em 17.08.2016) a alíquota da CSLL de 9,0909% para 9%, bem como (em revisão extraordinária de tarifa formalizada em 06/10/2016) o cálculo das alíquotas de ISSQN sobre o aporte, a duplicidade na inclusão do custo de desmonte de rocha para britagem, os coeficientes majoradores injustificados no transporte de aço, o sobrepreço no custo de pintura (custo unitário e produtividade), troca de valores unitários de serviços de concretagem e a duplicidade de BDI nos serviços apurados por meio de cotação.
- b) a sobreavaliação da base de cálculo de IRPJ e CSLL devida à depreciação linear da obra ao longo de todo o prazo da concessão foi objeto de consulta da ANTT à Receita Federal (Ofício na 677/2016/DG/ANTT, de 20.11.2016);
- c) além disso, nessa última revisão extraordinária, a ANTT detectou e corrigiu outros erros materiais nas planilhas dos fluxos de caixa da concessão que não haviam sido apontados pelo TCU (nomeadamente, excluiu os aportes da base de cálculo das receitas financeiras e da verba de Recursos de Desenvolvimento Tecnológico).
- d) O orçamento de obra viu-se reduzido, pelas correções procedidas, em R\$ 64 milhões (preços maio/2012), além dos aportes serem reduzidos em R\$ 263 milhões (preços agosto/2016) em função das diferenças de alíquota do ISSQN, e da tarifa de pedágio ter sido reduzida em 0,052 em função da mudança da alíquota da CSLL (Nota Técnica 161/GEROR/SUINF/2016, de 23.08.2016).



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Os demais itens encontram-se pendentes, como reconhece o ofício. Quanto às pendências específicas, menciona tão somente uma consulta à Receita Federal sobre a base de cálculo de IRPJ e CSLL. Alega que quando da conclusão da análise técnica, serão objeto de ajuste contratual. Aprofundando a análise técnica, apresentam-se diversos documentos internos da ANTT que formalizam a apreciação dos apontamentos do TCU. A Nota Técnica 37/2016 GEINV/SUINF, de 30.09.2016, discute conceitualmente a objeção do TCU à taxa de administração utilizada na modelagem do fluxo de caixa da concessão associado à obra, defendendo que a opção da ANTT (prevista na Resolução ANTT 4727, de 26/05/2015) é tecnicamente sustentável (ainda que possa ser aperfeiçoada em termos mais sofisticados como os defendidos pelo TCU). Quanto às taxas de risco, o mesmo documento admite a posição do TCU de aplicar a referida taxa ao custo direto, e não ao BDI (afirmando, embora, que a planilha original incidia apenas sobre o custo direto das obras objeto do aditivo, mais BDI, e não sobre o valor total do aditivo). Neste caso, porém, sustenta ser aplicável uma taxa de 4,38 % (0,5 % de taxa de risco do empreendimento, mais 3,88 % de taxa de risco específico de projeto, consideradas pela ANTT como respondendo a fatores independentes de risco, nos termos do Manual de Custos Rodoviários do DNIT que serviu de padrão de avaliação para o próprio TCU).

Em termos de valores, a Nota Técnica 188/2016/GEROR/SUINF de 10.10.2016 (pp. 5-6) traz um cálculo da estimativa do valor total dos aportes que resultaria do acatamento integral das ponderações do TCU e, comparativamente, das modificações acima relatadas já aceitas pela ANTT:

Em R\$ de abril/1995

	TOTAL DE APORTES	APORTES DEVIDOS (AINDA POR PAGAR)
Condições originais do Termo Aditivo	302.523.961,51	n/a
Modificações já implementadas pela ANTT	246.525.699,43	188.153.080,95
Modificações preconizadas pelo TCU	209.448.000,74	151.075.382,26
Diferença (ANTT – TCU)	37.077.698,69	37.077.698,69

Ou seja, alega a ANTT que as providências que adotou já representariam uma diminuição de R\$ 55,9 milhões no valor total contratual dos aportes (a preços iniciais de abril/1995, equivalendo a R\$ 263,7 milhões a preços de agosto de 2016), reduzindo a estimativa de sobrepreço de 9,8% para 3,34%. Segundo seus próprios cálculos, também, a adoção integral dos apontamentos do TCU significaria uma redução adicional de R\$ 37,0



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

milhões ao longo de todo o período de realização da obra (o que em valores de agosto de 2016, pelos mesmos índices de atualização, corresponderia a R\$ 174.641.893,26). Já em termos do cronograma contratual original de pagamento dos aportes, esse novo valor revisto pela ANTT é ainda superior ao valor efetivamente pago (R\$ 58.372.618,48), sendo devido à concessionária ainda um aporte de R\$ 1.967.673,32 (a preços iniciais, ou R\$ 9.268.056,17 a preços de agosto/2016), relativo às obras executadas até 30/11/2015. Não teriam havido, portanto, danos ao Erário até o momento.

Quanto à desatualização e deficiência de projetos, argumenta o documento que, cabendo à concessionária implementar a solução técnica das obras, “não cabe a administração buscar o detalhamento pormenorizado da solução técnica, pois tal atividade está alocada para o parceiro privado”. Por isso, “a análise por custos unitários não condiz com a diretriz legal, pois não se trata de uma contratação de obra pública”. Neste diapasão, a Resolução ANTT 1.187/2005, que dispõe sobre os procedimentos de execução de obras e serviços pelas concessionárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT,

preconiza que a aceitação do Projeto Executivo pela ANTT não significa a assunção de qualquer responsabilidade técnica sobre ele. É descrito ainda, em seu art. 17, que após a aceitação do projeto executivo, eventuais complementações não ensejarão revisão do valor do projeto aprovado, salvo se autorizadas pela ANTT, em virtude de fatos supervenientes.

Isto significaria, ademais, que eventuais mudanças no projeto executivo atual não ensejarão recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, sendo este uma obra contratada por preço global. Sustenta que, assim, o risco de retrabalhos devido à realização da obra com o projeto executivo ainda em análise e passível de alterações e ajustes de parâmetros técnicos é da Concessionária. Relata que, a esse respeito, solicitou à concessionária a reapresentação do projeto executivo completo e revistado, com respectivo orçamento, visando compatibilizar a documentação de engenharia com o que efetivamente ocorre em campo, assim como os respectivos valores.

Acrescenta que, pelo ineditismo da iniciativa de auditar obras em contratos de concessões, sequer existe jurisprudência anterior do TCU que permita balizar as ações do órgão regulador, que também defronta-se com situações também inéditas. Pugna, por fim, pela não suspensão da execução física e financeira da obra.

Em audiência pública, apresentou argumentos adicionais para não paralisar a obra: a redução de custos relacionados a acidentes estima-se em R\$ 568 milhões durante o período



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

restante da concessão (sendo que o valor total da obra equivale a R\$ 897,5 milhões, ambos os valores a preços de maio/2012). As despesas de preservação do que já foi executado alcançariam R\$ 287.382,87 mensais (ou R\$ 3.448.594,44 anuais, preços de outubro/2016); as de mobilização e posterior desmobilização alcançariam R\$ 30.837.472,30 a preços de outubro/2016 (a obra está 41,20% executada, enquanto tais custos ascenderiam a 3,37%). Alega ainda que seriam perdidos 1400 empregos diretos, e que, segundo manifestação judicial, seria antieconômico rescindir o contrato de concessão e reliciar a obra (segundo o escólio transcrito, “até porque para a concessionária contratada, que já é responsável cotidianamente pela execução do contrato, será menos custoso implementar as alterações do que para qualquer outro interessado”).

Na mesma oportunidade, o representante da agência confirma que as obras hoje estão paralisadas, devido às dificuldades de obtenção de financiamento junto ao BNDES pela concessionária e à inexistência de recursos financeiros para os aportes.

Por fim, reiterou não haver dano ao Erário por não ter sido pago mais do que o efetivamente executado, e que não existem riscos de danos ao Erário posteriores porque o fato de ser um contrato de longo prazo permitiria sempre, do ponto de vista da regulação, a recuperação de eventuais débitos:

A qualquer momento, tendo a obra já sido concluída ou estando em plena execução, a concessionária, junto à ANTT, junto ao Controle Externo, pode fazer as adequações que se fizerem necessárias no projeto, no orçamento, com reflexo direto ou não no valor da tarifa de pedágio. Então, ficamos muito confortáveis quando falamos de regular um contrato de concessão. Ainda que porventura houvesse de fato um pagamento além, indevido, da obra, nós poderíamos, a qualquer momento também, regularizar a situação.

Proposta do COI:

Trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: o contrato ainda está em andamento (por um longo prazo, equivalente ao da concessão), e a obra ainda tem por concluir mais da metade.

Inicialmente, quanto ao mérito do risco ao Erário, estão presentes fortes fatores de risco: projetos precários e precariamente acompanhados (como reconhecido pela própria ANTT), e indícios de que parte substancial os pagamentos que o Tesouro Nacional realiza à concessionária (sem licitação, repita-se) encontra-se acima dos valores admissíveis segundo os termos da concessão. Destaca-se que os apontamentos do TCU não foram, em sua quase



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

totalidade, contestados pela agência reguladora (que só objetou a dois deles, taxa de administração e taxa de risco, e submeteu um outro – a depreciação ao longo de todo o prazo contratual – a consulta junto à autoridade tributária) – ou seja, a maior parte do sobrepreço residual envolvido nos aportes (R\$ 37 milhões, ou – segundo a ANTT - 3,34% do valor do contrato) não é objeto de questionamento. Ora, tendo em vista a base informacional precária em que foram construídas as posições tanto do TCU quanto da ANTT – os projetos executivos e orçamentos, este valor representa apenas uma estimativa mínima, podendo ser potencialmente muito maior.

Do ponto de vista da relevância da intervenção, é muito maior do que os já significativos R\$ 37 milhões: trata-se de área de investimentos públicos em infraestrutura que apenas começa a ser observada pelas ações de controle, mas que está na primeira linha das prioridades governamentais, que corretamente apontam para a necessidade cada vez maior de investimentos de capitais privados sob o regime da concessão pública. Assim, a anuência do Congresso a um empreendimento com distorções tais como as 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.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, temos na situação atual que são praticamente virtuais: as obras já 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 concessão. Assim, quaisquer custos adicionais de paralisação já ocorreram e continuarão ocorrendo independentemente de intervenção legislativa, e o cronograma de retomada da obra não está sequer equacionado. Assim, o bloqueio incidiria em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram, e onde existe tempo hábil para o total deslinde de qualquer pendência antes da retomada segura das obras. De fato, o bloqueio ora proposto à CMO não é - nem assim o define a lei de diretrizes orçamentárias - providência tendente ao encerramento do contrato nem à relicitação junto a terceiros (como ponderadamente objetava o excerto de decisão judicial colacionado pela ANTT), mas tão somente a assegurar o Erário enquanto se regularizam as condições contratuais junto à atual concessionária.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Quanto ao argumento da reversibilidade permanente dos danos por ser o contrato de concessão celebrado a longo prazo, o seu oposto é igualmente verdadeiro: se, *ad argumentandum*, algum prejuízo vier a incidir sobre o concessionário em função da demora ou de eventuais excessos nas correções que se façam necessárias, igualmente poderá ele ser ressarcido ao longo do prazo remanescente da concessão. Persistindo igual possibilidade de reversão futura de danos para ambos os lados, não admite o Comitê que seja esta utilizada como pretexto para tolerar riscos de danos imediatos ao Tesouro Público, máxime quando tais riscos decorrem de práticas que foram objeto de censura direta e fundamentada da parte dos órgãos constitucionais de controle. Em outras palavras, se é necessário estabelecer um equilíbrio provisório hoje e eventualmente reequilibrar o contrato mais tarde (caso os apontamentos do controle, que legitimamente se presumem pertinentes, não se configurem), é inadmissível que se pretenda manter a posição atual em desfavor do poder concedente (portanto, da coletividade), em lugar de submeter o concessionário à disciplina legal dos contratos e posteriormente, caso houver excesso, ressarcir-lo devidamente.

Em síntese, entende o Comitê que a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas teria vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior que lesem os cofres públicos; exigiria que a retomada do empreendimento somente ocorresse quando o órgão regulador dispusesse dos projetos executivos e orçamentos atualizados - o que é pressuposto mesmo para a eficácia da regulação, pois somente assim esse agente público poderá conhecer minimamente as condições concretas do contrato e das infraestruturas que lhe cabe gerir; fixaria no ambiente regulatório do programa de concessões 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; transformaria, enfim, a circunstância indesejável de uma paralisação já ocorrida por diferentes motivos outros em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Uma ressalva, porém, deve ser observada: o bloqueio não se destina à totalidade do contrato PG- 13 8/95-00, 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



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

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 Pl - Xerém. A menção ao conjunto do contrato no quadro de bloqueio poderia trazer como consequência uma ordem de paralisação de todas as atividades da concessão, o que não está e nunca esteve em cogitação por este Comitê.

Portanto, propõe o Comitê seja incluído no Anexo VI da LOA/2017 a obra em questão, nele especificando-se que o objeto do bloqueio é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao contrato PG- 13 8/95-00.

Deve ainda ser enfatizado o risco colocado pela precariedade observada nos projetos da obra e seu acompanhamento pela ANTT. O Comitê não endossa de forma alguma a posição da agência de que a qualidade dos projetos executivos não é matéria afeta às suas responsabilidades; ao contrário, é central no cumprimento de seu papel regulatório. É evidente que não cabe à agência produzir o projeto executivo de uma obra concessionada, nem mesmo deliberar sobre a maioria das opções de mérito que nele podem estar contidas – isso cabe à concessionária, que assume o risco. Mas é inerente ao papel da regulação conhecer as condições efetivas das obras e os respectivos custos, pois eles representam pilares essenciais da prestação do serviço concedido e da sua equação econômico-financeira. Poder-se-ia até afirmar que a ANTT tem mesmo de aprovar os projetos, na medida em que precisa certificar-se de que o que neles está contido corresponde ao objeto concedido em toda a sua extensão (ou seja, é também dever da agência impugnar projetos executivos que se desviem das condições fundamentais fixadas nos contratos de concessão, embora tal exame de mérito envolva tão somente aspectos centrais do objeto, e não opções instrumentais como técnicas construtivas ou estratégias de ataque à obra). No caso que examinamos, a deficiência do projeto original foi responsável pela reconfiguração do contrato de concessão para transformar uma obra de R\$ 80 milhões em outra de R\$ 291 milhões (preço-base abril/1995), acarretando aos cofres públicos um desembolso adicional total de mais de R\$ 300 milhões a valores de hoje – melhor exemplo não poderia haver da necessidade absoluta de controle sobre os projetos executivos e orçamentos para a qualidade da regulação.

Destarte, a fragilidade no mecanismo de controle e aprovação de projetos pela ANTT apontada no relatório de auditoria é tema da mais alta preocupação, pois transcende o caso



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

concreto e estende-se a todas as demais concessões reguladas pela Agência – concessões estas que, espera-se, aumentarão significativamente em número e dimensão em futuro próximo. O fato detectado nesta fiscalização não pode ser deixado de lado, e merece a atenção extremada do controle. Neste sentido, propõe o Comitê que a CMO solicite ao Tribunal de Contas da União, com base no art. 71, inc. IV, da Constituição Federal, que realize fiscalização na Agência Nacional de Transportes Terrestres, tendo como questões centrais de auditoria a adequação das suas atividades de avaliação e controle de projetos de obras concedidas e os reflexos das condições dessa adequação na capacidade regulatória da Agência, tanto para os contratos atuais quanto para a expansão das concessões de infraestrutura contemplada nas atuais prioridades governamentais.

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

BR-448/RS – Implantação e Pavimentação.

Programa de Trabalho:

26.782.2087.10L7.0043/2016 - Construção de Trecho Rodoviário - Porto Alegre - Esteio - Sapucaia - na BR-448/RS No Estado do Rio Grande do Sul

Objeto:

Contrato 484/2009-00 - Execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448/RS, lote 01, trecho: BR-116/RS - RS-118 (Sapucaia do Sul) - BR-290/RS (Porto Alegre), segmento km 0,00 – km 9,14, extensão 9,14 km, referente ao edital 197/2009-00.

Irregularidades:

Superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade.
Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.
Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado.
Superfaturamento decorrente de reajustamento irregular.

Objeto:

Contrato 491/2009-00 - Execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448/RS, lote 02, trecho: entr. BR-116/RS - RS-118 (Sapucaia do Sul) – entr. BR-290/RS (Porto Alegre), segmento km 9,14 – km 14,44, extensão 5,30 km, referente ao edital 197/2009-00.

Irregularidades:

Superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade.
Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.
Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Superfaturamento decorrente de reajustamento irregular.

Objeto:

Contrato 492/2009-00 - Execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-448/RS, lote 03, trecho: entr. BR-116/RS - RS-118 (Sapucaia do Sul) – entr. BR-290/RS (Porto Alegre), segmento km 14,44 – km 22,34, extensão 7,90 km, referente ao edital 197/2009-00.

Irregularidades:

Superfaturamento decorrente de itens pagos em duplicidade.

Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado.

Superfaturamento decorrente de reajustamento irregular.

Informação do TCU:

O Acórdão 2872/2012 – Plenário, de 24/10/2012, determinou comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação apontados nos contratos 484/2009, 491/2009 e 492/2009, e que seu saneamento depende da adoção, pelo Dnit, das medidas elencadas no item 9.1 do referido Acórdão (repactuação de preços/quantitativos contratuais e descontos nas medições futuras de cada um dos contratos).

O Dnit e os consórcios construtores impetraram recursos contra o Acórdão 2872/2012 – Plenário, com efeito suspensivo, cujo mérito final ainda não foi apreciado pelo TCU. Até o momento, não foi verificada a adoção por parte dos gestores das medidas corretivas indicadas na decisão recorrida. O Tribunal, por meio do Acórdão 2.261/2015 - Plenário, manteve a classificação de IGP para este empreendimento. O relatório de auditoria apresentado pelo Tribunal em 2016 (p. 6) assim sintetiza a situação:

18. O histórico das fiscalizações realizadas no empreendimento revela que, por ocasião dos sucessivos Fiscobras entre 2011 e 2014, o TCU informou ao Congresso Nacional a existência de irregularidades graves com indicativo de paralisação nas obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-448/RS. Todavia, em nenhum dos exercícios a obra foi incluída no Quadro de Bloqueio das respectivas leis orçamentárias anuais.

19. No Fiscobras 2015, embora tenha mantido a classificação da obra como IGP, uma vez que remanesçam injustificadas as ilicitudes comprovadas na fiscalização das obras – Acórdão 2.261/2015- TCU-Plenário, o Tribunal deixou de expedir comunicação ao Congresso Nacional, pois a conclusão das obras implicou perda de objeto da tipificação como IGP, para fins de auxílio à elaboração da peça orçamentária no âmbito do poder legislativo.

20. Em resumo, as obras encontram-se concluídas e, por força de efeito suspensivo em sede de Pedido de Reexame, as medidas saneadoras das IGP determinadas no Acórdão 2.872/2012-TCU-Plenário não foram levadas a efeito. Assim, subsistindo indicativo de dano ao erário após a apreciação do Pedido Reexame, avalia-se que a instauração de tomada



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

O relatório confirma que a Administração não tomou as providências indicadas pelo subitem 9.1 e seguintes do Acórdão 2.872/2012-TCU-Plenário para saneamento das irregularidades classificadas como IGP nos mencionados contratos, ressalvando que não isso se caracteriza formalmente como irregularidade, dado que esses pontos da decisão encontram-se suspensos em virtude da interposição de recursos (com efeito suspensivo).

Finalmente, os argumentos do DNIT e dos contratados foram examinados pelo Acórdão 2986/2016-Plenário, que rejeitou parcialmente as alegações de defesa, converteu o processo em tomada de contas especial e comunicou à CMO que, ante o encerramento das obras, os indícios de irregularidades graves aqui apontados não mais se enquadram nos critérios legais que implicam na recomendação de paralisação, retirando portanto a classificação de IG-P.

Informação do gestor:

Em audiência pública, o DNIT informou que a obra encontrava-se concluída, com recebimento definitivo do objeto de dois dos três contratos, e em uso regular. Alegou não haver sentido em indicar a paralisação se uma obra concluída. Em resposta a pergunta do coordenador do Comitê, afirmou igualmente não haver empenho ou medição pendente de pagamentos. Por meio dos Ofícios 1756 e 1757, de 25 de novembro de 2016, a autarquia confirma essas informações, com extrato dos referidos contratos no sistema de gestão e dados adicionais sobre o objeto das obras.

Proposta do COI:

Em relação às obras da BR-448 no Rio Grande do Sul, propomos a não inclusão no Anexo VI da LOA 2016, tendo em vista se tratar de obra já concluída, com 100% de execução, com os contratos expirados (conforme informado pelo próprio TCU (TC 009.388/2012-5 e relatório de auditoria do presente ano, TC 010.490/2016-7). Além disso, não ocorrem empenhos ou medições pendentes, e não há dotação para essa obra no PLOA/2017.

Estamos diante de uma situação em que se encontram presentes os elementos mencionados na seção 1.9 como parâmetros de não-inclusão no quadro de bloqueio: uma indicação de paralisação não terá efeito físico (pois a obra já foi concluída) nem financeiro/orçamentário (pois nada remanesce por empenhar, liquidar ou pagar). Assim, como



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

já discutido em caráter geral, o efeito preventivo que é a essência da intervenção da CMO no âmbito da decisão orçamentária fica completamente anulado, cabendo reservar o Anexo VI da LOA para aqueles casos em que possa ter efeitos na prevenção de prejuízos ao Erário. Tal posição foi, inclusive, confirmada pela última manifestação do TCU nos termos do Acórdão 2986/2016-Plenário. Portanto, o Comitê deixa de propor a inclusão da obra no quadro de bloqueio.

39252 – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Manutenção de Trechos Rod. - PR - BR-Legal-Contrato 133/2014

Programa de Trabalho:

26.782.2087.20VM.0041/2016 - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul no Estado do Paraná

Objeto:

Contrato: TT-133/14 - Elaboração de Projeto Básico e Executivo de Engenharia e Execução dos Serviços Técnicos de Aplicação e Manutenção de dispositivos de Segurança e de Sinalização Rodoviária, no Âmbito do Programa Nacional de Segurança e Sinalização Rodoviária - BR-Legal, Lote 70, nas Rodovias Federais BR-158/BR-272/BR-369/BR-373/BR-487 no Estado do Paraná.

Irregularidades:

Aceite de projeto executivo parcial, 76,79%, sem a equivalente redução do valor contratual.

Informação do TCU:

O Acórdão 2356/2016 – Plenário, de 14/09/2016, informa que, embora o contrato tenha sido licitado e celebrado para prover sinalização a 617,2 km de rodovias federais, os projetos foram efetivamente entregues pela contratada abrangendo apenas 474 km de extensão de rodovias a serem atendidas, sendo medidos e pagos nesta proporção (76,79% do total). A razão disso é que a parte faltante do trecho originalmente licitado não é passível de execução dos serviços (trata-se de trechos delegados aos Estado do Paraná e Mato Grosso do Sul e trechos onde não há rodovias pavimentadas). Portanto, o objeto do contrato forçosamente está limitado aos 474 km envolvidos.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Não obstante essa redução, o contrato e a respectiva planilha não foram alterados. Isso tem levado inclusive o DNIT a utilizar um fator informal de correção para evitar pagar a maior pelos serviços executados:

Nos documentos que foram anexados consta também que nas medições de serviços está sendo aplicado um fator de redução 0,768 para o pagamento dos serviços, ou seja, o procedimento está adequado no quesito de pagamento (peça 9, p. 7-9). Não há pagamentos indevidos. No entanto, o contrato e a planilha de serviços não correspondem à realidade, pois ainda têm previsão de serviços em trechos que não serão atacados. Tais serviços deveriam ter sido excluídos e readequado o valor contratual total de forma proporcional.

O Acórdão 2.828/2016 – Plenário confirmou essa apreciação preliminar, determinando ao DNIT a formalização de aditamento ao contrato com a supressão de, no mínimo, 23,21 % do valor (correspondente aos trechos não passíveis de execução), fixando ainda prazo para que o DNIT reavaliasse todos os contratos desse tipo de serviço para prevenir situação semelhante. Quanto à indicação de paralisação, confirma a sua natureza de IG-P, pela materialidade, indicando que o seu saneamento será obtido com o cumprimento da determinação de modificação do valor do contrato.

Informação do gestor:

Em audiência pública no dia 22.11.2016, o representante do DNIT – após sustentar a importância social e econômica do Programa Nacional de Segurança e Sinalização Rodoviária e os seus bons resultados - informou que a licitação foi feita para os 5 anos de vigência do contrato de sinalização considerando o planejamento então vigente para os investimentos, que incluía a pavimentação de determinados trechos que, posteriormente, não pôde ocorrer por insuficiência financeira. Afirmou que o DNIT já iniciou o processo de modificação contratual determinado pelo Acórdão 2.828/2016, tendo a empresa contratada já manifestado a sua expressa anuência; estimou então o prazo de uma semana para o processo formal deixar a procuradoria jurídica e seguir para deliberação da diretoria colegiada do órgão. Ressalvou ainda que nenhum serviço foi liquidado ou pago nos trechos não-pavimentados e não abrangidos pelo projeto executivo aceito. Em resposta a questionamento específico do coordenador do Comitê, afirmou que “o contrato possui um critério de pagamento que é por quilômetro, então o fiscal paga exatamente a extensão que foi executada em campo. Mesmo



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

que o contrato abranja 600 quilômetros, só deve liquidar, atestar e pagar o quantitativo em extensão que foi efetuado em campo naquele mês.”

Por meio do Ofício 1755, de 25 de novembro de 2016, a autarquia confirma tais informações em detalhe, historiando as providências adotadas para a formalização da mudança contratual.

Proposta do COI:

Trata-se de situação em que o risco, embora existente, decorre apenas de uma situação formal do instrumento contratual. Não há qualquer dúvida quanto à validade da redução efetiva dos serviços a serem prestados. Além disso, tanto o DNIT como o Tribunal confirmam que os pagamentos vêm sendo feitos regularmente, não havendo qualquer reflexo da discrepância formal. Sem dúvida, é necessária a formalização da redução do valor do contrato e das respectivas planilhas (até porque o próprio DNIT vem sendo obrigado a usar um expediente informal de “reductor” matemático dos pagamentos para conciliar a execução contratual com os valores efetivamente devidos). E o DNIT comprova que está em marcha o processo administrativo para essa modificação (inclusive com a manifestação favorável da empresa contratada).

Nestas condições, a intervenção do COI mediante o quadro de bloqueio parece-nos desnecessária: para que se materializasse um dano ao Erário, seria necessário que o contrato permanecesse inalterado e os valores nele contidos fossem pagos integralmente em desacordo com o objeto. Uma vez que o DNIT ouviu e acatou o alerta do Tribunal, e comprova o andamento normal das providências de modificação, e além disso tem adotado as medidas necessárias para não pagar em desacordo com os reais valores da execução dos serviços. Ao contrário da maioria das situações de inclusão no quadro de bloqueio, nas quais existe objeção, inércia ou outro tipo de incerteza nas soluções do problema que ameaça os cofres públicos, neste caso o atendimento à determinação saneadora encontra-se em marcha, bem próximo à sua conclusão. Encontra-se convencido o Comitê de que os riscos ao Erário estão saneados, na forma indicada pelo TCU. Assim, deve recomendar a não-inclusão da obra em referência no quadro de bloqueio.



51101 – Ministério do Esporte

Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI.

Programas de Trabalho:

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

Objeto:

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

Irregularidade:

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

Objeto:

Contrato de Repasse 281.826-06/2008/ME/CAIXA, n. SIAFI 645528, 31/12/2008, Elaboração de projeto para construção de Estádio Olímpico de futebol, no município de Parnaíba - PI, Fundação dos Esportes do Piauí.

Irregularidade:

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

Informação do TCU:

O Acórdão 2394/2013 – Plenário, de 4/9/2013, determinou a reclassificação de IGC para IGP, bem como a audiência dos gestores da Fundação dos Esportes do Piauí - Fundespi, do Ministério do Esporte e do Município do Piauí envolvidos na aprovação do projeto relativo ao empreendimento em apreço, para que se manifestem no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência da deliberação, sobre a ausência de estudos de viabilidade técnica e socioeconômica para a implementação da Vila Olímpica de Parnaíba/PI, tendo em vista a evidente incompatibilidade do porte do empreendimento com a conjuntura política, econômica e demográfica do Município de Parnaíba/PI, que conta com cerca de 150 mil habitantes.

Em 25/10/2013 foi entregue documentação informando que estão suspensos os repasses dos recursos dos Contratos de Repasse 334262-25/2010 e 281826-06/2008.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

O Acórdão 2134/2014 – Plenário, de 20/8/2014, manteve inalteradas a suspensão cautelar dos repasses e a classificação de irregularidade como IGP, nos termos do Acórdão 2394/2013 – Plenário. Determinou, ainda, a audiência do Secretário Executivo do ME, a realização de inspeção *in loco* por parte da Caixa e manifestação conclusiva do ME e da Caixa, no prazo de 60 dias, sobre a continuidade ou não dos empreendimentos.

Em 24/10/2014 foi entregue o Ofício 630/2014/SE-ME do ME contendo Nota Técnica 065/2014/DIE/SNEAR/ME que trata da adoção de medidas previstas no item 1.8.1 do Acórdão 2134/2014 – Plenário.

Em 29/10/2014 foi entregue o Ofício 2022/2014/SN da Caixa, que trata da manifestação da Gerência Executiva Governo em Teresina acerca das determinações dos itens 1.8.1 e 1.8.2 do Acórdão 2134/2014 – Plenário.

Após análise da Unidade Técnica, por meio de despacho, o Relator determinou a análise das audiências e das oitivas a que se referem os itens 9.5 e 9.6 do Acórdão 2394/2013 – Plenário, sem prejuízo de que sejam mantidos os efeitos da medida cautelar concedida pelo item 9.1 do mencionado *decisum*, e a preservação da classificação de IGP atribuída ao empreendimento até o saneamento das falhas.

A fiscalização realizada em 2016 aponta que o contrato de repasse referente aos projetos do Estádio Olímpico foi formalmente desconstituído, (Termo de Rescisão datado de 3/12/2015 a fls. 10 do processo de fiscalização, e o extrato de rescisão publicado na p. 109, seção 3 do DOU n. 232, de 4/12/2015.) e que o contrato de repasse referente à Vila Olímpica não teve qualquer avanço no seu estágio de execução desde a última auditoria realizada pelo TCU, em 2015; os dois contratos assinados para execução das obras foram rescindidos. A execução financeira do contrato de projetos para o estádio foi de 60%, enquanto das obras dos demais equipamentos esportivos foram executadas em cerca de 11%. Confirma também a informação do relatório anterior de que foram realizadas obras execução das contenções de aterros cuja erosão vinha colocando em risco a integridade do que já tinha sido executado, com recursos estaduais não vinculados ao contrato de repasse, no valor aproximado de R\$ 1.200.000,00. Informa que o Estado do Piauí apresentou plano de ação em que demonstra a intenção de atualizar os dados das planilhas orçamentárias para realizar novo procedimento licitatório e retomar as obras paralisadas, e que foi assinado um termo de cessão entre a Fundação dos Esportes do Piauí (Fundespi) e a Universidade Federal do Piauí (UFPI), que



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

ficará responsável pela operação e manutenção da Vila Olímpica, utilizando-a em suas atividades-fim. O Ministério do Esporte apresentou Plano de Gestão elaborado pela UFPI que contém informações que atendem de forma geral os aspectos elencados no item 9.3 do Acórdão 2.394/2013-TCU-Plenário, que deviam ser considerados na avaliação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento. O relatório de auditoria analisa a consistência interna do referido plano, assinalando que representa efetiva assunção do projeto pela UFPI e contempla as análises iniciais e estimativas requeridas pelo Tribunal para o empreendimento (conquanto ainda necessitem de aperfeiçoamento). Destaca que, com a desistência da construção do Estádio (no qual prevalece a dimensão de sustentabilidade econômica estrita, e que correspondia a R\$ 180 milhões dos quase R\$ 200 milhões do empreendimento), o empreendimento passa a abranger apenas a Vila Olímpica, mais simples, de menor custo e voltada à prestação direta de serviços à população, sendo compatível com as operações da universidade; deixa de ser necessária uma autossuficiência financeira (exigível ao estádio) e passa a ser imprescindível apenas uma estimativa da viabilidade de custos de manutenção e operação (o que é suprido, em etapa inicial, pelos estudos apresentados pela UFPI, que devem ainda merecer parecer do Ministério do Esporte para serem executados). Sintetizando o mérito da apreciação, diz o relatório:

A comprovação efetiva do ME de encerramento do projeto do estádio (com o distrato do respectivo contrato de repasse), dada a incompatibilidade com o contexto socioeconômico da região e a perda do seu propósito inicial, assim como a assunção do compromisso pela UFPI de operar e manter a Vila Olímpica reduzem substancialmente os riscos de a obra permanecer parada, sem uso e manutenção,

Como conclusão, a equipe de auditoria do TCU manifesta o entendimento de que tais providências são suficientes para justificar a retirada das medidas acautelatórias determinadas pelo TCU no Acórdão 2.394/2013-TCU-Plenário e que incidem sobre o objeto de auditoria, quais sejam: a suspensão cautelar dos repasses, determinada no item 9.1 e a classificação de Irregularidade Grave com Indicação de Paralisação (IGP), tratada nos itens 9.5.1, 9.7 e 9.8.1 do referido Acórdão.

O Acórdão 2950/2016 –Plenário comunicou à Comissão que o Tribunal por prejudicada a indicação de paralisação o Contrato de Repasse 281.826-06/2008/ME/CAIXA referente ao Estádio Olímpico, pelo fato de ter sido o mesmo rescindido, mas manteve a indicação de IG-P sobre o Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA relativo às obras da Vila Olímpica.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Naquela assentada, determinou que o Ministério do Esporte se pronunciasse sobre a viabilidade do projeto e dos custos apresentados pelo Estado do Piauí e pela UFPI para o empreendimento da Vila Olímpica, assim como decidiu:

9.6. assinar o prazo de 90 (noventa) dias, com fundamento no art. 250, II, do RITCU, para que a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Esporte e o Ministério da Educação apresentem ao TCU as suas manifestações conclusivas sobre o interesse público de prosseguir, ou não, com a construção da Vila Olímpica de Parnaíba/PI e a construção do Estádio Olímpico de Parnaíba/PI, considerando não apenas as obras já executadas no local, mas também o elevado valor do investimento e do custeio anual, sobretudo diante do atual cenário de austeridade fiscal experimentado por toda a administração pública brasileira; .

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

Informação do gestor:

Em audiência pública realizada em 22/11/2016, representante do Ministério do Esporte afirmou que o Ministério já conduziu providências junto com o governo estadual e encaminhou documentos hábeis a confirmar a viabilidade do empreendimento, pedindo a liberação do empreendimento ou “a retirada do IGP e com a inclusão do IGC, sem a possibilidade de liberação, até que esse contrato processual finalizasse”, de forma a facilitar que os gestores da execução dessem continuidade às ações, à vista da disponibilidade de recursos.

Proposta do COI:

A inclusão dos programas de trabalho relativos às obras da Vila Olímpica de Parnaíba/PI decorreu do fato de o gestor estadual não ter concluído o estudo de viabilidade do



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

empreendimento, medida que foi indicada como necessária ainda em 2013. Afirmava o COI no seu relatório de 2015

Consideramos que, para modificar a classificação de IGP para IGC desta obra, se mostra necessária a oficialização da documentação de distrato do contrato em relação à obra do estádio de futebol e também dos estudos de viabilidade da Vila Olímpica, para que o TCU analise essas informações e subsidie esta comissão na decisão de reclassificação, se for o caso.

Quanto ao contrato de repasse relativo ao estádio (281.826-06/2008/ME/CAIXA, n. SIAFI 645528, 31/12/2008), a sua rescisão comprovada causa a perda de objeto da sua inclusão no quadro, nos termos dos critérios apontados na seção 1.9 e na ponderação feita no relatório anterior, razão pela qual deixa-se de propor a providência formal de inclusão por inteiramente desnecessária.

No caso do outro contrato de repasse, relativo à Vila Olímpica de Parnaíba/PI, ressalta o COI com satisfação uma melhora sensível da situação: foi envolvido no projeto um parceiro relevante, a Universidade Federal do Piauí, e foram esboçados planos de ação para a utilização dos equipamentos. Porém, como ressalta o Ministro-Relator com prudência, os valores envolvidos na construção e operação do complexo permanecem significativos para as entidades participantes, e os documentos de planejamento estão em estágio inicial, sem manifestação expressa do Ministério repassador. Tal estágio ainda preliminar da concepção de política pública envolvida nessa despesa recomenda cautela na decisão de liberação, pois o histórico do empreendimento mostra a necessidade da confirmação a mais sólida possível de que o projeto foi ponderado, medido e avaliado com a necessária solvência para que possa manter-se como uma infraestrutura viável e prestando serviços, em lugar de perder funcionalidade por impossibilidade técnica ou financeira de conclusão ou manutenção adequada.

Assim sendo, concorrendo na postura cautelosa indicada pelo TCU, propomos permaneça no quadro de bloqueio o contrato de repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, n. SIAFI 743253, 17/12/2010, relativo à Vila Olímpica de Parnaíba/PI.

36901 – Fundo Nacional de Saúde

Construção do Hospital Regional em Queimados/RJ.

Programa de Trabalho:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

10.302.2015.8535.0033/2016 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde no estado do Rio de Janeiro

Objeto:

Contrato 029/2015, 19/8/2015, Obras de Construção do Hospital de Cardiologia em Queimados - RJ, Volume Construções e Participações Ltda.

Irregularidade:

Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

Objeto:

Edital 022/2014, 21/2/2014, CONCORRÊNCIA, Execução de Obras de Construção do Hospital de Cardiologia em Queimados/RJ.

Irregularidade:

Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

Informação do TCU:

Por meio do Acórdão 2612/2016 –Plenário, a Corte de Contas informa a esta CMO que na construção da unidade de cardiologia do Hospital de Queimados/RJ, realizada pelo Estado do Rio de Janeiro com recursos federais (Contrato de Repasse 0375.088-77/2011/Ministério da Saúde/Caixa, Siafi 768473, valor de R\$ 72.000.000,00 em repasses da União e R\$ 18.000.000,00 de contrapartida estadual), apresentou problemas relevantes na planilha orçamentária. Referida planilha, aliás, não havia sequer sido aprovada pela Caixa Econômica Federal, tendo essa mandatária apontado relevantes divergências quantitativas entre os projetos e a planilha orçamentária que, em conjunto com a previsão de aquisição de equipamentos, resultaram na indicação de glosa de R\$ 10,1 milhões (em uma obra orçada em R\$ 61,3 milhões) em julho de 2014. Não obstante, o governo estadual lançou edital em novembro de 2014, e proclamou o resultado em julho de 2015. A Caixa considerou então inapto o processo licitatório baseado na referida planilha e solicitou o encaminhamento de nova planilha retificada; nesse interim, a empresa contratada iniciou a execução da obra, com providências iniciais de canteiro, terraplenagem e locação da obra (0,5% do valor total contratado), após o que o contrato foi suspenso até o saneamento das divergências com a Caixa (sem registro de qualquer repasse ao Estado até o momento da auditoria). As autoridades estaduais justificaram ter realizado a licitação mesmo com o edital impugnado pela Caixa com o argumento de que o Tribunal de Contas do Estado já havia aprovado o edital e, caso fosse modificado, teria de ser novamente submetido àquela Corte para aprovação.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

A base para o apontamento do TCU é exatamente a análise já procedida pela Caixa e comunicada ao executor estadual antes da licitação impugnada, evitando a equipe de auditoria pronunciar-se em exames diretos de seu conteúdo, para não suprimir a intervenção do agente financeiro e para evitar duplicidade de esforços e interpretações nesta etapa preliminar de análise. Em que pese a posição da equipe de auditoria pela não paralisação da obra, o Relator do Acórdão anota posição de que se trata de fatos diretamente enquadrados na tipificação de IG-P segundo a dicção legal, máxime porque o gestor estadual tinha conhecimento da censura aos mesmos por parte da Caixa antes de proceder à licitação. Após as oitivas pertinentes, o governo estadual anunciou a rescisão amigável do contrato e a adoção de providências de regularização do projeto e respectivo orçamento. No entanto o relator denuncia que não consta qualquer comprovação dessa providência, quer trazida espontaneamente pelas partes, quer após pesquisa direta na imprensa oficial federal e estadual. Assim, não encontra fundamento fático qualquer proposta de descaracterização da IG-P baseada numa suposta rescisão – além do que, assevera, a “rescisão amigável” somente encontra amparo legal em hipóteses de conveniência ao interesse público (e nunca para solucionar pendências de legalidade, o que se faz pela anulação ou, eventualmente nesse caso, pela celebração de aditivos suprimindo os quantitativos inadequados). Em deliberação de mérito, o referido Acórdão fixa prazo de quinze dias para o governo estadual anular o contrato ou celebrar termo aditivo retificando os quantitativos inadequados, determina à Caixa que se abstenha de liberar os recursos do contrato de repasse até decisão posterior do TCU e confirma à CMO a indicação de paralisação dos mesmos.

Informação do gestor:

Na audiência pública realizada em 21/11/2016, o representante do Fundo Nacional de Saúde (unidade orçamentária responsável pela gestão finalística dos contratos de repasse operados pela Caixa nessa área de política pública) ressaltou a inexistência de dano ao Erário até o momento, por estarem bloqueados os repasses da Caixa ao governo estadual. Informou que o governo estadual solicitou ao Ministério prazo que expiraria em fevereiro de 2017 para solucionar as pendências levantadas pelo TCU. Reitera portanto que as determinações estão sendo cumpridas e não haverá ação de desembolso ou qualquer medida de execução por parte dos agentes federais até a solução de todos os apontamentos pelo Estado.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Por meio do Ofício 1309/ASPAR/GM/MS, de 30.11.2016, o Ministério da Saúde reitera que o papel do Ministério nos contratos de repasse é o de descentralizar os recursos orçamentários e autorizar os desbloqueios quando assim solicitado pela Caixa Econômica Federal. Por terem sido determinadas pelo TCU providências apenas a esse agente, solicitou informações a respeito, tendo sido informado o Ministério que haviam sido adotadas todas as providências necessárias ao cumprimento do Acórdão 2612/2016 – Plenário, além de que já teria sido produzido laudo técnico apontando divergências na execução do contrato de repasse, com o conseqüente bloqueio do recurso repassado pelo Fundo Nacional de Saúde e, portanto, a inexistência de prejuízo ao Erário.

Proposta do COI:

Trata-se aqui de um caso cujos antecedentes certamente recomendam a prudência expressa pelo pronunciamento do Tribunal. O governo estadual recebe um alerta do órgão repassador federal sobre irregularidades no orçamento da licitação e, decorridos cinco meses sem providências, insiste em licitar sem tomar em consideração os apontamentos, justificando depois ao TCU essa escolha pretextando por uma suposta obstrução decorrente de controle prévio do edital pelo Tribunal de Contas do Estado – controle este que simplesmente não existe nem nunca existiu, como comprova a legislação estadual que rege a matéria (Lei Complementar Estadual nº 63 de 1º de agosto de 1990, já consideradas tanto a redação original quanto as alterações promovidas pela Lei Complementar Estadual nº 124, de 16 de janeiro de 2009). Portanto, não há quaisquer elementos que permitam inferir boa-fé na execução do ajuste por parte do convenente.

Diante dos indícios de severa inadequação dos valores contratuais, a eventualidade de considerar superado o problema mediante “rescisão amigável” fica igualmente prejudicada, tanto porque a figura jurídica aplicável ao caso não é esta, quanto especialmente pela inexistência de qualquer comprovação documental da mesma, apesar das inúmeras oportunidades oferecidas ao Estado para esclarecer as providências que tivesse adotado. Por fim, observa-se estar a obra praticamente por iniciar (com execução física e financeira ínfima, inferior a um por cento), o que minimiza eventuais custos de paralisação. Esta é, também, a



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

posição do órgão federal repassador, que expressa a determinação de não proceder a qualquer ato de despesa sem que veja superados os óbices levantados não só pelo Tribunal, mas pelo próprio agente mandatário.

Não há, portanto, razões para que o Comitê não acompanhe a posição unânime do Ministério da Saúde, da Caixa Econômica Federal e do Tribunal de Contas da União no sentido de manter a execução de recursos federais paralisada até completo esclarecimento de todas as pendências e resolução de todas as eventuais nulidades na execução dessa obra. Propõe assim o COI a inclusão no Anexo VI da LOA/2017 o Edital 022/2014, de 21/2/2014, e o Contrato 029/2015, de 19/8/2015, ambos relativos às obras de construção do Hospital de Cardiologia em Queimados/RJ.

56101 – Ministério das Cidades

BRT de Palmas/TO

Programa de Trabalho:

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

Objeto:

Edital 1/2015 - Regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO

Irregularidade:

Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente.

Objeto:

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



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Palmas/TO, no âmbito do Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, ação Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano.

Irregularidade:

Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente.

Informação do TCU:

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

O Despacho, de 16/09/2016, identifica indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) por considerar que o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) é deficiente. Segundo o Ministro-Relator, a equipe de auditoria apontou, no seu relatório, inconsistências no estudo de demanda pelos serviços de transporte do BRT, superestimando a efetiva necessidade do modal. Segundo o Despacho:

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

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

A equipe de auditoria também identificou indícios de irregularidades com recomendação de paralisação (IG-P) no anteprojeto de engenharia, afirmando que,



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

supostamente, o levantamento topográfico da obra não havia sido apresentado, o que repercutiria diretamente na estimativa de custos da obra. Entretanto, após a constatação de que o levantamento topográfico e cadastral para o empreendimento fora divulgado no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Palmas/TO, a falha foi reclassificada para IG-C. O achado foi mantido sob o argumento de que “não foram detectadas referências explícitas no edital de licitação de que a documentação referente ao levantamento topográfico e cadastral seria disponibilizada no sítio eletrônico da Prefeitura”.

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

Em sua decisão, o Ministro-Relator, diante dos indícios de irregularidades encontrados, reconhece a presença do **fumus boni juris** e do **periculum in mora** como fundamentos para a concessão da cautelar suspensiva. Em seu despacho, o Relator decide:

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

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

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

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

23.2.1. a oitiva da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO, enviando cópia do presente despacho, bem como do relatório de auditoria, à Peça 38, e da instrução técnica, à Peça 45, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as suas justificativas sobre os indícios de



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

irregularidades relacionados com o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente, o anteprojeto de engenharia deficiente, a motivação deficiente no ato de escolha do regime de contratação integrada pelo RDC e a restrição à competitividade do certame, além das demais falhas indicadas nestes autos; e

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

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

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

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

O relatório de auditoria do Fiscobras/2016 mantém integralmente as informações e posicionamentos acima relatados.

Informação do Gestor:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Por meio do Ofício nº 191/2016/SEI/GAB-MCIDADES, de 21 de novembro de 2016, o Ministério das Cidades respondeu ao pedido de informações formulado por este comitê no Ofício COI nº 009/2016/CMO, de 10 de novembro de 2016. Consta na resposta que:

- o Ministério Público ajuizou a Ação Civil Pública nº 8316-13.2015.4.01.4300, de 2/5/2016, perante o Município de Palmas e a Caixa Econômica Federal. O juízo declarou, em sentença, ilegal todo o projeto de implantação do sistema BRT em Palmas e determinou o cancelamento da proposta, para todos os efeitos, condenando a Caixa Econômica Federal (CEF) à devolução dos recursos ao Orçamento da União (OGU) e ônus de sucumbência. Entretanto, o Ministério esclarece que até a data da elaboração do Ofício nº 191/2016/SEI/GAB-MCIDADES não houve qualquer liberação de recursos;
- o Tribunal de Contas da União determinou cautelarmente a suspensão do repasse de valores federais ao empreendimento relacionado como RDC Eletrônico 1/2015 até que o TCU se pronuncie sobre o mérito. Também determinou ao Ministério das Cidades para que apresente a sua manifestação sobre os indícios de irregularidades relacionados ao EVTEA e ao anteprojeto de engenharia deficiente;
- a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana determinou à CEF, por meio do Ofício nº 125/2016/SEI/SNTMU-MCIDADES, providências imediatas para o pleno cumprimento da medida cautelar exarada pelo TCU

Na audiência pública realizada em 22/11/2016, promovida por esta Comissão Mista, em cumprimento ao disposto no art. 118 e no art. 121, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.242/2015 (LDO 2016) o representante do Ministério das Cidades afirmou que a nova gestão, que está há 5 meses no comando da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, está revendo todos os contratos da gestão anterior.

Especificamente em relação ao projeto do BRT de Palmas/TO, o representante do Ministério das Cidades afirmou que se trata de um projeto mal realizado, mal encaminhado, com estudo de demanda mal feito, sendo esta uma prática recorrente da gestão anterior no Ministério. Ele concorda com os apontamentos realizados pelo Tribunal e já solicitou à Caixa Econômica Federal (CEF) que atenda a determinação, constante no Despacho do Ministro



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Relator André Luís de Carvalho, de suspender cautelarmente os repasses de valores federais ao BRT de Palmas/TO.

Por fim, afirmou que o Ministério irá acompanhar o andamento do processo no TCU e que está de acordo com a posição do Tribunal de refazer todo o processo licitatório.

Proposta do COI

Trata-se de fiscalização realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU (SeinfraUrbana) no Ministério das Cidades, na Prefeitura Municipal de Palmas/TO e na Caixa Econômica Federal, inserida no Fiscobras 2016, autorizada pelo Acórdão 664/2016-TCU-Plenário, que tem como objeto o empreendimento BRT Sul, em Palmas/TO. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 227,58 milhões em recursos federais.

Segundo informa o Ministro Relator, no seu Despacho de 16/09/2016 (TC 018.777/2016-3), foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P (inciso IV do § 1º do art. 117 da LDO 2016) no Edital 1/2015 e no Termo de compromisso 683171, com um potencial dano ao erário estimado em R\$ 227.580.000,00, correspondente ao valor integral de recursos federais destinados ao empreendimento.

O relatório indica que, ao analisar o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), foram encontradas deficiências no: (i) estudo de demanda; (ii) estudo comparativo de soluções; e (iii) estudo de viabilidade econômica. As impropriedades listadas não permitem que se conclua 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 IG-P pelo Ministro Relator por: configurar ato e fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado, pois a viabilidade e a funcionalidade do empreendimento não estão comprovadas, o que pode comprometê-lo por completo; apresentar potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário devido a não comprovação de sua funcionalidade; e representar grave desvio aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal, especificamente a motivação, a economicidade e a eficiência.

Visto que o empreendimento ainda se encontra em processo licitatório, não existindo obras em andamento ou mesmo contrato assinado, não se vislumbram impactos negativos



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

sociais, econômicos e financeiros decorrentes da paralisação, conforme exige o art. 118, nos seus incisos I a XI, da Lei nº 13.242/2015 (LDO 2016). Também não há custo de deterioração de serviços executados, nem custo de desmobilização ou perda de empregos, entre outros riscos negativos, uma vez que a obra não teve início.

Ademais, o próprio representante do Ministério das Cidades alinhou-se, na audiência pública realizada em 22/11/2016, ao posicionamento do Tribunal de Contas da União e afirmou que pretende refazer todo o processo licitatório de modo a corrigir os apontamentos indicados pelo TCU. Na mesma audiência, o Sr. Deputado Vicentinho Junior manifestou sua preocupação com as denúncias de irregularidades relativas à obra, especialmente no tocante a desapropriações e à inviabilidade do preço da passagem adotado no estudo de viabilidade técnico-econômica, instando o TCU a continuar fiscalizando o empreendimento tendo em vista a sua importância para a população da capital tocantinense. Em seguida, o Sr. Deputado Carlos Henrique Gaguim também manifestou preocupação com os problemas detectados pelo TCU e o Ministério Público em relação à viabilidade da obra.

Ainda, cabe destacar a 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.

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

Diante das irregularidades graves relatadas, com claro potencial de causar danos ao Erário, é pertinente a decisão deste Comitê no sentido de propor o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do empreendimento sob análise. Em face da palavra do gestor em



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

fazer um processo licitatório livre das irregularidades apontadas pelo TCU, a inclusão desta obra na relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves do Anexo VI do PLOA 2017 se apresenta como uma medida prudente de preservação do erário público, enquanto o novo edital não é publicado.

56101 – Ministério das Cidades

Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1.

Programa de Trabalho:

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

Objeto:

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

Irregularidade:

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Objeto:

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

Irregularidade:

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

Informação do TCU:

Por meio do Aviso nº 1162-Seses-TCU-Plenário, de 13/10/2015, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia de Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas (nº TC 019.151/2015-2), que informa existir, no Contrato 43/SIURB/2013 e no Edital de Pré-Qualificação 1/2012-SPObras, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias. O despacho, de 06/10/2015, identificava, como achados de maior gravidade, a existência de um sobrepreço na ordem de R\$ 76 milhões e de restrição à competitividade decorrente de adoção indevida de uma etapa de pré-qualificação das empresas e da existência de cláusulas inadequadas de habilitação e julgamento. A manifestação prévia dos gestores, parcialmente acolhida, reduziu o valor impugnado para R\$ 64 milhões, o que representa em torno de 17% do valor global da obra. O



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Relator destacou a gravidade que é a presença de sobrepreço e a restrição à competitividade num mesmo objeto, visto que a irregularidade de sobrepreço, num ambiente de concorrência, poderia eventualmente ser sanada com a redução dos preços das propostas dos concorrentes, ao ponto de se aproximarem aos preços que são praticados pelo mercado – o que não ocorreu devido às restrições à participação no Edital, que injustificadamente impedia uma mesma empresa de ganhar mais de uma obra, exigia comprovação da habilitação por meio de um mesmo atestado de serviços realizados simultaneamente no mesmo empreendimento, restringia os serviços passíveis de habilitação em uma determinada tipologia de obra e adotava critérios subjetivos de qualificação.

Determinou então o Relator no TCU que fosse comunicada a CMO da natureza de indícios de irregularidades graves do tipo IG-P no Contrato e no Edital sob análise, sendo as medidas corretivas necessárias à reavaliação desse enquadramento “a realização de nova licitação que respeite a ampla competitividade, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993, e cujo orçamento-base possua preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado, nos termos dos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 7.983/2013”.

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

O Acórdão 2608/2016 –Plenário, de 11/10/2016, relata a fiscalização levada a cabo pelo Tribunal no empreendimento em 2016, voltada basicamente à verificação do eventual cumprimento das medidas corretivas. Nela, constatou-se que a administração municipal não empreendeu nova licitação, tendo ao contrário suscitado divergências de mérito quanto às determinações do TCU, ainda pendentes de deliberação definitiva pelo Tribunal. A auditoria comprovou também que a obra encontra-se paralisada, e não houve qualquer repasse de recursos federais. O mencionado Acórdão não alterou de forma alguma a recomendação feita à CMO em favor da paralisação.

Informação do gestor:

Pelo Ofício 191/SEI/GAB de 21.11.2016, o Ministério das Cidades informa que já determinou à Caixa Econômica Federal o bloqueio de repasses ao empreendimento, e



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

igualmente entende ser necessária nova licitação caso a Prefeitura queira utilizar os recursos federais para continuidade da obra. Na audiência pública realizada em 22/11/2016, o representante do Ministério confirmou não terem sido aplicados quaisquer recursos federais, até agora bloqueados pela Caixa, e que a parcela de 6% da execução da obra foi realizada com recursos municipais, além de ratificar o entendimento do órgão de que o processo licitatório tem de ser extinto e reiniciado com os critérios legais apontados pelo TCU.

Proposta do COI:

Nesta auditoria, as constatações (já amplamente debatidas e confirmadas processualmente pelo TCU) envolvem um potencial dano ao erário estimado em R\$ 64.424.335,76 de sobrepreço, identificado é materialmente relevante frente ao valor total do contrato e do orçamento-base da licitação, sobrepreço este que não teve a oportunidade de ser corrigido pela competitividade na licitação, vez que esta foi fortemente obstruída por uso indevido e injustificado de pré-qualificação na licitação, e pela exigência de critérios injustificados de habilitação e julgamento. Trata-se de fatos que apresentam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e podem configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, razão prevista em lei para a paralisação cautelar da execução de programas federais. Exatamente por tais motivos o Congresso Nacional já decidiu pelo bloqueio da obra, que encontra-se no Anexo VI da LOA/2016.

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

Diante das irregularidades graves relatadas, com claro potencial de causar danos ao Erário, é pertinente a decisão deste Comitê no sentido de propor a continuidade do bloqueio da



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

execução física, financeira e orçamentária do empreendimento sob análise, mantendo-o na relação de obras e serviços com indícios de irregularidades graves constante do Anexo IV do PLOA 2016.

56101 – Ministério das Cidades

Sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN.

Programa de Trabalho:

17.512.2068.1N08.0020/2016 - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento - Na Região Nordeste

Objeto:

Contrato 003/2015, Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário , Construtora A. Gaspar S.A.

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos
Exclusão de serviços que podem comprometer a funcionalidade do empreendimento

Objeto:

Edital 001/2015, 5/3/2015, RDC - Regime Diferenciado de Contratação, Contratação de empresa para serviços de sistema de esgotamento sanitário do Município de Parnamirim.

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de preços excessivos
Exclusão de serviços que podem comprometer a funcionalidade do empreendimento

Informação do TCU:

O relatório de auditoria do Fiscobras/2016, endossado por despacho de 11.10.2016 do respectivo Relator (último pronunciamento no âmbito do processo TC 021.110/2016-6), dá notícia de indícios de irregularidades graves com potencial dano ao Erário e materialidade frente ao valor total da obra de construção do sistema de esgotamento sanitário de Parnamirim/RN.

O primeiro ponto é o indício de sobrepço global de R\$ 10.088.786,43 no orçamento do Contrato celebrado para a obra, decorrente, em maior parte, da utilização de composições de preços unitários com quantitativos de insumos excessivos nos serviços de ligações domiciliares



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

das redes coletoras de esgoto, configurando infração aos arts. 3º e 8º, § 3º, da Lei 12.462/2012, bem como ao art. 3º do Decreto 7.983/2011. Mediante minudente análise da planilha, o Tribunal detectou várias inconsistências entre os quantitativos orçados e os elementos de projeto do sistema de esgotamento, resultando em orçamentação de volumes de escavação e de demolição e reconstrução de pisos muito maiores do que os que poderiam ser concebidos para as instalações domiciliares em questão. Além disso, identificam outro risco não incluído no sobrepreço: a omissão na planilha orçamentária de componente fundamental das ligações domiciliares (tubo de 100mm), que representa no mínimo R\$ 2.710.585,30 cuja omissão na planilha representa indefinição relevante, que pode ser alvo de futuros questionamentos por parte da contratada. Estes elementos incidem em uma contratação de valor estimado em R\$ 165.830.550,62, sendo portanto relevantes em proporção ao valor global da obra.

Mais grave é a constatação da auditoria de que a Caixa Econômica Federal analisou o projeto excluindo o componente “ligações domiciliares”, pois a prefeitura conveniente teria solicitado, através do ofício 514/2015, a exclusão desse componente do âmbito do convênio. Esse posicionamento do banco não deixa claro se a exclusão refere-se à retirada do item do contrato como um todo ou apenas do custeamento com recursos federais, mas qualquer das duas não pode ser admitida. A primeira hipótese revela-se inteiramente absurda, pois não há qualquer finalidade em construir um sistema de esgotamento que não alcance as casas dos moradores, sua única razão de ser (sendo que uma construção desse item a posteriori levaria a duplicação injustificável de serviços tais como escavação, demolição e reassentamento de pavimento); a segunda tampouco pode ser aceita, pois, como bem aponta o relatório de auditoria:

82. Por um lado, importa deixar claro que alegar a não utilização de recursos federais para custeio de alguns serviços licitados e contratados não dá ensejo ao afastamento da jurisdição dos órgãos de controle federais sobre essas partes contratuais, notadamente quando residem sobre elas suspeitas de irregularidades. Nessa hipótese, ao ser detectada uma irregularidade em serviço contratado, estar-se-ia permitindo ao ente captador de recursos federais eximir-se de ação do controle federal simplesmente ao optar por custear a parcela questionada por meio de recursos próprios – dando continuidade a certame ou a contrato irregular e submetendo a administração e o erário da União a riscos inaceitáveis.

Com efeito, não poderia o órgão repassador federal admitir sua participação em convênio cujo objeto não previsse, com toda a clareza e abrangência necessária, todos os



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

componentes indispensáveis para o atingimento de seu objetivo (o qual, por óbvio no caso presente, é a prestação do serviço de esgotamento sanitário aos domicílios da região abrangida, o que requer que as ligações domiciliares sejam executadas como parte integrante da obra).

A auditoria aponta ainda outro item irregular no contrato, embora não o tenha considerado irregularidade grave: a previsão de que o serviço de administração local da obra seja pago em parcelas mensais de igual valor, e não em valor proporcional ao da execução direta da obra. Essa irregularidade (que tantos prejuízos causou em empreendimentos tratados pelo Comitê neste mesmo relatório, como as obras civis de Angra 3) faz com que os pagamentos recebidos pela contratada sejam os mesmos independentemente do andamento da obra, tornando vantajoso o ato de atrasar deliberadamente a obra (vez que com isso poderá auferir indefinidamente a mesma remuneração do serviço de administração local).

O despacho do Ministro-Relator subscreve plenamente o entendimento da equipe de auditoria, acrescentando apenas a classificação de proposta de IG-P (p.IGP) para oportunizar a manifestação processual dos envolvidos.

Informação do gestor:

Na audiência pública realizada em 22/11/2016, promovida por esta Comissão Mista, o representante do Ministério das Cidades informou que a obra tem duas fontes de custeio: um contrato de financiamento ao município, que está com 61,7% já executado, e um repasse do orçamento da União, que não foi iniciado ainda nem recebeu a autorização de início (esclarecendo que as obras associadas ao contrato de financiamento devem tecnicamente preceder àquelas custeadas diretamente pela União). Ressalvando que os administradores do órgão somente haviam tomado conhecimento dos questionamentos após o convite para a audiência, não tendo ainda sequer recebido o relatório. Desta forma, não poderiam emitir pronunciamento de mérito antes de receberem a íntegra do relatório e incorporarem também a posição da Caixa Econômica Federal como executora do ajuste. Adianta, porém, que o Ministério não admitiria, de forma alguma, a exclusão das ligações domiciliares do ajuste, pois é um elemento imprescindível sem o qual não há funcionalidade numa rede de esgoto.

Proposta do COI:



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

No caso concreto, acumulam-se evidências muito fortes de risco ao Erário e à população do município a ser beneficiado, a ensejar a intervenção preventiva do Congresso Nacional. Por um lado, a demonstração do sobrepreço é bastante convincente, sendo fundamentada em raciocínios bastante simples e diretos. De outro, salta aos olhos o despropósito da pretensão de excluir o componente das ligações domiciliares do objeto quer do contrato, quer do convênio com a União: no primeiro caso, haveria a construção de uma obra de grande valor que praticamente nenhuma utilidade teria para os beneficiários finais, num desperdício intolerável do dinheiro público; no segundo, o agente público executor estaria tentando preservar o pagamento de parcela de legalidade duvidosa por meio da ocultação da mesma à fiscalização do órgão repassador federal. Um outro fator agrava consideravelmente o risco: as dúvidas acerca da intervenção da Caixa. Usualmente, a atuação da mandatária vem auxiliar a fiscalização com checagens e análises diligentes e bem fundamentadas, permitindo maior segurança na avaliação das obras a partir de seus relatórios e pareceres; neste caso, a própria posição da Caixa veio eivada de ambiguidades, contribuindo paradoxalmente para elevar a incerteza associada ao convênio em exame.

A obra a que se refere o repasse de recursos federais tampouco está iniciada, não havendo custos de paralisação ou desmobilização. É verdade que o atraso na oferta de saneamento ao município é indesejável – no entanto, as irregularidades apontadas no contrato examinado não trazem qualquer indicação de que a sua execução seja desprovida de incidentes (do mais desastroso, a construção sem as ligações domiciliares, aos mais corriqueiros mas igualmente prejudiciais ao andamento da obra, como os pleitos e divergências contratuais decorrentes de itens omissos na planilha ou de divergências entre projeto e critérios de medição). Ou seja, verifica-se muito claramente a possibilidade de que persistir no contrato celebrado venha a causar o atraso no atendimento à população, em vez de evitá-lo. O Comitê registra com satisfação a posição de princípio do Ministério, que concorda com a impossibilidade de tolerar um instrumento de convênio que não contemple a totalidade dos componentes necessários à implantação do esgotamento sanitário.

Assim, diante das irregularidades graves relatadas, com claro potencial de causar danos ao Erário e comprometer o atingimento dos objetivos finalísticos da despesa, é pertinente e até mesmo inevitável a decisão deste Comitê no sentido de propor o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária do contrato sob análise e do edital que lhe deu origem.



56101 – Ministério das Cidades

Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho – RO

Programas de Trabalho:

17.512.2068.1N08.0010/2016 - Apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento - Na Região Norte

Objeto:

Edital 005/2015 - Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Subsistema Sul

Irregularidade:

Não atendimento dos requisitos para adoção do regime de Contratação Integrada.
Sobrepço

Objeto:

Contrato nº 118/PGE-2015 - Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras e serviços de engenharia, realização de testes, pré-operação assistida e todas as demais operações necessárias e suficientes à implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Subsistema Sul

Irregularidade:

Não atendimento dos requisitos para adoção do regime de Contratação Integrada.
Sobrepço

Informação do TCU:

Por meio do Aviso nº 849-GP-TCU-Plenário, de 05/10/2016, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia do Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas (nº TC 014.504/2016-2), que trata de auditoria de conformidade realizada nas obras de implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO – Sistema Sul, no âmbito do Fiscobras



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

2016. O empreendimento integra o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Despacho informa existir, no Edital RDC Eletrônico 005/2015, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias. O relatório de auditoria do TCU referente ao Fiscobras/2016 contém o conjunto das atuações que culminaram no Despacho, dentre as quais ressalta a informação de que o valor do contrato é de R\$ 484.600.000,00 e a obra praticamente não foi iniciada (havendo no máximo 1,0% de execução).

O Despacho, de 04/10/2016, afirma que o Edital RDC Eletrônico 005/2015 apresenta sobrepreço e não atende os requisitos para adoção do regime de Contratação Integrada. Estes achados foram classificados como indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P). Segundo o Ministro-Relator, a equipe de auditoria identificou as seguintes irregularidades:

- a) sobrepreço de, aproximadamente, R\$ 205,6 milhões (data-base: outubro/2014) no orçamento paramétrico sigiloso utilizado para o RDC Eletrônico 005/2015, o que representa 73% do valor paradigma adotado pela equipe técnica em sua análise;
- b) não atendimento dos requisitos para adoção do regime de contratação integrada (art. 9º da Lei 12.432/2011);
- c) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

Ao considerar adotar medida cautelar para que o Ministério das Cidades se abstinhasse de destinar recursos federais às obras do sistema sul de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO, foi realizada oitiva prévia da Secretaria de Gabinete do Governador, na mesma oportunidade em que foram colhidas suas manifestações preliminares. Também realizou-se oitiva prévia do Ministério das Cidades.

As manifestações preliminares do Governo do Estado de Rondônia não foram suficientes para convencer a unidade técnica do Tribunal para a retirada da classificação da irregularidade como IGP. Por sua vez, o Ministério das Cidades manifestou-se favoravelmente à adoção de medida cautelar para interromper o fluxo de recursos para o empreendimento até que as irregularidades sejam elididas.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Em relação à adoção de regime contratação integrada, o Ministro Relator acompanha a Unidade Técnica e destaca não haver justificativas consistentes para esta opção, e que o respectivo edital de licitação tem um anteprojeto repleto de significativas falhas quantitativas, qualitativas e de precificação. O despacho cita que o governador do estado buscou justificar a opção por contratação integrada em razão do risco iminente de cancelamento dos termos de compromisso que viabilizariam o empreendimento. Entretanto, não está entre os objetivos da contratação integrada permitir ao gestor realizar procedimento licitatório mais célere, muito menos desobrigá-lo da elaboração de projeto adequado. Além disso, as possíveis vantagens técnicas defendidas pelo Governo do Estado de Rondônia não caracterizam inovação tecnológica ou técnica, nem configuram tecnologia de domínio restrito no mercado. Também não restou caracterizada a suposta complexidade técnica diferenciada das obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho frente às demais obras ordinárias de engenharia.

Em relação ao sobrepreço, o Ministro Relator afirma que, inicialmente, alcançou o montante de R\$ 205 milhões, abrangendo, dentre outras inconsistências, a cobrança em duplicidade do BDI em diversos itens, a existência de preços superiores aos referenciais do Sinapi, a identificação de quantitativos inadequados, a inclusão de serviços não detalhados e caracterizados como “verba”, multiplicados, sem justificativa aparente, por coeficiente de 1,15 na planilha orçamentária e o superdimensionamento de equipamentos/materiais. A justificativa do Governo do Estado, novamente, não foi acatada pela Unidade Técnica nem pelo Ministro Relator, restando configuradas as irregularidades inicialmente apontadas.

E acerca da restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento apontadas pela equipe de auditoria, com sugestão de classificação como irregularidade grave com proposta de continuidade, o Ministro Relator entende que, tendo em vista a ausência de informação referente ao impacto da irregularidade na competitividade do certame e a presença de cinco participantes no certame, se deve ponderar se é conveniente o Tribunal seguir com a apuração da irregularidade, diante dos custos processuais envolvidos – descaracterizando o achado como irregularidade grave.

Em síntese, a decisão monocrática do Tribunal classifica as irregularidades graves com recomendação de paralisação, devido ao sobrepreço e à adoção injustificada do regime de contratação integrada, indicando que as medidas corretivas seriam a anulação do contrato decorrente do RDC e a realização de novo procedimento licitatório na modalidade correta.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Determinou ainda, cautelarmente, que os órgãos federais (Ministério das Cidades e Caixa) abstenham-se de destinar recursos federais ao projeto em referência até deliberação definitiva do Tribunal sobre o caso.

Informação do gestor:

Por meio do ofício 191/2016/SEI/GAB-MCIDADES, de 21.11.2016, o Ministério informa estar aguardando as justificativas do governo do Estado de Rondônia para poder formular um posicionamento definitivo sobre a matéria junto ao TCU.

Na audiência pública realizada em 22/11/2016, promovida por esta Comissão Mista, o representante do Ministério das Cidades apresentou os dados básicos do empreendimento, informando ainda que o órgão suspendeu qualquer desbloqueio de recursos e respondeu ao TCU que concorda com o posicionamento da Corte que a licitação é inapta para ensejar a aplicação de recursos federais; entende que é necessário que o Estado anule o contrato de obras e realize nova licitação após conclusão de projeto de engenharia, pois a contratação integrada não é aplicável a um empreendimento dessa natureza.

Proposta do COI:

Neste caso, o COI inicia por reconhecer a urgência de implantação do esgotamento sanitário em Porto Velho, sendo inaceitável que uma capital do porte dessa cidade não disponha ainda do saneamento básico. De outro lado, o Comitê relembra a penosa história da tentativa anterior de implantação do sistema resenhada no relatório de auditoria, implantação esta que, por deficiências gravíssimas de projeto e licitações irregulares (confirmadas minudentemente pelo TCU no Acórdão 3.131/2011- Plenário), persistiu inacabada por anos a fio (sem qualquer bloqueio por parte do Congresso) e representou prejuízo de recursos públicos e frustração da população.

Estamos diante do risco de repetição do drama vivido pela população daquela capital: o empreendimento veio a ser ofertado ao mercado sem projeto (num RDC por contratação integrada), quando a concepção do projeto é praticamente o fator mais importante de sucesso num sistema integrado de esgoto. Inadequado do ponto de vista legal (uma vez que a



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

contratação integrada não se presta a esse tipo de obras) e duvidoso do ponto de vista da política pública, dado que sem um projeto concebido pela administração para a cidade como um todo, fica bem mais complicada a operação de um sistema que deve funcionar de forma integrada em todo o território. E o empreendimento sem projeto vem orçado de forma perigosamente alta: uma indicação prévia de sobrepreço de R\$ 205,6 milhões num contrato de R\$ 484,6 milhões – quase a metade do seu valor. Em todas essas observações, o Comitê não está sozinho: coincide com as posições tanto do TCU quanto do Ministério das Cidades.

Do ponto de vista de custos de paralisação, o contrato tem menos de um por cento de execução, o que minimiza essa preocupação. Mais importante, a intervenção legislativa neste momento tem o potencial de impedir que se ponha em marcha um processo semelhante ao anterior, de contratos sob permanente impasse e obras inviabilizadas. Bloquear e exigir a concepção adequada do projeto neste momento inicial é, portanto, a forma mais segura de garantir o atendimento à demanda premente da população pela implantação de um sistema de esgotamento sanitário que efetivamente funcione. Portanto, deve o Comitê propor à CMO que o Edital de RDC e o contrato dele decorrentes sejam incluídos no quadro de bloqueio da LOA/2017.

56101 – Ministério das Cidades

Corredor de ônibus de Salvador - BA.

Programa de Trabalho:

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

Objeto:

Contrato 018/2014, Elaboração de projetos e execução de obras de infraestrutura para implementação de corredores alimentadores de transporte de média/alta capacidade, em Salvador/BA, compreendendo a interligação da Av. Pinto de Aguiar à Av. Gal Costa, a duplicação da Av. Gal Costa e a implantação da ligação Pirajá-Lobato.

Irregularidade:

Sobrepreço decorrente de orçamento expedito ou paramétrico superestimado

Objeto:

Contrato 019/2014, Elaboração de projetos e execução de obras de infraestrutura para implementação de corredores alimentadores de transporte de média/alta capacidade, em



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

Salvador/BA, compreendendo a duplicação da Av. Orlando Gomes e implantação da Av. 29 de março.

Irregularidade:

Sobrepço decorrente de orçamento expedito ou paramétrico superestimado

Informação do TCU:

O relatório de auditoria do Fiscobras/2016, endossado por despacho de 05.09.2016 do respectivo Relator (último pronunciamento sobre o mérito no âmbito do processo TC 008.594/2016-3), dá notícia de indícios de irregularidades graves com potencial dano ao Erário e materialidade frente ao valor total da obra de construção das obras de implantação de vias transversais de interligação, os Corredores Estruturantes, Alimentadores ou Transversais I e II, no município de Salvador/BA, empreendimento usualmente denominado “Corredor de Ônibus de Salvador/BA”.

Não obstante tenha sido classificado na Tabela 10 do Acórdão 2810/2019 – Plenário como proposta de IG-P, o enquadramento final das instâncias hierárquicas do TCU e do Relator foi o de considerar os indícios como IG-C (irregularidades graves com indicação de continuação), tendo em vista a complexidade da análise e a existência de expressivos saldos contratuais por executar que sugerem a possibilidade de eventuais retificações serem procedidas após os prazos relativos às oitivas processuais dos envolvidos. Este Comitê, tendo em vista a importância e o porte da obra, bem como o agravamento de risco que está associado ao uso da modalidade de “contratação integrada” em obras públicas, decidiu analisar individualmente o caso, tendo incluído o empreendimento nas solicitações de informações e nas audiências públicas que realizou.

O item destacado como mais grave no caso é um indício de sobrepreço correspondente a R\$ 55.887.073,77 (9,45% do contrato 018/2014), e de R\$ 45.818.786,55 (8,55% do contrato 019/2014). Esta conclusão decorreu de dois fatores. A primeira causa do sobrepreço apontado é a duplicidade de despesas incluídas no orçamento, vez que havia disponibilidade de projetos previamente contratados pelo governo estadual para servirem de projeto básico para os dois corredores. Tais documentos técnicos encontravam-se já incorporados à documentação da licitação (RDC presencial sob contratação integrada), a título de “anteprojeto”. Os contratos de projeto não foram integralmente executados, por opção do próprio governo estadual,



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

considerando as “orientações do governo” para execução das obras do PAC via RDC sob regime de contratação integrada, a partir da permissibilidade contemplada na Lei 12.688/2012, ensejando a necessidade de que os elementos técnicos a serem produzidos no âmbito dos contratos assinalados tivessem o nível de anteprojeto. (aspas no original)

No entanto, até esse momento, tinham sido elaborados vários estudos, levantamentos e projetos que compunham o projeto básico – e esses estudos foram ofertados aos licitantes do RDC. Ao mesmo tempo, o RDC incluía como encargos do licitante vencedor o mesmo projeto básico - até o termo de referência dos produtos a serem entregues a esse título pelo vencedor do RDC foi praticamente igual ao termo de referência dos mencionados contratos de projeto anteriores. O edital da licitação, aliás, salientava que os projetos básicos dos corredores deveriam ser desenvolvidos a partir da complementação e/ou melhoria do anteprojeto, se necessário (na interpretação do TCU, tratava-se de contratação de revisão dos projetos básicos já existentes). A inclusão, portanto, do item “elaboração do projeto básico” dentro do escopo dos contratos disputados no RDC representaria despesa indevida e em duplicidade, implicando sobrepreço no orçamento-base dos dois contratos do RDC por esse valor (estimados em R\$ 11.979.698,43 e R\$ 6.102.612,59 respectivamente).

O segundo fator são as taxas de risco aceitas no orçamento-base para a obra. A Caixa Econômica Federal alertou previamente o governo baiano, antes da elaboração do orçamento, que a taxa de risco “não traduz a imprecisão do orçamento e sim a imponderabilidade da ocorrência de diversas situações do empreendimento, devendo-se criar uma matriz de risco composta pela probabilidade e pelo impacto de ocorrência de determinado fenômeno sobre o custo total do empreendimento.” Nenhuma ferramenta da espécie foi elaborada nem entregue à Caixa, sendo as anotações entregues à equipe de auditoria sobre o cálculo do risco do empreendimento apenas um apanhado de conclusões sem a apresentação da metodologia e a fundamentação dos parâmetros escolhidos. Não obstante, o edital do RDC ostentava duas matrizes de risco (risco de obras e demais riscos do empreendimento), que aplicavam-se indistintamente aos dois corredores (apesar de serem obras distintas).

Analisando as duas matrizes, o TCU conclui que o valor relativo aos riscos de projetos, de licenciamento, geológico, geotécnico e de interligação com o sistema viário existente, encontra-se superestimado, tendo em vista já existirem os mencionados estudos preliminares, sondagens, elementos do projeto básico capazes de antecipar contingências e diminuir a



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

probabilidade de ocorrência e o custo de eventos desfavoráveis. Os riscos associados à redução de produtividade decorrente da abertura de frentes de obra em vias de tráfego intenso já estariam cobertos pela adoção, no orçamento paramétrico, de parâmetros de produtividade extraídos de outras obras viárias do governo estadual que foram executadas nas mesmas condições (essa similaridade foi, inclusive, a razão da escolha de tais obras como paradigmas para o chamado “orçamento paramétrico” do RDC, conforme nele expressamente se menciona). Quanto ao remanejamento de interferências com redes de serviços urbanos já instalados e aos custos de licenciamento ambiental, sequer deveriam constar da matriz de risco, vez que existe item específico relativo a interferências no orçamento paramétrico. Em síntese, para o corredor 1 o risco calculado pelo conveniente foi de 12%, quando a aplicação dos critérios do TCU para a mesma matriz levou a equipe a concluir que a taxa corresponderia a 4,5 %; para o corredor 2, essas taxas são de 10 % e 2,4 %, respectivamente.

O sobrepreço total apontado por esses dois fatores pode ser assim resumido (a partir de tabela a p. 30 do relatório):

Contrato:	018/2014		019/2014	
	R\$	%	R\$	%
Valor total do contrato	647.376.003,75	100,00	581.537043,68	100,00
Sobrepreço (taxa de risco)	43.907.375,34	6,78	39.716.173,96	6,83
Sobrepreço (duplicidade de objeto)	11.979.698,43	1,85	6.102.612,59	1,05
Sobrepreço total	55.887.073,77	8,63	45.818.786,55	7,88

Além desses elementos centrais, o relatório de auditoria aponta ainda outros problemas no contrato e no processo licitatório. O primeiro é a duplicidade no cálculo da taxa de risco (contingências) no orçamento paramétrico estimado, uma vez que o BDI utilizado (24,23 %), que por si só corresponde ao limite superior da faixa admitida pela jurisprudência do Tribunal para obras urbanas (Acórdão 2.622/2013 – Plenário), não exclui de sua fórmula o valor dessa parcela (entre 0,5% e 0,97 % no paradigma para obras rodoviárias), enquanto o orçamento elaborado aplica ainda uma taxa de risco específica (de 12 % e 10 % respectivamente para os contratos do corredor I e do corredor II) multiplicada ao BDI para apuração do preço final estimado. O segundo, relativo à regularidade da licitação, é a insuficiente motivação para a “contratação integrada” (contratação da mesma empresa para execução dos projetos básico e



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

executivo e da própria obra). A previsão legal para tal modalidade é a possibilidade de real competição entre os licitantes para a concepção de metodologias/tecnologias distintas (Acórdão 1.510/2013 – Plenário); no caso concreto, trata-se de obra urbana sem qualquer singularidade na execução, para a qual parte significativa dos projetos já havia sido desenvolvida, sem que ficasse demonstrada pelo órgão estadual a ocorrência de nenhuma das condições estabelecidas para esse regime de execução no art. 9º da Lei 12.462/2011 (inovação tecnológica ou técnica, possibilidade de execução com diferentes metodologias ou com tecnologias de domínio restrito no mercado). Além de tudo isso, sequer existiria a justificativa da necessidade de acelerar as etapas de projeto, visto que grande parcela das mesmas já havia sido desenvolvida e paga pela administração pública. Não haveria, portanto, razão para incorrer na remuneração adicional necessária para que o contratado privado assumisse os riscos associados à assunção das etapas de concepção e projeto básico que são cumuladas no RDC.

O terceiro ponto adicional foi a restrição indevida à competitividade da licitação representada pela exigência de habilitação técnica mediante apresentação de atestados únicos de elaboração de projetos/execução de obras englobando, concomitantemente, várias atividades/serviços que não possuem afinidade técnica entre si (a exemplo de execução de pontes em concreto e implantação de ciclovias), não se justificando a exigência de atestado conjunto para as mesmas (ou seja, sendo exigível que a administração aceitasse a comprovação de cada uma mediante atestado específico), bem como pela exigência de comprovação de serviços irrelevantes em valor e complexidade (novamente, demonstrado pela exigência da execução de meros 1 km de ciclovia). Como resultado, das sete licitantes que concorreram à pré-qualificação para os dois lotes, duas foram inabilitadas para ambos (35% do universo de participantes).

Por fim, os critérios de julgamento da proposta técnica apresentaram natureza subjetiva (quesitos “Conhecimento do empreendimento / metodologia de execução” e “Experiência Específica do Proponente”) ou eram dissociados do aspecto de capacidade técnica que alegavam medir (quesito “Tempo de Atuação da Proponente”, que pontuava a simples antiguidade da empresa no mercado como um fator de medição da qualidade técnica respectiva), além do que não foram fixados critérios para pontuação da metodologia construtiva apresentada pela licitante, que possibilitasse a aferição das inovações e ganhos de



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

eficiência (a razão mesma que justificaria a adoção do Regime Diferenciado de Contratação na modalidade contratação integrada).

No âmbito do empreendimento, apontou a auditoria deficiência de gestão global em função da contratação de execução das obras de engenharia, pelo prazo de 36 meses, sem tempestiva identificação, avaliação, priorização e tratamento das grandes pendências de desapropriação e remanejamento de famílias nas áreas previstas para as vias estruturantes. Não obstante a inclusão no projeto (e no custo a ser pago) das questões relativas a desapropriação, a execução das obras apresenta hoje (decorridos mais de dois terços do prazo contratual) grandes gargalos decorrentes de atrasos ou obstáculos na desapropriação de imóveis e reassentamento, com baixos percentuais de liberação das áreas físicas integrantes do empreendimento. Em outros termos, a administração neste caso adota o RDC com contratação integrada pretextando a aceleração dos prazos de conclusão do empreendimento, mas transige com grandes atrasos numa das primeiras etapas da execução.

Informação do gestor:

Na audiência pública realizada em 22/11/2016, promovida por esta Comissão Mista, o representante do Ministério das Cidades apresentou os dados básicos do empreendimento, informando que a execução física somada dos dois corredores alcança 28,32%. Informa que não recebeu o Acórdão respectivo do TCU, o que impede um posicionamento conclusivo do Ministério. Diante de questionamento específico do coordenador do Comitê, o dirigente afirmou que em sua experiência profissional no governo estadual paulista tem convivido com uma média de 10% para a taxa de risco tanto na área de metrô quanto de rodovias (salvo excepcionalidades da obra respectiva, com a devida justificativa).

Por proposta do Sr. Deputado Waldenor Pereira, foi ouvida na mesma ocasião a manifestação do Sr. Secretário da Casa Civil do Governo do Estado da Bahia, Dr. Bruno Dauster Magalhães e Silva, falando em nome do governo estadual. Após ressaltar a inexistência de indicação de paralisação por parte do TCU, o Secretário sustentou que, de fato, antes de proceder ao RDC, existia um contrato que produziria um projeto um projeto que permitisse lançar o próprio RDC – enquanto o projeto inserido no escopo do contrato atual decorrente do RDC seria o projeto executivo dos dois corredores, que incluem obras de



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

engenharia de grande complexidade. Quanto à taxa de risco, contesta a possibilidade de licitar um RDC sem projeto básico (uma contratação integrada, portanto) com taxa de risco nos valores apontados pelo TCU. Afirma que o próprio TCU admitia, nas primeiras utilizações do regime de RDC, taxa de risco de até 18% em projetos de alta complexidade (que seria o caso dos corredores de ônibus, agravado pela superposição de boa parte da faixa da obra com as áreas alagadiças do curso do Rio Jaguari).

Proposta do COI:

Revelou-se oportuna a iniciativa do Comitê de trazer à apreciação da Comissão os trabalhos desse empreendimento, pela complexidade que assume e o impacto que tem sobre a metrópole baiana e sua população. Verificamos uma obra com muitos problemas graves, que demandam acompanhamento muito próximo do Ministério gestor e do sistema de controle.

No entanto, a possibilidade de intervenção direta pelo mecanismo orçamentário é relativizada pela natureza das causas do sobrepreço apontado. Isso porque há um problema conceitual muito sério, que decorre das muitas incertezas e fragilidades do famigerado mecanismo de “contratação integrada”, cujo benefício ao interesse público ainda resta por demonstrar. No caso de Salvador, todas as duplicidades de serviços denunciadas no contrato de empreitada decorrente do RDC, bem como a maioria absoluta das impugnações ao grau de risco considerado para cada item da respectiva matriz (resultando na parcela majoritária da sobreestimativa da taxa de risco global), têm origem no fato de que já existiam projetos anteriormente contratados e que poderiam ser utilizados pela empresa vencedora do certame. Esse preço indevido decorreria da desnecessidade de elaboração de novos projetos e levantamentos quando outros já preexistiam.

O que parece cristalino do ponto de vista da engenharia, porém, torna-se altamente duvidoso quando se examina o aspecto econômico e jurídico dos contratos, especialmente a responsabilidade das partes. Foi contratada a empreitada por contratação integrada; portanto, como esclarece o próprio relatório de auditoria do TCU, “[n]os termos do §1º, do art. 9º, da Lei 12.462/2011, a contratação integrada via RDC compreende a elaboração dos projetos básicos e executivos pelo particular, a partir de anteprojeto fornecido pela Administração”. Ora, a



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

responsabilidade integral pelos projetos, por seu conteúdo e efeitos, cabe ao licitante; assim sendo, não pode o poder público exigir que ele utilize projetos ou quaisquer outros elementos de terceiros que não escolheu, e mesmo assim responsabilizá-lo pelo resultado final. Assim, uma vez escolhido um RDC sob contratação integrada (o que é totalmente questionável para esse tipo de obra, como bem demonstra o TCU), não cabe pretender que do escopo do contrato resultante seja excluído qualquer das partes que deva integrá-lo, sob a justificativa de que já existem estudos; eventualmente, poder-se-ia conceber que o edital contivesse a previsão de usar elementos materiais (aço, cimento, pré-moldados) fornecidos à parte pela administração, que é boa prática incentivada pelo TCU, mas esse mecanismo não poderia ser estendido ao projeto, que é o próprio cérebro da condução do empreendimento pelo empreiteiro que por ele irá responder.

É evidente que o ato de propor ao mercado uma contratação integrada quando não haveria necessidade da mesma (implicando, como vimos acima, no descarte obrigatório dos produtos de engenharia já concluídos previamente), representa em tese um ato antieconômico de grande relevância, que deve ser investigado e para o qual devem ser exigidas responsabilidades pelo TCU. No entanto, essa responsabilização por esse ato antieconômico dificilmente teria como alcançar a empresa contratada pelo RDC, pois não se pode presumir que o mero fato de atender ao chamado licitatório promovido pela administração e disputar um objeto completo de serviços como previsto na lei de regência acarrete corresponsabilidade do particular pelo ato prévio irregular do agente público. Existem, é verdade, casos em que terceiros interessados em beneficiar-se de atos ilícitos induzem os agentes públicos a praticá-los ou atuam em conluio com estes, especialmente quando há direcionamento posterior da licitação – alguns desses casos, revelados por investigações criminais, envolvem potencialmente obras examinadas neste mesmo relatório. No entanto, nada foi trazido ao conhecimento do Comitê que permita inferir que a situação deste empreendimento corresponda a esse caso, não sendo possível, a partir da informação disponível ao Comitê, imputar aos contratados as potenciais irregularidades aqui discutidas.

Da mesma forma, não caberia exigir a nenhum contratado sob o regime da contratação integrada, o qual responde integralmente por todo o conjunto de projetos associados a esse regime, a supressão de itens que representam os produtos pelos quais responderá. Terá esse contratado, sem dúvida, a vantagem de já contar com elementos de projeto disponíveis a todos



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

os licitantes desde o certame, o que permitirá reduzir o seu custo com o aproveitamento de tais elementos (se o quiser, e assumindo os riscos desse aproveitamento); essa vantagem, porém, não foi por ele suscitada e nem pode ser presumida, uma vez que lhe assistirá o direito de desenvolver por conta própria todos os trabalhos necessários a um projeto integralmente novo (num evidente retrabalho financiado pelos recursos públicos) como contrapartida ao dever de responder integralmente por esse projeto. Não se alega que o contratado esteja recebendo duas vezes por qualquer item da planilha, ou recebendo valores acima do mercado, mas simplesmente que o item a ele demandado na licitação seria tecnicamente desnecessário.

Desta forma, investir contra os contratos atualmente celebrados não irá resolver a antieconomicidade dos atos apontados pelo TCU, além de agravar o risco de desequilíbrios na execução do contrato e da obra, vez que assistiria em tese ao contratado o direito de produzir e receber os itens que desnecessariamente a administração pôs em licitação, já que o regime de contratação integrada envolve todos eles, por expressa previsão legal. Assim, poucas são as possibilidades de recuperação do prejuízo a partir da renegociação do próprio contrato: uma vez lançado a licitação, um RDC de contratação integrada tem de incluir, por expressa previsão legal, a assunção de todas as tarefas de projeto pelo contratado. Quanto às taxas de risco, são plausíveis as objeções preliminares da auditoria a alguns dos componentes da matriz de risco, dependentes ou não da existência prévia de estudos relacionados. De fato, a inobservância da recomendação da Caixa Econômica Federal de contratação de instituição especializada para a confecção da matriz de risco, associada à falta de fundamentação para os valores nela contidos, apontam a necessidade de apuração técnica completa e precisa da existência de atos antieconômicos também nesse ponto. No entanto, o próprio questionamento desses tópicos ainda está em estágio preliminar, sendo necessária uma apuração muito mais desenvolvida para que se possa concluir acerca da efetiva existência de parcelas materialmente relevantes que não pudessem ter sido contratadas nos termos em que o foram.

Por outro lado, a obra está em andamento, e sua execução ainda é parcial, bem inferior à metade nos dois corredores, sem críticas quanto à respectiva execução (exceto os aspectos de execução de desapropriações, que avançam em ritmo lento). Assim, os custos de paralisação ou desmobilização seriam elevados, bem como os transtornos para a cidade da permanência de canteiros abertos e inacabados em meio à malha urbana. Um empreendimento em tais condições exigiria, para uma decisão de paralisação, a constatação de que a interrupção da



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

execução virá a prevenir danos maiores que a sua continuidade. Ocorre que a paralisação somente seria capaz de prevenir, de imediato, o pagamento de uma parte ainda não definida da taxa de risco, parte esta que é no máximo de 7 % do valor da obra. Neste momento, entende o Comitê que os prejuízos decorrentes da paralisação seriam muito mais graves do que os que poderiam ser estancados por ela.

Assim, e sem prejuízo de instar o TCU à apuração mais rápida possível das responsabilidades pelos potenciais atos antieconômicos que detectou no caso, este Comitê corrobora o entendimento do Tribunal, que recomenda no momento atual a continuidade dos dois contratos, e portanto não suscita a sua inclusão no quadro de bloqueio.

53101 – Ministério da Integração Nacional

Canal do Sertão - Alagoas

Programa de Trabalho:

18.544.2084.10CT.0027/2016 - 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:

Esta Comissão tomou conhecimento de manifestação do TCU originalmente por meio do Acórdão nº 2957/2015-Plenário, em decisão de mérito, que informa 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 Trecho 5 da obra de construção do Canal do Sertão Alagoano foi classificado como IGP a partir do voto do Ministro Vital do Rego. Conforme afirma o Ministro em seu voto:

Em virtude de as obras do Lote 5 ainda não terem sido iniciadas e da análise final acerca de 12,1% de sobrepreço no referido lote, pugno pela necessidade de comunicar ao Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades graves que se



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

enquadram na classificação denominada IG-P, no Contrato 58/2010, firmado entre a Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas (Seinfra/AL) e a Construtora Queiroz Galvão S.A., relativo às obras de implantação do Canal do Sertão (lote 5), com vistas a suspender a execução do referido contrato até comprovação da sua repactuação, nos termos do item 9.1 deste Acórdão e do inciso IV do § 1º do art. 112 da Lei 13.080/2015 (LDO/2015).

O Tribunal, portanto, decidiu acolher os argumentos do Ministro e manifestou-se por meio do Acórdão nº 2731/2015-Plenário, que estima o sobrepreço no Contrato 58/2010-CPL/AL em R\$ 48.331.865,89. Na ocasião, o acórdão determinava à Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas (Seinfra/AL) que:

[..] **adote as providências necessárias para a repactuação dos Contratos nº 19/2010** (firmado com a empresa Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S/A.) e **58/2010** (firmado com a Construtora Queiroz Galvão S.A.), com vistas à adequação dos preços unitários contratuais aos limites máximos de preços calculados nos autos (Anexo II da instrução de peça 340), de modo a sanear os sobrepreços de R\$ 33.931.699,46 e **R\$ 48.331.865,89**, respectivamente, apontados nos referidos contratos em suas condições originais (data-base janeiro/2010), bem como os sobrepreços decorrentes dos termos aditivos celebrados posteriormente, promovendo, inclusive, o desconto nas futuras medições dos valores indevidamente pagos [..]

O Relatório de Auditoria deste ano confirma a indicação de paralisação, informando que os efeitos da determinação de repactuação do referido acórdão estão suspensos em razão da apresentação de recursos com efeito suspensivo, sem prejuízo de que o Ministro-Relator dos recursos, ao apreciar suas admissibilidades, concedeu medida cautelar determinando à Seinfra/AL que se abstenha de efetuar pagamentos dos serviços no Contrato 58/2010 com preços unitários superiores aos apurados pelo TCU até que o Tribunal delibere sobre o mérito dos recursos. Alerta que não cabe a reclassificação da irregularidade para IG-R (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores), pois não se tem informação quanto à autorização do contratado para a retenção dos valores a serem pagos, o que descaracteriza a retenção nos termos da lei de diretrizes orçamentárias. Nenhuma modificação na situação do contrato foi verificada no atual exercício.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

A fiscalização realizada em 2016 constatou, no conjunto do empreendimento, apenas um fato novo em outro contrato: acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido, no Contrato 18/2010-CPL/AL, correspondente ao trecho 3, reiterando prática que já havia sido detectada várias vezes no mesmo contrato (em função da utilização pela SEINFRA/AL de critério de cálculo para apuração de alterações no valor total do contrato divergente do consolidado na jurisprudência do TCU, que considera isoladamente as somas de acréscimos e decréscimos nos itens contratuais). O fato não foi considerado apto a ensejar indicação adicional de paralisação ou retenção de valores no mencionado contrato. Destaca-se que os contratos dos trechos 1 e 2 (respectivamente, Contratos 1/93 e 10/2007-CPL/AL) encontram-se classificados também como IGOR (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores). A classificação foi mantida neste exercício pelo TCU em função da prestação de seguro-garantia por parte das empresas contratadas (embora não nos termos exatos exigidos pelo TCU no seu Acórdão 1.882/2011-Plenário). O tema da segurança das garantias e do próprio mecanismo de IG-R certamente não está concluído a contento para a proteção do Erário, mas as providências a este respeito já estão elencadas em caráter geral no item 1.4 deste Relatório, nada havendo a acrescentar no caso específico.

Informação do gestor:

Por meio do Ofício n 446/2016-MI, de 17.11.2016 e da Nota Informativa 224/SIF/DOH/CGSOB, de 16.11.2016, o Ministério da Integração Nacional relata que os repasses federais encontram-se alocados apenas aos trechos 3 e 4 do Canal, e que o Estado de Alagoas informa que, sobre o trecho 5, teria encaminhado documentos sobre o “aprimoramento do projeto básico relativo ao trecho 5 do canal do sertão e a evolução do processo de repactuação de preços”. Em manifestação na audiência pública de 22.11.2016, o representante do Ministério aduziu que o trecho 5 do Canal ainda não é um trecho pactuado com o Ministério, e portanto ainda não recebe recursos da União (havendo muito embora a intenção do órgão de de pactuar e de dar início). Por tal razão, o Ministério, então, ainda não teve a oportunidade de avaliar os projetos, o orçamento e as observações que o Tribunal de Contas fez em cima do contrato que já foi firmado pelo Governo do Estado. Defende a não-inclusão no quadro de bloqueio porque um IGP “para uma obra que não está nem pactuada seria uma medida muito radical”, manifestando o interesse de “sentar junto com o Estado, ver quais são



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

as ações que eles estão tomando com relação ao contrato que eles celebraram e viabilizar a obra”, de forma a impedir que a atual execução do trecho 4 leve a uma futura descontinuidade do Canal.

Na mesma oportunidade, o Secretário de Infraestrutura de Alagoas afirmou que o Estado concorda com o registro das IG-R dos demais trechos (em função de discrepâncias sobre o conteúdo da apólice de seguro-garantia), e que está em fase “avançada” de repactuação nos termos do Acórdão (embora informe que apresentou nova manifestação ao TCU com justificativas sobre as condições contratuais, o que aparentemente contradiz a intenção de repactuar o contrato). Não trouxe detalhes concretos sobre qualquer das providências.

Proposta do COI:

No ano de 2015, o COI considerou que, frente à decisão de mérito do Acórdão nº 2957/2015-Plenário, da materialidade do sobrepreço e do fato de que as obras ainda não se iniciaram (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, o que foi feito. De fato, atualmente consta do Anexo VI da LOA/2016 esse contrato.

No presente exercício, não se vislumbra qualquer modificação no quadro fático: o governo do Estado não apresenta qualquer elemento concreto de mudança nas condições contratuais; o Ministério faz questão de ressaltar que não pode ter qualquer responsabilidade sobre esse contrato, pois ainda sequer teve a oportunidade de examiná-lo. Assim, não há qualquer elemento de convicção que possa alterar a deliberação anterior – ao contrário, a inércia em adotar providências conclusivas por parte de todos os interessados no largo tempo de um ano inteiro somente reforça as difíceis condições de viabilidade legal do contrato em tela. Não há sentido algum em deixar prosperar a execução de um contrato já severamente impugnado (e com isso incorrer nos vários custos envolvidos na mobilização inicial) para incorrer na circunstância posterior (já praticamente anunciada) de necessidade de paralisação e retenção – este é um dos momentos em que a ação do Legislativo tem o seu maior potencial, por ser de natureza preventiva. Por conseguinte, propõe o Comitê que o instrumento em referência (Contrato 58/2010-CPL/AL) seja incluído no quadro de bloqueio da LOA/2017.



39256 - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO

Obras do Aeroporto de Porto Alegre/RS

Programas de Trabalho:

26.781.2017.12LF.0043/2016 - Adequação do Aeroporto Internacional de Porto Alegre - Salgado Filho (RS) no estado do Rio Grande do Sul

Objeto:

Contrato nº 0102- EG/2013/0001 - Contratação da Obras de Ampliação do Terminal de Passageiros I, Central de Utilidades e demais obras complementares (1ª fase) do Aeroporto Internacional

Irregularidade:

Sub-rogação contratual fática advinda com o 1º Termo aditivo do Contrato 0102-EG/2013-001.

Informação do TCU:

Pelo Acórdão 2354/2016 –Plenário, o TCU comunica a esta Comissão que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IG-P no Contrato 0102-EG/2013/0001 firmado entre a Infraero e a Construtora Espaço Aberto (cujo objeto é a contratação das obras de ampliação do terminal de passageiros, central de utilidades e demais obras complementares do Aeroporto Internacional Salgado Filho em Porto Alegre), e que o TCU reavaliará a recomendação de paralisação caso a Infraero adote como medida corretiva a anulação do 1º Termo Aditivo do referido contrato, que incluiu a Construtora Damiani como “interveniente-garantidora” na relação contratual. Concretamente, a Infraero autorizou o ingresso da Construtora Damiani como “interveniente-garante”, porém, na prática, devido às mudanças do corpo técnico da obra para os funcionários da construtora ingressante, bem como diante das responsabilidades acordadas no contrato da Sociedade em Conta de Participação da Construtora Espaço Aberto Ltda. (a contratada original) com a Construtora Damiani, esta última empresa ficou responsável pela execução dos serviços licitados. Isto significa que houve



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

sub-rogação no plano fático, o que é vedado pelo ordenamento jurídico (segundo pacífica jurisprudência do TCU).

O relator aponta que, em que pese as informações da Infraero em contrário, o contrato ainda não foi rescindido, razão pela qual o Tribunal mantém a recomendação de paralisação.

Informação do gestor:

No próprio Acórdão consta o registro de que a Infraero havia informado que, ainda antes de ser notificada pelo Tribunal, já havia notificado a contratada a respeito da rescisão contratual diante das dificuldades financeiras da estatal, bem como da inclusão do aeroporto no programa de concessões do Governo Federal.

Por meio do Ofício 4131/DJCN/2016, de 21.11.2016, a empresa contesta a existência da sub-rogação fática, alegando que “todos os pagamentos e notificações da avença foram realizados à Construtora Espaço Aberto Ltda., inexistindo, pois, quaisquer elementos materiais ou formais a amparar a alegação de sub-rogação contratual, a qual não restou demonstrada nos autos do processo em curso no TCU.” Acrescenta que não houve qualquer menção a conduta prejudicial ao erário, inexistindo providência pendente para regularização. Mesmo com esta ressalva, informa que as obras já haviam sido paralisadas por conveniência administrativa da Infraero, tendo em vista a decisão governamental de oferecer o aeroporto em concessão, quando então passou a preservar os investimentos já materializados. Alega que não cabe IG-P, pois não há qualquer apontamento do TCU no sentido de que houve dano real ou potencial ao Erário no aditivo questionado, nem nulidade do procedimento licitatório, além do que a execução do contrato desde abril/2016 vinha sendo feita em nível mínimo para apenas preservar a parcela já materializada - a obra não teria continuidade de qualquer maneira por desinteresse da própria Infraero, pois o empreendimento será concedido à iniciativa privada (desinteresse este comprovado pelo próprio edital de concessão, que não traz previsão de obras no aeroporto a cargo do poder público). Informa, por fim, estar em curso procedimento para rescisão unilateral do contrato, notificado à contratada em 28.09.2016, ainda pendente de decisão na esfera administrativa – razão pela qual alega que uma ordem de paralisação impediria a Infraero de praticar qualquer ato, inclusive o encerramento do contrato. Nos documentos que acompanham o ofício, ressalta a comunicação datada de 28.09.2016 à empresa



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Relatório 2/COI/CMO, DE 2016

contratada, informando-o de abertura de processo administrativo por descumprimento de obrigação contratual, ensejando multa e rescisão unilateral.

Na audiência pública realizada em 22/11/2016, promovida por esta Comissão Mista, a representante da Infraero informou que a última medição efetivamente paga referente a esta obra ocorreu em dezembro de 2015, e de lá para cá, foram feitos apenas pequenos serviços de reparo do que já havia sido executado. Reiterou que o contrato está em processo de distrato, por decisão unilateral da empresa, em função de atraso na execução da obra, o que foi iniciado com a notificação da empresa em agosto (inclusive com a aplicação de multa pela inexecução do objeto). Já foi apresentada a defesa administrativa da contratada, encontrando-se em fase de análise técnica interna, de onde seguirá para o órgão jurídico – um caminho normal de uma rescisão unilateral, diante do atraso de algumas etapas. Respondendo a questionamento específico do coordenador do Comitê, declara não existirem pagamentos pendentes – ao contrário, o que se pretende é obter o recebimento de multa devida pela contratada.

Proposta do COI:

Desde logo, a decisão do COI fica facilitada por não precisar abordar o mérito da existência ou não, no passado, da sub-rogação apontada pelo TCU. Uma vez que o contrato seja efetivamente rescindido, nada mais haverá a prevenir pela intenção legislativa - inclusive porque o TCU não traz qualquer registro de conduta que tenha provocado prejuízo ao Erário que deva ser recuperado. Restava tão somente a superação de uma potencial irregularidade formal - que poderia ensejar, certamente, riscos de dano, mas que com o encerramento do contrato não mais persistirá.

A questão é, portanto, apenas a constatação das providências de encerramento do contrato – o único motivo pelo qual o TCU manteve a indicação de IG-P. A este respeito, verifica-se comprovação plausível do desinteresse da Infraero na continuidade do contrato, bem como do início concreto, já há alguns meses, do procedimento administrativo formal aplicável à rescisão. Ressalte-se que, havendo valores a recobrar em função de multas contratuais, o que se espera da Infraero exatamente uma condução minuciosa e segura do procedimento para recuperar tais valores, pelo que não se pode presumir qualquer atraso ou obstrução do seu andamento até agora. De resto, como o contrato foi celebrado e executado



(antes do aditivo questionado) sem qualquer registro de irregularidade, não caberia exigir uma anulação pura e simples em lugar da rescisão, pois todos os atos anteriores ao aditivo (pelo menos) têm validade plena.

Estamos diante da hipótese de contrato em que as providências de rescisão formal já estão em andamento normal, com execução encerrada e no qual não persistem pendências financeiras em desfavor da administração. Assim, dentro dos critérios gerais apontados na seção 1.9, a inclusão no quadro de bloqueio não teria qualquer efeito preventivo concreto, tornando-se inócua e desnecessária. Por tais razões, propõe o Comitê que o contrato em referência não seja incluído no quadro de bloqueio da LOA/2017.

ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2016

ANEXO VI
SUBTÍTULOS RELATIVOS A OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS
DE IRREGULARIDADES GRAVES - IGP - 2017

UF	Programa de Trabalho	Subtítulo	Objeto	Descrição do Objeto
----	----------------------	-----------	--------	---------------------

32204 Eletrobrás Termonuclear S.A.

RJ

25.752.2033.5E88.0033 / 2016 - IMPLANTAÇÃO DA USINA TERMONUCLEAR DE ANGRA 3, COM 1.309 MW (RJ) - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
 25.752.2033.5E88.0033 / 2015 - IMPLANTAÇÃO DA USINA TERMONUCLEAR DE ANGRA 3, COM 1.309 MW (RJ) - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Obra / Serviço: Usina Termonuclear de Angra III - RJ **% EXECUTADO:** 59

Contrato CT.NCO 223/83	Execução das obras e serviços de construção civil da Unidade 3 da CNAAA
Valor RS: 1.473.548.327,41	Data Base: 1/7/2008
<ul style="list-style-type: none"> - Gestão Fraudulenta de Contrato - Sobrepreço e Superfaturamento nas obras civis. 	
Contrato GAC.T/CT-4500146846	Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Eletromecânico 2, associado ao Secundário da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAA, sob o regime de empreitada por preço unitário e global.
Valor RS: 109.098.115,07	Data Base: 1/5/2010
<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização inadequada da obra consubstanciada na existência de pagamentos de serviços não recebidos ou feito a empresas não vinculadas à obra. - Formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais. 	
Contrato GAC.T/CT-4500160692	Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Civil 2 - Projetos de Edificações da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAA, sob o regime de empreitada por preço unitário e global.
Valor RS: 11.305.663,41	Data Base: 1/1/2012
<ul style="list-style-type: none"> - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. 	

36901 Fundo Nacional de Saúde

RJ

10.302.2015.8535.0033 / 2016 - ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Obra / Serviço: Construção do Hospital Regional em Queimados/RJ **% EXECUTADO:** 1

Contrato 029/2015	Obras de Construção do Hospital de Cardiologia em Queimados - RJ
Valor RS: 66.803.752,36	Data Base: 29/9/2014
<ul style="list-style-type: none"> - Quantitativos inadequados na planilha orçamentária. 	
Editais 022/2014	Execução de Obras de Construção do Hospital de Cardiologia em Queimados/RJ
Valor RS: 71.261.300,60	Data Base: 21/2/2014
<ul style="list-style-type: none"> - Quantitativos inadequados na planilha orçamentária. 	

39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

RJ

ANEXO VI
SUBTÍTULOS RELATIVOS A OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS
DE IRREGULARIDADES GRAVES - IGP - 2017

UF	Programa de Trabalho	Subtítulo	Objeto	Descrição do Objeto
			26.846.2126.0007.0030 / 2015 - RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO - FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DA BR-040 - RIO DE JANEIRO/RJ - JUIZ DE FORA/MG NA REGIÃO SUDESTE	
			26.846.2126.0007.0030 / 2014 - RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO - FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DA BR-040 - RIO DE JANEIRO/RJ - JUIZ DE FORA/MG NA REGIÃO SUDESTE	
Obra / Serviço:		Obras de construção da BR-040/RJ	% EXECUTADO: 35	
		Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato PG-138/95-00	Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis.	
Valor RS:		291.244.036,80	Data Base: 1/4/1995	
<ul style="list-style-type: none"> - Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes - 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 				

51101 Ministério do Esporte

PI

27.812.2035.5450.0001 / 2016 - IMPLANTAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA PARA ESPORTE EDUCACIONAL, RECREATIVO E DE LAZER - NACIONAL
 27.812.2035.5450.0001 / 2013 - IMPLANTAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA PARA ESPORTE EDUCACIONAL, RECREATIVO E DE LAZER - NACIONAL
 27.812.2035.5450.7088 / 2013 - IMPLANTAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA PARA ESPORTE EDUCACIONAL, RECREATIVO E DE LAZER - CONSTRUÇÃO DA VILA OLÍMPICA - NO MUNICÍPIO DE PARNAÍBA - PI
 27.812.2035.5450.0500 / 2012 - IMPLANTAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA PARA ESPORTE EDUCACIONAL, RECREATIVO E DE LAZER - CONSTRUÇÃO DA VILA OLÍMPICA - NO MUNICÍPIO DE PARNAÍBA - PI
 27.812.1250.5450.2290 / 2011 - IMPLANTAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA PARA ESPORTE RECREATIVO E DE LAZER - CONSTRUÇÃO DA VILA OLÍMPICA EM PARNAÍBA - NO ESTADO DO PIAUÍ
 27.812.1250.5450.1958 / 2010 - IMPLANTAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA PARA ESPORTE RECREATIVO E DE LAZER - PARNAÍBA - PI
 27.812.1250.5450.0001 / 2008 - IMPLANTAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA PARA ESPORTE RECREATIVO E DE LAZER - NACIONAL

Obra / Serviço:		Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI	% EXECUTADO: 1	
		Contrato de repasse 743253	Construção da Primeira Etapa da Vila Olímpica de Parnaíba-PI (inclui projetos e obras)	
Valor RS:		16.250.000,00	Data Base: 31/12/2011	
<ul style="list-style-type: none"> - Implantação de empreendimento sem realização de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da obra. 				

53101 Ministério da Integração Nacional

AL

18.544.2084.10CT.0027 / 2016 - CONSTRUÇÃO DO CANAL ADUTOR DO SERTÃO ALAGOANO - NO ESTADO DE ALAGOAS
 18.544.2051.10CT.0027 / 2015 - CONSTRUÇÃO DO CANAL ADUTOR DO SERTÃO ALAGOANO - NO ESTADO DE ALAGOAS
 18.544.1036.12EP.0020 / 2006 - INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS DO NORDESTE SETENTRIONAL (EIXOS NORTE E LESTE) - NA REGIÃO NORDESTE
 18.544.1036.12EP.0020 / 2006 - INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS DO NORDESTE SETENTRIONAL (EIXOS NORTE E LESTE) - NA REGIÃO NORDESTE

Obra / Serviço:		Canal do Sertão - Alagoas	% EXECUTADO: 70	
		Contrato 58/2010	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	
Valor RS:		447.034.870,74	Data Base: 30/6/2010	
<ul style="list-style-type: none"> - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. 				

ANEXO VI
SUBTÍTULOS RELATIVOS A OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS
DE IRREGULARIDADES GRAVES - IGP - 2017

UF	Programa de Trabalho	Subtítulo	Objeto	Descrição do Objeto
----	----------------------	-----------	--------	---------------------

56101 Ministério das Cidades

RN

17.512.2068.1N08.0020/2016 - APOIO À IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO OU MELHORIAS DE SISTEMAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 50 MIL HABITANTES OU MUNICÍPIOS INTEGRANTES DE REGIÕES METROPOLITANAS OU DE REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO - NA REGIÃO NORDESTE

Obra / Serviço: Sistema de esgotamento sanitário (SES) de Parnamirim/RN **% EXECUTADO:** 0

Contrato 3/2015	Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário		
Valor R\$:	165.830.550,62	Data Base:	1/3/2014
	<ul style="list-style-type: none"> - Exclusão de serviços que podem comprometer a funcionalidade do empreendimento - Sobrepreço decorrente de preços excessivos 		
Edital 1/2015	Contratação de empresa para serviços de Sistema de Esgotamento Sanitário do município de Parnamirim		
Valor R\$:	165.833.241,43	Data Base:	1/3/2014
	<ul style="list-style-type: none"> - Exclusão de serviços que podem comprometer a funcionalidade do empreendimento - Sobrepreço decorrente de preços excessivos 		

RO

17.512.2068.1N08.0010 / 2016 - APOIO À IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO OU MELHORIAS DE SISTEMAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 50 MIL HABITANTES OU MUNICÍPIOS INTEGRANTES DE REGIÕES METROPOLITANAS OU DE REGIÕES INTEGRADAS DE DESENV

Obra / Serviço: Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO **% EXECUTADO:** 1

Contrato nº 118/PGE-2015	Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras e serviços de engenharia, realização de testes, pré-operação assistida e todas as demais operações necessárias e suficientes à implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho		
Valor R\$:	484.600.000,00	Data Base:	1/10/2014
	<ul style="list-style-type: none"> - Não atendimento dos requisitos para adoção do regime de Contratação Integrada - Sobrepreço 		
Edital 005/2015	Desenvolvimento dos projetos básico e executivo, execução das obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO - Subsistema Sul		
Valor R\$:	486.298.208,00	Data Base:	1/10/2014
	<ul style="list-style-type: none"> - Não atendimento dos requisitos para adoção do regime de Contratação Integrada - Sobrepreço 		

SP

15.453.2048.10SS.0001 / 2015 - APOIO A SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO - NACIONAL

Obra / Serviço: Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1 **% EXECUTADO:** 1

Contrato 043/SIURB/13	EXECUÇÃO DE OBRAS DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA, COMPREENDENDO A ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS E EXECUÇÃO DAS OBRAS DO EMPREENDIMENTO 1 - CORREDOR LESTE - RADIAL 1		
Valor R\$:	438.978.639,75	Data Base:	1/2/2013
	<ul style="list-style-type: none"> - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. 		

ANEXO VI
SUBTÍTULOS RELATIVOS A OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS
DE IRREGULARIDADES GRAVES - IGP - 2017

UF	Programa de Trabalho	Subtítulo	Objeto	Descrição do Objeto
			Edital 01/2012	Edital de Pré-qualificação para o Corredor Leste Radial 1 - Trecho 1
			Valor RS: 333.596.000,00	Data Base: 10/5/2012
			-	Restrição a competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação.
			-	Restrição a competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

TO

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

Obra / Serviço:	BRT de Palmas/TO	% EXECUTADO:	0
	Edital 01/2015		Regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO.
	Valor RS: 238.550.000,00	Data Base: 26/2/2016	
	-		Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente.
	Termo de compromisso 683171		Transferência de recursos financeiros da União para a execução de Reestruturação do Sistema de Transporte na Cidade de Palmas com a implantação de 15,45 km de corredor exclusivo de BRT na região sul de Palmas, no Município de Palmas/TO, no âmbito do Progr
	Valor RS: 227.580.000,00	Data Base: 31/12/2014	
	-		Estudo de viabilidade técnica econômica e ambiental deficiente.