

**DIRETORIA LEGISLATIVA
CONSULTORIA LEGISLATIVA**

ORIGEM: COMISSÃO EXTERNA DA CONSTRUÇÃO DA FERROVIA NOVA TRANSNORDESTINA (CEXTRANS)

TIPO DE TRABALHO: INFORMAÇÃO TÉCNICA

ASSUNTO: Audiência pública realizada em 02/03/2016, com a participação da Controladoria-Geral da União para tratar das obras da ferrovia Nova Transnordestina.

CONSULTOR: ROSE MIRIAN HOFMANN

DATA: 02/05/2016

Palestrante:

Sr. Wagner Rosa da Silva, Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura, representando o Sr. Carlos Higino Ribeiro de Alencar, Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União Interino.

Tema: Demonstrar se os recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) estão sendo bem geridos, em especial no que se refere à liberação sequencial de recursos em detrimento das irregularidades constatadas pelo TCU na execução da obra.

Data: 02/03/2016

O Deputado Raimundo Gomes de Matos, Coordenador da Comissão Externa da Construção da ferrovia Nova Transnordestina (CEXTRANS), deu início à audiência convidando para compor a mesa o Sr. Wagner Rosa da Silva, representando o Sr. Carlos Higino Ribeiro de Alencar, Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União Interino, para fazer sua exposição.

Inicialmente, o representante da CGU explicou que as auditorias sobre a prestação de contas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) não ocorrem todos os anos, em virtude de uma regulamentação do Tribunal de Contas da União (TCU) que, por determinados critérios, indica quais unidades serão objeto de verificação no exercício. A última auditoria sobre a prestação de contas da Sudene se deu em 2014, referente ao exercício de 2013.

Em se tratando da Nova Transnordestina, comentou que não só a Sudene é objeto de acompanhamento da CGU, como também a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e as entidades financiadoras.

Passou a apresentar um breve histórico da atuação da CGU no processo da Nova Transnordestina, assim resumido:

- 2008 – Auditoria no Departamento de Gestão de Fundos de Investimento (DGFI) do Ministério da Integração Nacional (MI), responsável pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor);

- 2009 – Auditoria Anual de Contas de 2008 do DNIT;
- 2010 – Fiscalização do Trecho Missão Velha – Salgueiro;
- 2010 – Auditoria Integrada CGU/Sudene;
- 2011 – Auditoria Anual de Contas de 2010 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);
- 2012 – Auditoria Anual de Contas de 2011 do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE);
- 2013 – Auditoria Anual de Contas de 2012 da Sudene;
- 2014 – Auditoria Anual de Contas de 2013 da Sudene;
- 2014 – Cisão da Malha Nordeste; e
- 2014/15 – Levantamento de informações sobre o contrato de concessão da Ferrovia “Nova Transnordestina”, celebrado em 22/01/2014, pela ANTT e TLSA.

Contextualizando os fatos, afirmou que ainda em 2008 surgiu a preocupação com obras estruturantes, a exemplo dessa ferrovia, o que levou a CGU a fazer uma auditoria, à época, no DGFI/MI, até então responsável pelo Finor.

Naquela ocasião, foram feitas as seguintes constatações¹:

- ritmo lento na aprovação dos PERC's por parte da RFB e nas opções de investimentos por parte dos acionistas-optantes;
- aprovação da terceira readequação técnica do projeto com restrições cadastrais das duas maiores acionistas da CFN, controladoras diretas da Transnordestina S.A.;
- alterações significativas no projeto, sem o correspondente ajuste no orçamento;
- apresentação de certidão de regularidade para com Tributos Federais vencida pela CFN; e

¹ Fonte: Relatório de Auditoria nº 199858, de 14 de abril de 2008. Nota Técnica nº 2202/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 24 de novembro de 2008.

- ausência de detalhamento e de aporte mínimo de contrapartida de 25% da CFN de participação no empreendimento.

No que se refere a alterações do projeto sem reflexo no orçamento, o palestrante alertou para o risco principal dessa prática, que consiste justamente na falta de recursos para a conclusão da obra, como se observa atualmente.

Em 2009, na auditoria anual de contas de 2008 do DNIT, foi indicada a necessidade de maior clareza no papel do próprio órgão com relação à Transnordestina.

Em 2010, em fiscalização no trecho Missão Velha-Salgueiro, a CGU apontou diversas questões que demandavam o aprimoramento de controles, destacando-se as seguintes²:

- deficiência do projeto: a insuficiência do avanço de sondagens nos cortes onde foi encontrado rocha e a ausência de adequada análise de estabilidade para os taludes de corte provocaram um dimensionamento inadequado de sua inclinação, que resultou em desmoronamentos e deslizamento de material;
- fragilidades de controles internos:
 - órgãos gestores (SUDENE, BNB, MI, MT e ANTT) – acompanhamento e fiscalização do projeto inadequados, com escopo e estrutura insuficientes para a certificação da aplicação dos recursos, em conformidade com a legislação, considerando-se o vulto do empreendimento;
 - Transnordestina Logística S.A. – controles inadequados para o devido gerenciamento da obra, de forma que fosse suficiente para prevenir, detectar e corrigir as desconformidades entre o conteúdo dos boletins de medição e a real execução da obra;
- atraso no cronograma de obras:
 - a necessidade de aumentar a inclinação dos taludes exigiu novas desapropriações, além disso, nos segmentos em que houve

² Fonte: Relatório de Fiscalização nº 247849, de 16 de agosto de 2010.

desmoronamentos e deslizamento de terra, os trabalhos de infraestrutura haviam sido paralisados;

- o demora da contratação das obras de arte especiais.

Especificamente sobre os controles internos, frisou que os órgãos gestores deveriam manter um acompanhamento do projeto mais efetivo, o que naquele momento a CGU entendia que não estava adequado, e a estrutura dedicada para acompanhar o caso também não parecia suficiente.

Além desses órgãos, também foram analisados os controles internos da própria Transnordestina Logística S.A., para a qual foram propostas melhorias e ajustes, incluindo a necessidade de se fragmentar as fontes de recurso para permitir um melhor acompanhamento dos gestores, justificando que, se as contas não estivessem claramente identificadas, ficava praticamente inviável seu acompanhamento.

No que se refere ao atraso no cronograma de obras, ponderou que este acabou sendo o reflexo da falta de detalhamento do projeto, que gerou fatos ditos imprevisíveis durante a execução.

Em 2010, mencionou ter sido realizada uma auditoria integrada com a auditoria interna da Sudene sobre o projeto da Nova Transnordestina, na qual várias constatações foram encaminhadas aos gestores para providências. O cumprimento das recomendações foi objeto de acompanhamento nos exercícios seguintes e está registrada nos relatórios da CGU. Ressaltou que o resultado das auditorias de contas, em especial as auditorias anuais, são todas encaminhadas ao TCU para julgamento e estão disponibilizadas na *internet* com amplo acesso.

Em 2014, a cisão da Malha Nordeste levou a CGU a fazer um levantamento de informações do contrato de concessão da ferrovia, com o objetivo principal de preparar os trabalhos para a auditoria de contas seguinte, bem como de levantar questões que pudessem ajudar a resolver eventuais empecilhos, lentidão ou falta de articulação entre os diversos órgãos.

Em auditoria integrada feita pela CGU e Sudene³, os seguintes aspectos foram levantados:

³ Fonte: Nota Técnica nº 2056/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 10 de setembro de 2010, e Nota Técnica nº 2541/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 22 de novembro de 2012.

- existência de pontos críticos e fragilidades nos controles internos na Sudene, no BNB e na empresa TLSA quanto à implantação do projeto da Ferrovia Transnordestina;
- que a estrutura de pessoal da Sudene possuía quantitativo insuficiente de servidores que possibilitasse realizar uma adequada avaliação dos projetos apresentados à Superintendência com recursos provenientes do FDNE;
- que não constava o projeto executivo que atualmente é adotado pela TLSA tanto na Sudene como no BNB, o que reforçava a falha no acompanhamento do projeto, demonstrando que as duas instituições não demandavam tempestivamente as atualizações ocorridas na execução do empreendimento;
- fragilidades no modelo de fiscalização do projeto adotado pelo BNB (relatórios de acompanhamento das obras com poucos detalhes técnicos, sem descrição da metodologia adotada e de medições mais elaboradas);
- não havia alocação suficiente de técnicos para as vistorias, havendo relatos de engenheiro que percorreu um trecho de 550 km em dois dias a fim de fiscalizar a construção em todo o trajeto;
- criticidade na forma de contabilização realizada pela TLSA, devido à falta de separação das contas nos balancetes por fontes de financiamentos do projeto.

Para dar a dimensão das diversas fontes de recurso envolvidas no projeto apresentou os números da Tabela 1.

Tabela 1 – Execução Orçamentária⁴

Fontes	Orçamento Total (a)		Recursos Liberados (b)		Saldo de Recursos (c)	
	Valor (R\$)*	%	Valor*	%(b/a)	Valor*	%(c/a)
Recursos Próprios	3.884.389.702	34,58	2.236.656.096	39,38	1.647.733.606	29,67
CSN	1.887.342.374	16,80	1.318.302.304	23,21	569.040.070	10,25
CSN (capital próprio)	711.642.374	6,34	642.837.340	11,32	68.805.034	1,24
CSN(financiamento BNDES)	1.175.700.000	10,47	675.464.964	11,89	500.235.036	9,01
FINOR(*)	1.143.000.000	10,18	353.753.792	6,23	789.246.208	14,21
VALEC(*)	854.047.328	7,60	564.600.000	9,94	289.447.328	5,21
Recursos de Terceiros	4.281.400.000	38,11	3.443.710.329	60,62	837.689.671	15,09
SUDENE/FDNE	3.876.400.000	34,51	3.065.105.668	53,96	811.294.332	14,61

⁴ Fonte: Relatório de Auditoria nº 201407822, de 20 de abril de 2015.

BNDES	225.000.000	2,00	225.204.661	3,96	-204.661	0,00
BNB/FNE	180.000.000	1,60	153.400.000	2,70	26.600.000	0,48
Outras Fontes	3.067.176.114	27,31	0	0,00	3.067.176.114	55,24
Contrato Uso Via Permanente	3.067.176.114	27,31	0	0,00	3.067.176.114	55,24
Total	11.232.965.816	100,00	5.680.366.425	100,00	5.552.599.391	100,00

Fonte: *conforme cláusulas 3.1.4 e 3.1.1 do acordo de investimento, na impossibilidade de aporte de recursos por parte da FINOR/FDNE caberá a VALEC substituí-las como fonte de recursos, inclusive quanto à atualização monetária.

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrovia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/WagnerRosadaSilvaDiretordeAuditoriadareadeInfraestrutura.pdf>

Diante da complexidade do que chamou de “cesta” de recursos financeiros, defendeu a necessidade de uma visão mais integrada e articulada do projeto como um todo.

Em seguida, explicou que em 2014, para solucionar os entraves do empreendimento, iniciou-se o processo de cisão da Malha Nordeste em duas novas empresas: A Transnordestina Logística S.A – TLISA e a Ferrovia Logística S.A – FTL (Resolução ANTT nº 4.042 de 22/02/2013).

Após a assinatura de novos contratos, a TLISA, da qual o Governo Federal é acionista, ficou responsável pela implantação e operação da malha da futura ferrovia Transnordestina (Nova Transnordestina).

À época do levantamento de informações pela CGU, as seguintes constatações se destacaram em relação ao contrato da Nova Transnordestina⁵:

- previstos dispêndios totais de R\$ 11,23 bilhões, com limite de financiamento público estabelecido em R\$ 7,012 bilhões;
- na impossibilidade de aporte de recursos por parte do Finor/FDNE caberia à Valec substituí-las como fonte de recursos, inclusive quanto à atualização monetária;
- o ritmo de obra se mostrava abaixo das expectativas necessárias para atendimento ao prazo estabelecido em contrato (jan/2017), com atraso na contratação de empresas para a implantação das obras;
- não restou demonstrada pela ANTT a realização de estudos prévios e análises que justificassem o interesse público e que comprovassem a

⁵ Fonte: Relatório de Auditoria nº 201407822, de 20 de abril de 2015.

manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado, além disso, foram constatadas:

- autorizações para a concessionária construir a ferrovia foram expedidas pela ANTT sem a avaliação do CAPEX.
- ausência de análise dos orçamentos e dos projetos de engenharia pela ANTT, tornando impossível a validação dos custos de construção do empreendimento e aos valores positivados no contrato de concessão; e
- ausência do estudo de previsão de demanda e de receita de transporte, impossibilitando avaliar e concluir acerca do prazo necessário para amortizar os investimentos realizados.

Como conclusões do levantamento de informações realizado, o expositor destacou as seguintes:

- verificou-se a ausência de estudos prévios e análises que justifiquem o interesse público e que comprovem a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão, proveniente da cisão da Malha Nordeste, para a construção e a exploração da Ferrovia Transnordestina;
- sem uma avaliação do montante de investimentos a serem realizados em equipamentos e instalações, bem como de um estudo de previsão de demanda e receitas decorrentes da operação, não há como avaliar se valor a ser financiado pelo governo federal está adequado ao tamanho do empreendimento e à taxa de retorno do projeto.
- como não há um fluxo de caixa pré-definido, a preocupação, portanto, é com o limite tarifário a ser definido pela ANTT com base nos dados da contabilidade da concessionária sobre os valores investidos.

Diante dos fatos levantados, apesar de não programada para 2016, vislumbrou-se a necessidade de realização de ação de controle específica no intuito de verificar:

- a metodologia empregada pela ANTT para avaliação do orçamento das obras de construção da ferrovia e a quantificação do volume de investimentos necessário;

- a suficiência dos elementos contidos nos estudos para justificar os valores/índices inseridos no novo contrato de concessão; e
- o cumprimento das obrigações de prazo, valor e objeto pactuadas com a concessionária para construção da ferrovia.

Diante disso, a proposta da CGU é incluir o acompanhamento desses assuntos na próxima auditoria de contas dos fundos geridos pela Sudene. Para finalizar, o representante da Controladoria ressaltou que a Nova Transnordestina é um empreendimento de grande relevância, que precisa de providências de vários órgãos atuando de forma integrada para minimizar eventuais impropriedades. Com esse desfecho, colocou-se à disposição para responder perguntas.

O Deputado Raimundo Gomes de Matos corroborou com a conclusão trazida pela CGU, no que se refere à necessidade premente de maior integração entre os entes envolvidos com a Nova Transnordestina, bem como a necessidade de maior solidez no planejamento em empreendimentos dessa natureza. Questionou à CGU qual seria a providência mais proeminente a ser buscada nesse momento, entre todas aquelas recomendações que foram apresentadas.

O Sr. Wagner Rosa da Silva indicou que as providências mais urgentes para a governança do projeto poderiam ser segmentadas. Em relação à ANTT, disse haver a necessidade de incrementar a fiscalização e fazer um acompanhamento mais próximo da obra. Outro papel que considera extremamente relevante é o da Sudene que, por ser gestora de vários fundos, precisa buscar uma visão mais ampla e integrada do empreendimento.

Com a palavra, o Deputado Raimundo Gomes de Matos chamou a atenção para o título da matéria publicada no jornal Valor Econômico em 29.02.2016⁶, no qual consta que “Governo perdeu o controle da Transnordestina”, o que tem se confirmado a cada novo relato trazido à Comissão durante as audiências públicas.

Em seguida, o Deputado Júlio César concordou com o expositor no que se refere à estrutura insuficiente da Sudene para fiscalizar as obras sob sua guarda. Fez uma ressalva sobre a falta de clareza dos dados

⁶ <http://www.valor.com.br/brasil/4458118/tcu-diz-que-governo-perdeu-controle-de-transnordestina-e-pode-anular-concessao>

trazidos na planilha de orçamento, na qual há dificuldade de entendimento sobre a natureza e o agrupamento das fontes de recurso, pedindo que fosse providenciado seu ajuste.

Em relação às auditorias, o Deputado Júlio César perguntou se elas contemplaram a acionista CSN ou se restringiram tão somente à obra da Nova Transnordestina. O Sr. Wagner afirmou que a auditoria foi feita na CFN, gestora da Transnordestina na época, na qual foram constatadas as irregularidades já mencionadas.

O Deputado Júlio César questionou então sobre os 25% mencionados como participação do governo na obra, sendo-lhe informado pelo Sr. Wagner que esse percentual contabiliza o valor a ser suprido pela Valec caso algum dos fundos, por algum motivo, não aporte o valor esperado.

O Deputado Raimundo Gomes de Matos demonstrou preocupação sobre o efetivo poder da CGU em seu papel fiscalizador, a julgar pelas inúmeras recomendações feitas desde 2008, sem o pleno atendimento pelos entes responsáveis. Chamou atenção para a afirmação feita sobre a ausência de projeto executivo, questionando a atuação dos financiadores que aceitaram aportar recursos em um projeto com tamanhas incertezas.

O representante da CGU, por sua vez, explicou que a função da Controladoria é alertar cada entidade sobre as impropriedades verificadas especialmente no que se refere à governança e controle interno, repassando os resultados aos responsáveis, a exemplo do TCU. Afirmou que algumas recomendações foram atendidas, ainda que com significativa demora.

Justificou que a CGU tem acompanhado uma vez por ano o cumprimento das recomendações e, por conhecidas limitações, não consegue fazer uma inspeção mais frequente para aferir a atuação dos fiscalizados.

O Deputado Raimundo Gomes de Matos passou a falar sobre as penalidades aplicadas por descumprimentos que, até segundo consta, não foram pagas, assim como os Termos de Ajustamento de Conduta não estão plenamente cumpridos.

Com a palavra, o Deputado Ronaldo Martins comentou sobre as significativas alterações no projeto, sem o correspondente ajuste no orçamento, questionando se a Comissão já tem informação sobre essas alterações ou se poderiam ser disponibilizadas pela CGU.

O Sr. Wagner explicou que toda essa modificação foi registrada nos relatórios de fiscalização e que serão encaminhados à Comissão.

Agradecendo a valorosa contribuição da CGU à Comissão, o Deputado Raimundo Gomes de Matos encerrou a audiência pública.

Consultoria Legislativa, em 02 de maio de 2016.

ROSE MIRIAN HOFMANN
Consultora Legislativa