



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

**RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2016**

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

**AVN 8/2016-CN, AVN 9/2016-CN, AVN 14/2016-CN, AVN 19/2016-CN, AVN 22/2016-CN, AVN 23/2016-CN e AVN 24/2016-CN**, por meio dos quais o Tribunal de Contas da União encaminhou ao Congresso Nacional informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves.



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

**SUMÁRIO**

1 - RELATÓRIO.....	3
1.1    Introdução.....	3
1.2    Análise.....	4
1.2.1    Obras da Usina Hidrelétrica São Domingos, em Mato Grosso do Sul.....	6
1.2.2    Obras com IGC e IGR constantes no AVN 009/2016.....	9
2    VOTO .....	18
Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI.....	22
<b>Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 - RJ .....</b>	<b>23</b>
<b>BR-448/RS – Implantação e Pavimentação. .....</b>	<b>32</b>
<b>Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI.....</b>	<b>36</b>
<b>Canal do Sertão - Alagoas .....</b>	<b>42</b>
<b>Controle do corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1. .....</b>	<b>46</b>
<b>Obras de construção da BR-040/RJ.....</b>	<b>50</b>
<b>BRT de Palmas/TO.....</b>	<b>62</b>
<b>Construção do Hospital Regional em Queimados/RJ. .....</b>	<b>69</b>



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

### **1 - RELATÓRIO**

#### **1.1 Introdução**

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

- Usina Hidroelétrica São Domingos – MS: AVN 8/2016-CN;
- Usina Termonuclear de Angra III – RJ: AVN 9/2016-CN, AVN 14/2016-CN e AVN 23/2016-CN;
- Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife – PE: AVN 9/2016-CN;
- Construção da Ferrovia Norte-Sul – GO: AVN 9/2016-CN;
- Obras do Terminal Fluvial de Barcelos – AM: AVN 9/2016-CN;
- BR-448 – Implantação e Pavimentação – RS: AVN 9/2016-CN
- Construção da Vila Olímpica – Parnaíba/PI: AVN 9/2016-CN;
- Canal do Sertão - Alagoas: AVN 9/2016-CN;
- Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1: AVN 9/2016-CN;
- Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 3: AVN 9/2016-CN;
- BRT-SP - Itaim Paulista / São Mateus: AVN 9/2016-CN;
- Obras de construção da BR-040 – RJ: AVN 19/2016-CN;
- BRT de Palmas – TO: AVN 22/2016-CN;
- Construção do Hospital Regional em Queimados – RJ: AVN 24/2016-CN;

Os avisos referentes às obras listadas acima se encontravam pendentes de apreciação pela CMO em 30/11/2016, conforme consta no Of. Pres. nº 191/2006/CMO. A apreciação destes avisos por este Comitê decorre do contido no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que dispõe sobre a matéria nos seguintes termos:

Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas



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

posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves que, sobre elas, se manifestará em relatório único.

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

### **1.2 Análise**

O art. 118 da Lei nº 13.242, de 2015 (LDO 2016) estabelece que o Congresso Nacional deve levar em consideração, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras com indícios de irregularidades graves diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

Art. 118. O Congresso Nacional levará em consideração, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtitulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 117, e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial:

- I - os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
- II - os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- III - a motivação social e ambiental do empreendimento;
- IV - o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- V - as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- VI - as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- VII - as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- VIII - o custo total e o estágio de execução física e financeira de contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- IX - empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
- X - custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
- XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.



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

Com o objetivo de avaliar a situação e a gravidade dos indícios de irregularidade dos empreendimentos, bem como para conhecer as providências já adotadas pelos gestores no sentido de esclarecer ou sanar irregularidades, e em cumprimento ao § 2º do art. 121 da Lei nº 13.242, de 2015 (LDO 2016), esta Comissão promoveu, atendendo requerimento do COI, audiências públicas para debater a matéria nos dias 21/11/2016 e 22/11/2016.

É importante registrar que foram emitidos os Ofícios COI nº 001/2016/CMO e COI nº 022/2016/CMO, à Eletrobrás Eletronuclear, COI nº 002/2016/CMO e COI nº 023/2016/CMO, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, COI nº 004/2016/CMO, à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, COI nº 005/2016/CMO, ao Ministério da Saúde, COI nº 009/2016/CMO e COI nº 024/2016/CMO, ao Ministério das Cidades, solicitando formalmente quais as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. Até o momento da elaboração deste relatório, a Secretaria da CMO recebeu as respostas aos ofícios enviados à Eletrobrás Eletronuclear, à ANTT e ao Ministério das Cidades.

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

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

Assim, o **Anexo 1** a este Relatório descreve os empreendimentos objetos dos avisos sob análise, o resumo dos indícios de irregularidades informados pelo TCU, as informações prestadas pelos gestores e a proposta do COI para encaminhamento da questão, ou seja, bloqueio ou não da execução física, orçamentária e financeira dos objetos apontados pelo TCU como aqueles que possuem indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 13.242/2015 (LDO 2016).

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



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

- a) em estágio avançado de execução física e financeira;
- b) em que os gestores já adotaram ou informaram a esta Comissão que vão adotar as medidas necessárias ao saneamento ou ao esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU; e
- c) em que o interesse público se revele melhor atendido com o prosseguimento da obra e não com sua paralisação, em razão da importância socioeconômica do empreendimento, dos custos da paralisação, inclusive perdas de serviços já executados, além dos riscos para a população e para o meio ambiente, entre outros fatores, conforme previsto no art. 118 da Lei nº 13.242, de 2015 (LDO 2016).

Nestes casos, a decisão política de continuidade da obra em nada deve prejudicar a continuidade das ações de fiscalização para identificar eventuais condutas negligentes ou dolosas de agentes públicos ou privados, de conformidade com o § 3º do art. 121 da Lei nº 13.242, de 2015 (LDO 2016).

Entre as medidas corretivas a serem adotadas pelos gestores estão a repactuação, rescisão, revogação ou anulação dos instrumentos contratuais, a realização de estudos técnicos, reformulação de projetos, entre outros, ou, ainda, suspensão, pelo próprio gestor, da liberação de recursos até o saneamento das pendências.

### **1.2.1 Obras da Usina Hidrelétrica São Domingos, em Mato Grosso do Sul**

Trata-se de análise do Aviso nº 8/2016-CN (Aviso nº 327/2016-Seses-TCU-Plenário, na origem) por meio do qual o Tribunal de Contas da União deu ciência ao Congresso Nacional do Acórdão nº 852/2016-Plenário, informa a realização de auditoria nas obras de implantação da Usina Hidrelétrica São Domingos, no Estado de Mato Grosso do Sul.

Conforme consta no relatório que acompanha o Acórdão nº 852/2016-Plenário,

a Usina Hidrelétrica de São Domingos terá uma potência instalada de 48MW e será construída no Rio Verde, entre os municípios de Água Clara e Ribas do Rio Pardo, na região leste de Mato Grosso do Sul, a 180 quilômetros de Campo Grande. O empreendimento permitirá o aumento da capacidade de energia e também a geração de empregos na sua implantação.



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

Dentre os diversos contratos e aditivos realizados, a fiscalização examinou os 2º, 3º e 4º aditamentos ao Contrato 90591136 (Fornecimento de todos os bens, serviços e materiais necessários à implantação da Usina Hidrelétrica São Domingos). A unidade técnica do Tribunal concluiu por haver um indício de sobrepreço total de R\$ 32.049.016,60. Diante deste montante, o Ministro Relator Benjamin Zymler, no seu voto, entendeu estar presentes o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, ensejando o Tribunal a determinar, cautelarmente, que a Eletrosul se abstenha de realizar qualquer pagamento relacionado ao Contrato 90591136. Entretanto, o Relator esclarece que empreendimento já foi inaugurado e entrou em operação, não fazendo sentido recomendar a paralisação, nos termos da Lei nº 13.242/2016 (LDO 2016) de uma obra já concluída e em funcionamento. Com vistas à quantificação dos débitos e identificação dos responsáveis pelo superfaturamento no segundo aditamento, o Tribunal determinou a instauração de Tomada de Contas Especial; por sua vez, para tratar do exame de mérito das impropriedades constatadas no terceiro e no quarto termos de aditamento ao Contrato 90591136, o Tribunal constituiu processo apartado.

Abaixo, reproduzo o inteiro teor do acórdão nº 852/2016:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, que teve como objetivo avaliar a regularidade das obras da Usina Hidroelétrica São Domingos, localizada no Estado de Mato Grosso do Sul,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

9.1. determinar cautelarmente à Eletrosul Centrais Elétricas S.A., com fulcro nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992 e 276, caput, do Regimento Interno do TCU, que se abstenha de realizar qualquer pagamento relativo ao Contrato 90591136 até deliberação de mérito deste Tribunal sobre a matéria tratada nestes autos;

9.2. determinar a instauração de processo apartado de Tomada de Contas Especial, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 41 da Resolução TCU 259/2014, a partir da extração de cópias das peças necessárias destes autos, com vistas à quantificação dos débitos e identificação dos responsáveis pelo superfaturamento apurado no segundo termo de aditamento ao Contrato 90591136;

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica que:

9.3.1. monitore o cumprimento da determinação disposta no subitem 9.1 deste Acórdão;



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

9.3.2. quantifique os débitos e respectivas datas de origem atinentes ao superfaturamento constatado no segundo termo de aditamento ao Contrato 90591136, no valor total de R\$ 11.367.973,88, ficando desde já autorizada a realizar as diligências e inspeções que entender necessárias;

9.3.3. submeta previamente ao relator, no âmbito da tomada de contas especial a ser autuada, proposta de citação dos responsáveis elencados no voto que fundamenta esta deliberação, bem como de outros que vierem a ser identificados em cumprimento ao subitem 9.3.2 acima, observando, em especial, as orientações detalhadas nos Memorandos-Circulares 24/2014 e 33/2014, ambos da Segecex;

9.3.4. com fulcro nos arts. 43 e 44 da Resolução TCU 259/2014, constitua processo apartado, realizando a extração de cópias das peças necessárias destes autos, para tratar do exame de mérito das impropriedades constatadas no terceiro e no quarto termos de aditamento ao Contrato 90591136, notificando os responsáveis e interessados de que a matéria será apreciada pelo Tribunal doravante no apartado a ser constituído;

9.3.5. no apartado a ser constituído em cumprimento ao subitem 9.3.4 acima, realize, nos termos do art. 276, § 3º, do RI/TCU, a oitiva da Eletrosul Centrais Elétricas S.A. e das empresas constituintes do Consórcio Construtor São Domingos para que, se desejarem, possam se manifestar no prazo de 15 (quinze) dias a respeito dos indícios de irregularidades apurados no terceiro e no quarto termos de aditamento do Contrato 90591136, que se encontram explicitados no relatório e no voto que fundamentam esta deliberação, indicando existir um indício de sobrepreço no montante de R\$ 32.598.617,62 nas parcelas incluídas pelos referidos aditivos;

9.4. cientificar o Ministro de Estado das Minas e Energia, supervisor da área a que está afeto o contrato em exame, acerca da instauração de Tomada de Contas Especial, na forma do parágrafo único do art. 198 do Regimento Interno do TCU;

9.5. apensar definitivamente estes autos à Tomada de Contas Especial que vier a ser autuada, na forma do art. 41 da Resolução TCU 259/2014; e

9.6. dar ciência deste acórdão, assim como do relatório e do voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Diante do exposto, entendo que ações do Tribunal para quantificação do dano, identificação dos responsáveis e exame do mérito das impropriedades nos termos aditivos ao Contrato 90591136 têm se mostrado efetivas e, portanto, recomendo o arquivamento do Aviso nº 8/2016-CN (Aviso nº 327/2016-Seses-TCU-Plenário, na origem).



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

### **1.2.2 Obras com IGC e IGR constantes no AVN 009/2016**

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 resarcimento 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.

O AVN 009/2016 (Aviso nº 358 de 2016-GP/TCU, na origem), que encaminhou, na data de 13/5/2016, em cumprimento ao art. 122, § 6º da Lei 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO 2016), a atualização das informações enviadas ao Congresso Nacional por meio do Aviso nº 1260-GP-TCU, de 6 de Novembro de 2015, relativas às obras com indícios de irregularidades graves, contém os seguintes empreendimentos, com os respectivos objetos que foram classificados como IG-C:

- Corredor de ônibus - SP- Radial Leste - Trecho 3: Edital 03/2015/SIURB;
- BRT - SP - Itaim Paulista / São Mateus: Edital 03/2015/SIURB;

Em 2015, estes dois empreendimentos receber a classificação, pelo TCU, como obras que apresentavam indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação – IGP, nos termos da LDO/2015. Ao longo dos trabalhos do COI, a Siurb/SP, órgão da Prefeitura de São



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

Paulo responsável pelas obras, comunicou à CMO, por meio do Ofício nº 1109/SIURB.G/2015, que a licitação RDC Presencial 3/2015 havia sido revogada. Os fatos estão detalhadamente descritos no Relatório nº 2/COI/CMO, de 2015, disponível no sítio desta Comissão Mista<sup>1</sup>.

Ademais, o próprio TCU, quando tomou conhecimento da revogação da licitação, reclassificou o achado de IG-P para IGC. Conforme consta no Acórdão nº 111/2016 – Plenário, que tratou da obra do Corredor de ônibus - SP- Radial Leste - Trecho 3:

9.3. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, apontados no Edital de Licitação RDC Presencial nº 3/2015, relativos aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Corredor Radial Leste – Trecho 3 – São Paulo/SP, não mais se enquadram no inciso IV do § 1º do art. 112 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015), tendo sua classificação sido alterada para OI (gravidade intermediária ou formal), em função da revogação do edital de licitação;

Em relação ao BRT - SP - Itaim Paulista / São Mateus, a decisão do Tribunal foi prolatada no Acórdão nº 358/2016 – Plenário:

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, apontados no Edital de Licitação RDC Presencial nº 3/2015, relativos aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Corredor de Ônibus Perimetral Itaim Paulista-São Mateus e Terminal Itaim Paulista – São Paulo/SP, que recebem recurso federais por meio do Termo de Compromisso 0445.950-17/2014, não mais se enquadram no inciso IV do § 1º do art. 112 da Lei 13.080/2015 (LDO 2015), tendo sua classificação sido alterada para OI (gravidade intermediária ou formal), em função da revogação do edital de licitação;

O mesmo AVN 009/2016 (Aviso nº 358 de 2016-GP/TCU, na origem), que encaminhou, na data de 13/5/2016, em cumprimento ao art. 122, § 6º da Lei 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO 2016), a atualização das informações enviadas ao Congresso Nacional por meio do

<sup>1</sup> Relatório 2/COI/CMO, de 2015. Disponível em <[http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2015/coi/COI-Rel\\_02\\_2015\\_ALTERADO.pdf](http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2015/coi/COI-Rel_02_2015_ALTERADO.pdf)>. Acesso em 06/12/2016.



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

Aviso nº 1260-GP-TCU, de 6 de Novembro de 2015, relativas às obras com indícios de irregularidades graves, também contém empreendimentos cujos objetos foram classificados como IG-R:

- Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE): Contrato 0800.0033808.07.2;
- Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO: Contratos 21/2001, 13/2006, 16/2006, 58/2009, 60/2009, 14/2006 e 15/2006;
- Obras do Terminal Fluvial de Barcelos/AM: Contrato 7/2010;
- Canal do Sertão – Alagoas: Contratos 01/93-CPL-AL, 10/2007- CPL/AL.

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 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.



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

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 questionar 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 despendidos 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. [...]

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.



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

§ 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 resarcidos à contratante caso sejam assim formalmente declarados em sede de processos de controle administrativo ou judicial. <sup>1</sup>

Assim, não se pode aceitar para essa finalidade os seguros de licitação padronizados no mercado, uma vez que o risco é diferente<sup>2</sup>. 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 lícito<sup>3</sup>, e independe da vontade das partes<sup>4</sup>. Sobretudo, qualquer contrato de

<sup>2</sup> Atendendo à lição de que “o contrato de seguro não admite interpretação extensiva, pois a apólice pode particularizar os riscos. Donde, 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.

<sup>3</sup> “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

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 transação<sup>5</sup>. 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 elucida 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 pressupõe 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

<sup>1</sup>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.

<sup>4</sup> "O risco, para ser segurável, deve atender às seguintes condições: [...] d) independe da vontade das partes."

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

<sup>5</sup> 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

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.

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-R<sup>6</sup>. Tal

<sup>6</sup> 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



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

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 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 concluídos<sup>7</sup>. 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 CMO 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

---

*a situação atual do achado, nos termos do Manual do Fiscobras.* (Acórdão nº 2361/2015 – TCU – Plenário, item 8 do Voto do Ministro-Relator).

<sup>7</sup> 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 pago 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

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 7/2010 Codomar pelo decurso de seu prazo de vigência”. Esclarecida, assim, a ausência desse indício no Fiscobras 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 inócuas 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.



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

### 2 VOTO

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

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

- **NÃO PROPOR O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira dos seguintes objetos:
  - Usina Hidroelétrica São Domingos – MS;
  - Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 – RJ: Contratos GAC.T/CT-4500151462, GAC.T/CT-4500167239 e GAC.T/CT-4500167242;
  - Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE): Contrato 0800.0033808.07.2;
  - Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO: Contratos 21/2001, 13/2006, 16/2006, 58/2009, 60/2009, 14/2006 e 15/2006;
  - Obras do Terminal Fluvial de Barcelos/AM: Contrato 7/2010;
  - BR-448/RS - Implantação e Pavimentação: Contratos 484/2009-00, 492/2009-00, 491/2009-00;
  - Canal do Sertão – Alagoas: Contratos 01/93-CPL-AL, 10/2007- CPL/AL;
  - Corredor de ônibus - SP- Radial Leste - Trecho 3: Edital 03/2015/SIURB;
  - BRT-SP - Itaim Paulista / São Mateus: Edital 03/2015/SIURB;
- **PROPOR O DESBLOQUEIO** nos termos do projeto de decreto legislativo anexo a este parecer, da execução física, orçamentária e financeira do seguinte objeto:



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

- Construção da Vila Olímpica- Parnaíba/PI: Contrato de repasse 645528.
- **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira dos seguintes objetos já presentes no Anexo VI da LOA/2016:
  - Construção da Vila Olímpica- Parnaíba/PI: Contrato de repasse 743253;
  - Canal do Sertão – Alagoas: Contrato 58/2010;
  - Corredor de ônibus- SP- Radial Leste- Trecho 1: Contrato 043/SIURB/13 e Edital 01/2012;
- **PROPOR O BLOQUEIO**, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo a este parecer, da execução física, orçamentária e financeira dos seguintes objetos:
  - Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3 – RJ: Contratos GAC.T/CT-4500146846 e GAC.T/CT-4500160692;
  - Obras de construção da BR-040/RJ: Termo Aditivo 12/2014 do Contrato PG-138/95-00;
  - BRT de Palmas/TO: Edital 1/2015 e Termo de Compromisso 683171;
  - Construção do Hospital Regional em Queimados/RJ: Contrato 029/2015 e Edital 022/2014;

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

**RELAÇÃO DE AVISOS EXAMINADOS PELO COI**

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 8/2016	327-Seses-TCU-Plenário	Usina Hidroelétrica São Domingos - MS	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do empreendimento e arquivar o Aviso 327-Seses-TCU-Plenário
AVN 9/2016-CN	358-GP-TCU	Usina Termonuclear de Angra III	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos Contratos GAC.T/CT-4500167239 e GAC.T/CT-4500167242
		Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife – PE	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 0800.0033808.07.2
		Construção da Ferrovia Norte-Sul – GO	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos Contratos 21/2001, 13/2006, 16/2006, 58/2009, 60/2009, 14/2006 e 15/2006
		Obras do Terminal Fluvial de Barcelos – AM	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 7/2010



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

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
		BR-448 – Implantação e Pavimentação – RS	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos Contratos 484/2009-00, 492/2009-00, 491/2009-00
		Construção da Vila Olímpica – Parnaíba/PI	Propor o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato de repasse 645528 Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato de repasse 743253
		Canal do Sertão - Alagoas	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos Contratos 01/93-CPL-AL, 10/2007- CPL/AL Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 58/2010
		Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 043/SIURB/13 e do Edital 01/2012
		Corredor de ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 3	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 03/2015/SIURB
		BRT-SP - Itaim Paulista / São Mateus	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 03/2015/SIURB
AVN 14/2016-CN	249-GP/TCU	Usina Termonuclear de Angra III – RJ	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos Contratos GAC.T/CT-4500167239 e GAC.T/CT-4500167242
AVN 19/2016-CN	753-GP/TCU	Obras de construção da BR-040 – RJ	Propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 do Contrato PG-138/95-00
AVN 22/2016-CN	829-GP/TCU	BRT de Palmas – TO	Propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 1/2015 e do Termo de Compromisso 683171
AVN 23/2016-CN	936-GP/TCU	Usina Termonuclear de Angra III – RJ	Não propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato GAC.T/CT-4500151462 Propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos Contratos GAC.T/CT-4500146846 e GAC.T/CT-4500160692
			Propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 029/2015 e do Edital 022/2014



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

Brasília, de 2016

---

SENADOR TELMÁRIO MOTA PDT/RR

SENADOR WALDEMIR MOKA

(PMDB/MS)

---

SENADORA FÁTIMA BEZERRA (PT/RN)

DEPUTADO CELSO MALDANER

(PMDB/SC)

---

DEPUTADO IRAJÁ ABREU (PSD/TO)

DEPUTADO LUIZ CLÁUDIO (PR/RO)

---

DEPUTADO PAULO AZI (DEM/BA)

DEPUTADO DAGOBERTO (PDT/MS)

---

DEPUTADO RODRIGO DE CASTRO

DEPUTADO BETO FARO (PT/PA)

(PSDB/MG)



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

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



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

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:**

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:**

Objeto: Contrato GAC.T/CT- 4500151462, Prestação dos Serviços Técnicos Especializados de Engenharia do Pacote Eletromecânico 1, associado ao Primário da Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAAA, sob o regime de empreitada por preço unitário e global.

**Irregularidades:**

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.



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

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

### **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.

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



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

### **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 na sua totalidade, pois existe a necessidade de conservar os mais de R\$ 7 bilhões de reais já investidos, além da viabilidade no longo prazo depender de providências urgentes de revisão de projetos e preparação para uma eventual retomada.

Quanto aos contratos mencionados, a posição da Corte é diametralmente oposta. 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.



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

O relator, tratar dos contratos GAC.T/CT-4500151462, GAC.T/CT-4500146846 e Contrato GAC.T/CT-4500160692, fez as seguintes colocações, conforme consta no AVN 23/2016-CN (Aviso 936-GP/TCU, na origem), de 03.11.2016:

5. O contrato GAC.T/CT-4500151462 trata do **pacote nuclear dos projetos eletromecânicos** do empreendimento, e foi firmado com a empresa finlandesa AF Consult Ltd. (peça 66), após realização de licitação internacional. Relevante comentar que, em decorrência da exigência contratual de que 80% dos serviços deveriam ser subcontratados com empresas nacionais, a AF Consult Ltd. subcontratou as empresas Engevix Engenharia S.A. e AF Consult do Brasil Ltd. (ex-Enprima do Brasil Ltd. ), esta última formada pelas empresas AF Consult Switzerland Ltd. e Argeplan Arquitetura e Engenharia Ltd. (peças 64 e 65). Os problemas inicialmente identificados pela equipe de inspeção no contrato GAC.T/CT-4500151462 foram os seguintes: (i) previsão, no edital de licitação, de exigências técnicas excessivamente restritivas (peça 82, p. 97-98); pontuação de aditivo insuficientemente motivado e que acarretou a redução do desconto global efetivo obtido com a licitação (peça 82, p. 98-100); e (iii) indícios de descompasso físico-financeiro e de falhas na fiscalização contratual (peça 82, p. 100-101).

6. O contrato GAC.T/CT-4500146846, firmado com a empresa Engevix Engenharia Ltd., tem por objeto os **projetos eletromecânicos convencionais** (não nucleares). As irregularidades constatadas pela equipe de inspeção foram as seguintes: (i) pontuação de aditivos insuficientemente motivados e que acarretaram a redução do desconto global efetivo obtido com a licitação (peça 82, p. 102-105); e (ii) indícios de descompasso físico-financeiro e de falhas na fiscalização contratual (peça 82, p. 105-106).

7. Por fim, o Edital GAC.T/CN-012/2012, o qual resultou no Contrato GAC.T/CT-4500160692, também firmado com a Engevix Engenharia Ltd., teve por objeto a contratação de **parte dos projetos de edificações convencionais** (pacote civil 2). No que diz respeito ao procedimento licitatório, apontaram-se: (i) inadequação da modalidade licitatória adotada (peça 82, p. 56-58); (ii) exigências técnicas excessivamente restritivas (peça 82, p. 58); (iii) desrespeito aos princípios de publicidade e igualdade (peça 82, p. 63-65); (iv) irregularidades no julgamento das propostas técnicas e dos recursos correspondentes (peça 82, p. 75-78); e (v) irregularidades no julgamento dos preços (peça 82, p.81-83). (destaque no original)



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

No seu pronunciamento, o Ministro Relator admite que, no caso do Contrato GAC.T/CT-4500151462, as respostas dos gestores reduziram a gravidade dos achados, seus riscos e consequências, e concluiu que não mais estão presentes os pressupostos para classificar essas irregularidades como IGP e recomendar o bloqueio da execução :física, orçamentária e financeira do contrato, conforme previsto na LDO. Por sua vez, a recomendação de IGP permanece em relação aos contratos GAC.T/CT-4500146846 e Contrato GAC.T/CT-4500160692.

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”;
- 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. Entretanto, este contrato não está relacionado nos avisos tratados neste relatório, sendo devidamente analisado no Relatório Nº 2/COI/CMO, DE 2016;



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

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: “dificilmente 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



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

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

Em relação aos contratos de engenharia, verifica-se em todos a presença do expediente de distorção irregular de preços (a remuneração de “recursos disponibilizados”, em vez de produtos



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

entregues), cumulada com duvidosos mecanismos de direcionamento da licitação. Uma equação perversa implementada pelos dirigentes que conduziram esse ajuste – nenhum elemento de convicção, portanto, de que a execução dos contratos trará resultados diferentes. 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 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. 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:



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

- a) o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária dos contratos 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) não bloquear a execução física, financeira e orçamentária, 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).



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

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.

Superfaturamento decorrente de reajustamento irregular.

**Objeto:**



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

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 remanescem injustificadas as ilícitudes comprovadas na fiscalização das obras – Acórdão 2.261/2015- TCU-Plenário, o Tribunal deixou de expedir comunicação ao



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

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

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, não propomos o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira, tendo em vista se tratar de obra já concluída, com



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

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 na LOA/2016.

A 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, o efeito preventivo, que é a essência da intervenção da CMO no âmbito da decisão orçamentária, fica completamente anulado. Tal posição foi, inclusive, confirmada pela última manifestação do TCU nos termos do Acórdão 2986/2016-Plenário. Portanto, o Comitê deixa de propor o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira da obra.



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

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



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

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.

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



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

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 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,



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

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

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



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

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 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 para o seu bloqueio, razão pela qual deixa-se de propor a providência formal de manutenção do bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do objeto 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



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

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 a permanência do bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do contrato de repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA, n. SIAFI 743253, 17/12/2010, relativo à Vila Olímpica de Parnaíba/PI.



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

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:**

Sobrepreço 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 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).



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

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 abstinha 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 (índice 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 descharacteriza a retenção nos termos da lei de diretrizes orçamentárias. Nenhuma modificação na situação do contrato foi verificada no atual exercício.

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



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

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 IG-R (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).

### **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 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 que não ocorra o 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 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.



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

### **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) permaneça com sua execução física, orçamentária e financeira bloqueada.



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

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 Relator destacou a



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

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 igualmente



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

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.



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

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 execução física, financeira e orçamentária do empreendimento sob análise.



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

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:**

Sobrepreço no orçamento da obra.

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

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

**Informação do TCU:**

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

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

Entretanto, após a apresentação dos projetos pela concessionária, em setembro de 2013, e a respectiva aprovação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o orçamento da obra ficou superior ao previsto em edital, motivo pelo qual houve a necessidade de se recompor à concessionária, os valores de investimentos que ultrapassaram os R\$ 80.000.000,00 iniciais. Como forma alternativa ao aumento do



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

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 anuênciam 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 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



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

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/2012<sup>8</sup>, 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 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.

<sup>8</sup> *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

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**

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



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

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 s/n /2016/DG/ANTT, de 21 de novembro de 2016 (detalhado pela Nota Técnica 180/2016/GEROR/SUINF, de 03.10.2016, que dele faz parte) 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).

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



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

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 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



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

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 se defronta com situações também inéditas. Pugna, por fim, pela não suspensão da execução física e financeira da obra.



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

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 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 relATAR 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.



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

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 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 -



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

providência tendente ao encerramento do contrato nem à relíctação junto a terceiros (como ponderadamente objetava o exerto de decisão judicial colacionado pela ANTT), mas tão somente a assegurar o Erário enquanto se regularizam as condições contratuais junto à atual concessionária.

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, ressarci-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 lessem 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.



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

Uma ressalva, porém, deve ser observada: o bloqueio não se destina à totalidade do contrato PG- 138/95-00, que trata da concessão da rodovia, mas apenas do seu Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, cujo objeto é exclusivamente a inclusão dos novos investimentos nele descritos, em complementação à verba já prevista para a execução da Nova Subida da Serra de Petrópolis, constante do item 1.9 do Programa de Exploração da Rodovia-PER, e dispor sobre a modalidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio de Fluxo de Caixa Marginal, bem como a relocação da praça de pedágio 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 o Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao contrato PG-138/95-00, tenha sua execução física, orçamentária e financeira bloqueada.

Deve ainda ser enfatizado o risco colocado pela precariedade observada nos projetos da obra e seu acompanhamento pela ANTT. Esta matéria, pela sua relevância, é objeto de providência específica no Relatório 02/2016 do COI, relativo às informações a serem consideradas para a elaboração do Anexo VI da LOA/2017.



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

56101 – Ministério das Cidades

**BRT de Palmas/TO**

**Programas 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 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



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

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, 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



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

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 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



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

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.

### **Informação do Gestor:**

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;



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

- 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 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.



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

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 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.

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.

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,



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

financeira e orçamentária do empreendimento sob análise. Em face da palavra do gestor em fazer um processo licitatório livre das irregularidades apontadas pelo TCU, o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária desta obra se apresenta como uma medida prudente de preservação do erário público, enquanto o novo edital não é publicado.



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

36901 – Fundo Nacional de Saúde

**Construção do Hospital Regional em Queimados/RJ.**

**Programa de Trabalho:**

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



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

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.

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.



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

### **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.

### **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 conveniente.

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 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.



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

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 o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Edital 022/2014, de 21/2/2014, e do Contrato 029/2015, de 19/8/2015, ambos relativos às obras de construção do Hospital de Cardiologia em Queimados/RJ.



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

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , 2016-CN.

Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos listados neste decreto vinculados ao Programa de Trabalho 25.752.2033.5E88.0033/2016 – Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3, com 1.309 MW (RJ) - no Estado do Rio de Janeiro, constante da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), vinculado à Unidade Orçamentária 32204 Eletrobrás Termonuclear S.A.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos abaixo identificados, vinculados ao Programa de Trabalho 25.752.2033.5E88.0033/2016, constante da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), em cumprimento do inciso IV do § 1º do art. 117 da Lei nº 13.242/2015 (LDO/2016):

I – Programação orçamentária: 25.752.2033.5E88.0033/2016 – Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3, com 1.309 MW (RJ) - no Estado do Rio de Janeiro, vinculado à Unidade Orçamentária 32204 Eletrobrás Termonuclear S.A.

II – Objetos: Contrato GAC.T/CT-4500146846; Irregularidades: Fiscalização inadequada da obra consubstanciada na existência de pagamentos de serviços não recebidos ou feito a empresas não vinculadas à obra e formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais; Contrato GAC.T/CT-4500160692: Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

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

Sala da Comissão, em de de 2016.

Senador TELMÁRIO MOTA

Coordenador do COI



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

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , 2016-CN.

Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto listado neste decreto vinculado ao Programa de Trabalho 27.812.2035.5450.0001/2016 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer - Nacional, constante da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), vinculado à Unidade Orçamentária 51101 Ministério do Esporte.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica desbloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto abaixo identificado, vinculado ao Programa de Trabalho 27.812.2035.5450.0001/2016, constante da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), em cumprimento do inciso IV do § 1º do art. 117 da Lei nº 13.242/2015 (LDO/2016):

I – Programação orçamentária: 27.812.2035.5450.0001/2016 – Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer - Nacional, vinculado à Unidade Orçamentária 51101 Ministério do Esporte.

II – Objeto: Contrato de repasse 645528; Implantação de empreendimento sem realização de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da obra.

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

Sala da Comissão, em de de 2016.

Senador TELMÁRIO MOTA

Coordenador do COI



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

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , 2016-CN.

Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto listado neste decreto vinculado ao 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, constante da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), vinculado à Unidade Orçamentária 39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto abaixo identificado, vinculado ao Programa de Trabalho 26.846.2126.0007.0030/2015, constante da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), em cumprimento do inciso IV do § 1º do art. 117 da Lei nº 13.242/2015 (LDO/2016):

I – Programação orçamentária: 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, vinculado à Unidade Orçamentária 39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

II – Objeto: Termo Aditivo 12/2014 do Contrato PG-138/95-00; Irregularidades: Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes; sobrepreço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL e da base de cálculo do IRPJ e CSSL; sobrepreço no orçamento da obra.

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

Sala da Comissão, em de de 2016.

Senador TELMÁRIO MOTA

Coordenador do COI



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

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , 2016-CN.

Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos listados neste decreto vinculados ao Programa de Trabalho 10.302.2015.8535.0033/2016 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde no Estado do Rio De Janeiro, constante da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), vinculado à Unidade Orçamentária 36901 - Fundo Nacional de Saúde.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos abaixo identificados, vinculados ao Programa de Trabalho 10.302.2015.8535.0033/2016, constante da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), em cumprimento do inciso IV do § 1º do art. 117 da Lei nº 13.242/2015 (LDO/2016):

I – Programação orçamentária: 10.302.2015.8535.0033/2016 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde no Estado do Rio De Janeiro, vinculado à Unidade Orçamentária 36901 - Fundo Nacional de Saúde.

II – Objetos: Contrato 029/2015; Quantitativos inadequados na planilha orçamentária; Edital 022/2014; Irregularidades: Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

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

Sala da Comissão, em de de 2016.

Senador TELMÁRIO MOTA

Coordenador do COI