



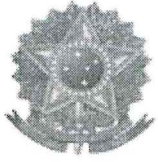
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

**ADENDO AO RELATÓRIO Nº 1/COI/CMO, DE 2019**

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

**AVN 34/2019-CN, por meio do qual o Tribunal de Contas da União encaminhou, ao Congresso Nacional, informações sobre obra com indícios de irregularidades graves.**



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019



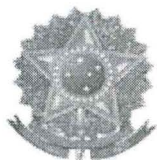
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

## SUMÁRIO

<b>1 RELATÓRIO.....</b>	<b>4</b>
1.1 Introdução.....	4
1.2 Análise.....	4
<b>2 VOTO.....</b>	<b>7</b>
<b>Anexo 1 – Obras e serviços de engenharia com recomendação de paralisação pelo TCU. Resumo dos indícios apontados. Proposta do COI.....</b>	<b>10</b>
AVN 34/2019-CN: Canal Adutor do Sertão Alagoano.....	11



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO  
Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

### 1 RELATÓRIO

#### 1.1 Introdução

O presente adendo ao Relatório Nº 1/COI/CMO, de 2019, tem por objetivo analisar o Aviso 1011-GP/TCU, de 11 de dezembro de 2019, encaminhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Congresso Nacional, relativo à auditoria realizada nas obras do Canal Adutor do Sertão Alagoano, no âmbito do Fiscobras 2018, que redundou na prolação do Acórdão 2.939/2019-TCU-Plenário (TC 023.642/2018-1). Neste Parlamento, a documentação encaminhada pela Corte de Contas foi autuada sob o AVN 34/2019-CN.

O Aviso em tela foi recebido no Congresso Nacional em 12 de dezembro de 2019 e, neste contexto, compete a este Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves apreciá-lo, de acordo com o previsto no art. 122 da Resolução nº 1, de 2006-CN:

Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios 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.

Desde logo, explica-se a necessidade regimental do Adendo: o COI deve tratar todos os Avisos recebidos após o último dia útil de novembro, e o presente AVN 34/2019 foi recebido e autuado após a publicação do Relatório correspondente, exigindo assim nova manifestação formal.

#### 1.2 Análise

O art. 119 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO 2019), estabelece que o Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, financeira e orçamentária de obras e serviços com indícios de irregularidades graves





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

diversos fatores que, no limite, possam desaconselhar o bloqueio se houver a possibilidade de esta decisão se revelar contrária aos interesses da Administração e da sociedade. A saber:

Art. 119. O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:

I - a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 118; e

II - as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial:

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

Durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020 (PLN nº 22/2019-CN) e com o objetivo de avaliar a situação e a gravidade dos indícios de irregularidade no empreendimento, bem como para conhecer as providências adotadas pelos gestores no sentido de esclarecer ou sanar irregularidades, em cumprimento ao § 2º do art. 122 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO 2020), esta Comissão promoveu, atendendo requerimento do COI, audiências públicas para debater a matéria no dia 7/11/2019. A realização desta audiência também se mostra em conformidade com o art. 122 da Lei nº 13.707, de 2018 (LDO 2019), o que torna legítima a utilização das informações trazidas ao conhecimento do Comitê para a avaliação do



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

presente aviso, pendente de deliberação, que trata da indicação de bloqueio ou desbloqueio de contrato relativo a subtítulo constantes da LOA 2019.

É importante registrar que foi emitido o Ofício COI nº 001/2019/CMO ao Governo do Estado de Alagoas solicitando formalmente as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. O ofício em voga foi respondido por meio do Ofício GC-SEIPS nº 12/2019, de 12 de novembro de 2019.

Foram convidados a participar da audiência pública 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 o empreendimento objeto dos aviso 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 do objeto apontado pelo TCU como detentor de indícios de irregularidades graves nos termos da Lei nº 13.707/2018 (LDO 2019).

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

- a) em estágio avançado de execução física e financeira;
- b) em que os gestores já adotaram ou informaram a esta Comissão que vão adotar as medidas necessárias ao completo saneamento ou ao satisfatório esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU; e
- c) em que o interesse público se revele mais bem atendido com o prosseguimento da obra e não com sua paralisação, em razão da importância socioeconômica do empreendimento, dos custos da paralisação, inclusive perdas de serviços já executados, além dos riscos para a população e para o meio ambiente, entre outros fatores, conforme previsto no art. 119 da Lei nº 13.707, de 2018 (LDO 2019).





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Nestes casos, a decisão política de continuidade da obra em nada deve prejudicar a continuidade das ações de fiscalização para identificar eventuais condutas negligentes ou dolosas de agentes públicos ou privados, de conformidade com o § 8º do art. 123 da Lei nº 13.707, de 2018 (LDO 2019).

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

## 2 VOTO

Este Comitê, após examinar os apontamentos feitos pelo TCU no âmbito do novel Acórdão 2.939/2019-Plenário, as medidas corretivas adotadas ou a adotar pelos gestores, conforme consignado no Anexo 1, e a importância socioeconômica dos empreendimentos, decide **MANTER O BLOQUEIO** da execução física, orçamentária e financeira das obras do Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano (Contrato 58/2010).

Por fim, este Comitê submete este Adendo ao Relatório Nº 1/COI/CMO, de 2019, à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista nos arts. 24 e 122 da Resolução nº 1/2006-CN.

Como elemento adicional ao presente Adendo, apenas a título informativo, apresenta-se a consolidação das informações sobre os avisos examinados pelo COI no Relatório 1/2019.

### CONSOLIDAÇÃO DOS AVISOS EXAMINADOS PELO COI NO RELATÓRIO N º 1/COI/CMO, DE 2019, E RESPECTIVO ADENDO

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 15/2019-CN	430-GP/TCU	Implantação do Trecho 2 do corredor de ônibus na Radial Leste - SP	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do Edital 002/2012 e arquivar o Aviso 430-GP/TCU
AVN 22/2019-CN	636-GP/TCU	Obras do Lote 3 do Canal Adutor Vertente Litorânea, no estado da Paraíba	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do Contrato 6/2011 e arquivar o Aviso 636-GP/TCU



# CONGRESSO NACIONAL

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

Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

AVN	AVISO TCU	ASSUNTO	PROPOSTA DO COI
AVN 24/2019-CN	Ofício 0268/2019-TCU/SeinfraUrbana	Implantação do Corredor de ônibus – Aricanduva – SP	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do Edital Pré-Qual 03/2012 e do Edital 030120130 e arquivar o Ofício 0268/2019-TCU/SeinfraUrbana
AVN 26/2019-CN	725-GP/TCU	Obras de adequação da travessia urbana de Juazeiro/BA – BR 235/407	Arquivar o AVN 26/2019-CN e o Aviso 725-GP/TCU, sem deliberação de mérito pelo Comitê
AVN 27/2019-CN	704-GP/TCU	Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, no trecho Juiz de Fora – Rio de Janeiro da rodovia BR-040/MG/RJ	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Termo Aditivo 12/2014 ao Contrato de Concessão PG-138/95-00 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2019) e arquivar o Aviso 704-GP/TCU
AVN 28/2019-CN	726-GP/TCU	Contratação integrada do Lote 5 da BR-116/BA	Bloquear a execução física, orçamentária e financeira do Contrato SR-05/00878/2014, restringindo-se o bloqueio à execução de novos trechos, não se bloqueando os serviços necessários à preservação dos segmentos já iniciados, a fim de garantir que não deteriorem em razão dos efeitos das intempéries a que estão sujeitos – o que não significa tornar o trecho já executado apto à utilização pelo usuário –, até que a execução do empreendimento seja plenamente retomada no Lote 5 da BR-116/BA (o que depende de o DNIT adotar as medidas corretivas sob sua responsabilidade e de o TCU as avaliar), sendo imprescindível a prévia verificação analítica, por parte do DNIT, da conformidade dos serviços excepcionais a executar e da razoabilidade de seus preços e arquivar o Aviso 726-GP/TCU.
AVN 30/2019-CN	874-GP/TCU	Obras do Corredor de ônibus – Radial Leste – Trecho 1 – SP	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do Contrato 043/SIURB/13 e DO Edital 01/2012 e arquivar o Aviso 874-GP/TCU
AVN 31/2019-CN	390-GP/TCU	Obras do Corredor de ônibus – Capão Redondo-Vila Sônia – SP	Desbloquear a execução física, orçamentária e financeira do Contrato 046/SIURB/2016, do Edital 32120130 e do Edital Pré-Qual n. 5/2012 e arquivar o Aviso 390-GP/TCU
AVN 34/2019-CN	1011-GP/TCU	Obras do Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano	Manter o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 58/2010 (subtítulo que já integra o Anexo VI da LOA/2019) e arquivar o Aviso 1011-GP/TCU



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Brasília, de dezembro de 2019.

Deputada DRA. SORAYA MANATO (PSL/ES)  
Coordenadora do COI

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

DEPUTADO JOSIMAR MARANHÃOZINHO  
PL/MA

DEPUTADO ZECA DIRCEU  
PT/PR

DEPUTADO LEÔNIDAS CRISTINO  
PDT/CE

DEPUTADO GONZAGA PATRIOTA  
PSB/PE

DEPUTADO MARX BELTRÃO  
PSD/AL

SENADOR ANGELO CORONEL  
PSD/BA

SENADOR EDUARDO GOMES  
MDB/TO

SENADORA SORAYA THRONICKE  
PSL/MS



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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





## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO  
Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

### **AVN 34/2019-CN: Canal Adutor do Sertão Alagoano**

53101 – Ministério do Desenvolvimento Regional

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

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

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

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

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

#### **Objeto:**

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

#### **Irregularidade:**

Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado

#### **Informação do TCU:**

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



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

cautelar à Seinfra/AL que se abstenha de efetuar pagamentos dos serviços no Contrato 58/2010 com preços unitários superiores aos apurados pelo TCU até que o Tribunal delibere sobre o mérito dos recursos (circunstância que não enseja a reclassificação da irregularidade para IG-R diante da ausência da autorização do contratado para a retenção). Segundo informou o relatório de fiscalização de 2018, as empresas recorrentes desistiram de seus respectivos pedidos de reexame, tornando então definitiva a posição da Corte na matéria.

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

A obra em questão tem, nos demais trechos, problemas severos de regularidade ainda pendentes, que também são relatados no Acórdão 2060/2017 - Plenário. No Trecho 4, (Contrato 19/2010), o Acórdão 2.957/2015-P denunciou sobrepreço, estando vigente medida cautelar do TCU para impedir pagamentos acima dos preços unitários nele fixados, medida esta que vem sendo cumprida, além de serem apresentadas informações sobre as tratativas para repactuação dos preços, ora em andamento mas não concluídas. Para o referido Trecho 4, nenhum dos Acórdãos ou relatórios de fiscalização mencionados traz recomendação de paralisação nem retenção parcial de valores. Em 2016, foram detectados acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido, no Trecho 3, reiterando prática que já havia sido detectada várias vezes no mesmo contrato, o que não foi considerado apto a ensejar indicação adicional de paralisação ou retenção de valores. Os contratos dos trechos 1 e 2 (respectivamente, Contratos 1/93 e 10/2007-CPL/AL) encontravam-se classificados também como IG-R (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores). Ainda em 2017, o Acórdão 2060 /2017 – Plenário apontou que as garantias originalmente oferecidas não foram renovadas pelas construtoras (alegando desinteresse do mercado securitário), resultando em que “a Administração está exposta a





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

elevado risco de ineficácia das decisões de mérito que o Tribunal vier a adotar em relação ao sobrepreço/superfaturamento” [...]. De fato, o Relator colocou o caso em perspectiva ainda mais séria:

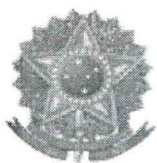
Depreendo, entretanto, que pelas consequências danosas o não cumprimento da deliberação que autorizou a substituição de retenções cautelares por garantia pelos envolvidos obriga a adoção de procedimento por este Tribunal para apurar a conduta subjetiva da empresa e dos gestores, no âmbito do processo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

Para isso o Acórdão 2060/2017-Plenário trouxe determinação ao próprio TCU para que:

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

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

O relatório de fiscalização de 2018 (TC n. 023.642/2018-1, Fiscalização n. 286/2018) informou que o contrato do Trecho 5 permanecia sem ordem de serviço para o início das obras e sem termo de compromisso que desse suporte orçamentário à sua realização com recursos federais. Havia notícia de apontamento da fiscalização (no TC 003.632/2015-6) de que as revisões de projeto acarretaram supressões e acréscimos de serviço que extrapolaram os limites legais de alteração contratual, com considerável possibilidade de novas alterações de serviços e/ou



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

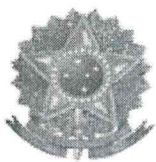
Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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

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

Em 2019, o relatório de fiscalização (TC n. 007.621/2019-1, Fiscalização n. 56/2019) verificou o não cumprimento das providências saneadoras indicadas para a superação da recomendação de paralisação. Não houve formalização da repactuação do contrato 58/2010, e não foram celebrados quaisquer ajustes relativos ao financiamento federal das obras do trecho 5. Persiste, ainda, a ressalva já formulada na fiscalização do processo TC 003.632/2015-6, no qual alertou-se ao governo estadual que a necessidade de adequação dos quantitativos das obras ao novo projeto ensejaria a ultrapassagem dos limites legais de alteração de 25 % (acréscimos e





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

supressões), e que o tempo decorrido desde a elaboração do projeto e a tomada dos preços na licitação original recomendavam fortemente a celebração de nova licitação. Em síntese, pela manutenção inalterada da situação fática, o relatório recomenda a manutenção da recomendação de paralisação (IG-P).

Na audiência promovida em 07/11/2019, o representante do TCU reafirmou as informações acima relatadas, destacando que a proposta submetida ao relator no TC 003.632/2015-6 é exatamente a anulação do edital original e a celebração de nova licitação com o novo projeto, e que uma licitação dessa natureza poderia levar na prática algo como seis meses para sua integral efetivação (não havendo grandes riscos de maior atraso, pois o elemento principal – o projeto – já está pronto e disponível). Essa nova licitação poderia então utilizar os preços referenciais mencionados no Acórdão 2957/2019 na data-base do novo certame. Aduziu, em resposta a questionamento do Comitê, que nenhuma informação nova sobre a “Operação Caríbdis” (abaixo abordada) teria tido reflexos na fiscalização do Trecho 5.

#### **Informação do gestor:**

Em 2017, o Ministério da Integração Nacional relatava (mediante ofício e em audiência pública) que os repasses federais encontravam-se alocados apenas aos trechos 3 e 4 do Canal, não havendo pactuação de repasses para o trecho 5. Nesse mesmo exercício, o representante da Secretaria de Infraestrutura de Alagoas (SEINFRA/AL) relatou em audiência as medidas adotadas até então pelo Estado, que redundaram na repactuação formalizada em dezembro daquele ano. Em documento dirigido ao Comitê, a SEINFRA defendia o desbloqueio da execução da obra, com base nos critérios do art. 118 da LDO/2016, pois os trechos 1 a 3 encontravam-se prontos, o trecho 4 tinha 70 % de sua execução, e o trecho 5 “faz parte de um todo” para levar água a cidades e comunidades do sertão, sendo o seu atraso fonte de grande prejuízo a essa região; em suas alegações, novo certame licitatório viria a provocar mais custos administrativos e demandar mais tempo (então estimado em 24 meses, quando o cronograma apresentado para a conclusão do trecho 4 era de 15 meses a partir daquela data, novembro de 2017). Defendia não ter havido modificação do objeto, mas somente adaptações a condições circundantes que haviam mudado desde 2006, como ampliação de áreas urbanas e cruzamentos de vias, especialmente no município de São José



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

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

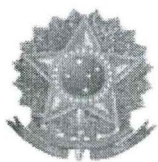
empreendimentos de grande relevância socioeconômica do setor de infraestrutura hídrica que integrem Termo de Compromisso pactuado com o Ministério da Integração Nacional, desde que o contrato tenha sido firmado antes da data de publicação do Acórdão 2059/2013-TCU-Plenário e as alterações sejam necessárias para a conclusão do objeto, sem que impliquem seu desvirtuamento, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Quanto ao questionamento de que tal raciocínio aplica-se apenas a obras já iniciadas, argumenta que o Canal do Sertão como um todo é a obra que foi iniciada, sendo o trecho apenas uma parte dele.





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Já em 2019, por meio do Ofício GC-SEIPS 12/2019, de 12/11/2019, o Governo do Estado de Alagoas informa que o projeto básico foi refeito e atualizado; respondendo ao questionamento sobre a eventual anulação da licitação original, alega que o projeto original era viável, sendo as alterações nele efetuadas apenas decorrentes de fatores supervenientes e alterações, não havendo que se falar em transfiguração do objeto contratual. Quanto à repactuação do contrato aos preços referenciais do Acórdão 2957/2015, as ações encontram-se em andamento junto à empresa contratada.

Na audiência promovida em 07/11/2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional reiterou não ter qualquer instrumento de repasse para o trecho 5, concordando com as objeções do TCU e reconhecendo que, apesar da enorme importância da obra, não pretende firmar ajuste sem a solução das pendências apontadas pelo TCU. Em resposta aos questionamentos do Comitê, o ministério concordou que, do ponto de vista técnico, uma nova licitação tem grandes probabilidades de ser mais vantajosa para o Estado, e apontou que não tem novas informações sobre a “Operação Caríbdis”.

#### **AVN 34/2019**

Recebido em 12/12/2019 no Congresso Nacional, o Acórdão 2939/2019-TCU-Plenário trouxe, em síntese, informações que reafirmam a manutenção das irregularidades delineadas anteriormente. Inicialmente, os exames da equipe técnica do Tribunal detectaram, em síntese, que as medidas corretivas para a retomada da obra paralisada ainda não foram implementadas, estando pendente a repactuação do Contrato 58/2010 no sentido de elidir o sobrepreço de R\$ 48.331.865,89, nos moldes determinados item 9.1. do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, o que denota a manutenção da classificação de IGP para a irregularidade.

O Ministro-Relator, de posse das informações trazidas pela unidade técnica, entendeu necessário promover a oitiva dos órgãos envolvidos, previamente à deliberação do Tribunal. Colhidas as manifestações do Ministério da Integração Nacional e da Seinfra/AL, em nova intervenção da unidade técnica detectou-se que, embora a secretaria estadual tenha apresentado detalhes de como pretende cumprir as determinações do TCU, nenhuma ação efetiva foi tomada no sentido de repactuar o Contrato 58/2010 a fim de eliminar o sobrepreço apurado, pugnando-se por comunicar os fatos à CMO.



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

O Ministro-Relator do TCU, então, anuiu às análises da unidade técnica do Tribunal. Assim, embora tenha Voto concluído em 21/8/2019, o processo foi apreciado pelo Plenário somente na sessão ordinária daquela Corte de Contas em 4/12/2019.

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

Para o conjunto das obras do Canal do Sertão, a LOA/2019 trouxe dotação inicial de R\$ 64.050.000 que, após atualização, chegou ao montante de R\$ 90.209.399 totalmente executado (no PLOA/2020, está previsto o total de R\$ 67.640.000 para as obra em questão). A execução das obras informada pelo relatório de fiscalização do TCU em 24/04/2019 era de 76% para o Trecho 4 e 0% para o Trecho 5. Na audiência realizada em 07/11/2019, o representante do TCU atualizou esse valor para próximo de 80%. O representante do Ministério informou na mesma audiência que o trecho 4 pode vir a estar pronto em fevereiro de 2020, caso haja recursos financeiros disponíveis.

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

Já em 2017, considerou o Comitê que o quadro fático mostrava-se significativamente alterado, pois o governo do Estado apresentava estudo completo de repactuação, com manifestação prévia de adesão da contratada. Inicialmente, registrou o relatório colegiado que a obra do Canal do Sertão foi objeto de operação da Polícia Federal (“Operação Caribdis”) que investiga os crimes de corrupção, fraude à licitação, peculato, lavagem de dinheiro e organização criminosa na contratação das obras. Segundo informação da própria agência policial<sup>2</sup>, as irregularidades teriam sido apuradas entre 2009 e 2014 nas obras do canal licitadas pelo Governo de Estado de Alagoas, através da Secretaria da Infraestrutura, e as investigações teriam utilizado colaborações premiadas de pessoas relacionadas à Construtora Norberto Odebrecht, e os indícios incluiriam relatórios do Tribunal de Contas da União constatando sobrepreço em contrato firmado entre o Governo de

<sup>2</sup> Notícia disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/11/pf-investiga-crimes-nas-obras-de-canal-em-alagoas>.





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Alagoas e aquela construtora, bem como suposto acordo de divisão de lotes da obra com a Construtora OAS. Nesse conteúdo informativo e em todos os demais a que o Comitê então teve acesso<sup>3</sup>, não houve menção à participação da Construtora Queiroz Galvão nos atos investigados, nem de investigações abrangendo o trecho 5 ou o respectivo contrato. A investigação redundou em denúncia penal formulada em 07/12/2017 pelo Ministério Público Federal nos mesmos termos<sup>4</sup>, também sem mencionar o Trecho 5 nem a construtora para ele contratada (Queiroz Galvão). Destaque-se que o Comitê não localizou desde então nenhuma outra informação publicada sobre a mencionada investigação criminal, nem as partes envolvidas trouxeram menções adicionais.

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

Sopesando então as informações recebidas, o Comitê reconheceu a legitimidade da questão suscitada pelo Tribunal, ou seja, a de que a caracterização qualitativa e quantitativa do fornecimento a ser prestado pelo contratado ter sido tão modificada que a condição da igualdade entre os licitantes (princípio constitucional basilar da contratação pública) estaria sendo violada, pois as condições em que formularam suas propostas seriam, em termos técnicos e econômicos, substancialmente diferentes daquelas sob as quais hoje o licitante vencedor tem acesso quando da aditvação do contrato. Reconhecia que o fato podia ocorrer mesmo sem presumir um conluio

<sup>3</sup> <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/teotonio-montou-organizacao-criminosa-e-infiltrou-comparsas-no-estado-diz-procuradora/>; [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=32&v=m-LsWxo9xTA](https://www.youtube.com/watch?time_continue=32&v=m-LsWxo9xTA);

<http://tribunahoje.com/noticias/politica/2017/11/30/delacao-da-lava-jato-originou-operacao-contra-ex-governador/>;

<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/ex-governador-de-alagoas-era-bobao-na-planilha-da-odebrecht-diz-policia-federal.ghtml>;

[http://gazetaweb.globo.com/porta1/noticia/2017/11/pf-cumpre-mandados-de-busca-e-apreensao-em-imovel-de-ex-governador\\_44820.php](http://gazetaweb.globo.com/porta1/noticia/2017/11/pf-cumpre-mandados-de-busca-e-apreensao-em-imovel-de-ex-governador_44820.php);

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

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

<sup>4</sup> <http://www.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias-al/operacao-caribdis-mpf-oferece-denuncia-contra-ex-governador-de-alagoas>



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

entre o estado e a contratada para essa finalidade, porque a revisão fora determinada – por razões mais do que justificáveis – pelo próprio TCU, sendo ademais compatíveis com a defasagem de dez anos entre o projeto original e a revisão.

Acrescentava que o caso podia enquadrar-se (à vista do exame expedito que era possível no processo decisório do Comitê e a partir de uma interpretação apenas literal) na exceção que o próprio TCU abriu, em sede de consulta vinculante, à regra geral de vedação às alterações contratuais dessa natureza, o Acórdão 1536/2016 – Plenário (item 9.1.3) para obras da natureza específica do Canal do Sertão, bem como na paradigmática Decisão TCU 215/1999 – Plenário exarada em caráter geral sobre alterações contratuais. Destacava que a mencionada Decisão 215/1999 deixa claro que a opção pela alteração contratual em lugar de relicitação não é uma faculdade arbitrária, mas uma excepcionalidade que pressupõe seja demonstrado que a alternativa de relicitação traz sacrifício insuportável ao interesse público (ou seja, a extrapolação de limites só é admissível quando as alternativas são comprovadamente catastróficas), mas que esse julgamento de conveniência nas circunstâncias concretas do Canal do Sertão tinha amparo exatamente nas especificações do Tribunal no citado Acórdão 1536/2016.

Pelas razões acima expendidas, o Comitê considerou, em 2017, que o caso concreto encaixava-se explicitamente num dos permissivos excepcionais abertos pelo próprio TCU e que não havia qualquer elemento contrário à qualidade ou preço da execução nos contratos sendo executados ou nos projetos revistos para aditivar o contrato não iniciado. Com isso, reconhecendo embora o ambiente de risco (obra com um histórico comprovado de irregularidades nos trechos anteriores, inclusive sob investigação de ordem criminal que trazia o receio de que, por desconhecimento, não esteja sendo considerada alguma ilegalidade que porventura tenha reflexos sobre a situação atual), enfatizou que todos os elementos de informação que chegaram ao Comitê sobre o caso concreto do trecho 5 e do contrato correspondente não apontavam para irregularidade concreta, e que os critérios de decisão especificados na LDO não estavam sendo desatendidos. Com base em tudo isso, o Comitê entendeu que não persistiam elementos que levavam a considerar imprescindível o bloqueio do instrumento em referência (Contrato 58/2010-CPL/AL) propondo que não mais permanecesse incluído no quadro de bloqueio quando da aprovação da LOA/2018.





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Em outras palavras: entre a opção por bloquear os recursos e forçar uma relicitação da obra, o que seria o curso de ação mais adequado do ponto de vista de cumprimento dos ritos legais e não causaria comprovados danos reversos para o caso do Trecho 5, e acatar o julgamento de conveniência e oportunidade do gestor no sentido de alterar o contrato em proporções superiores ao limite legal (com o permissivo explícito do Acórdão 1536/2016-TCU-Plenário que será lícito ao gestor exercitar), entendeu o Comitê, naquele momento, não estar diante da circunstância típica da intervenção de bloqueio, ou seja, uma frontal irregularidade cuja continuidade tem consequências de difícil reversibilidade.

Já em 2018, tendo havido pequena alteração na execução física do empreendimento (do Trecho 4 ascendeu de 70% em novembro de 2017<sup>5</sup> para 71% em abril de 2018<sup>6</sup> e poderia alcançar, segundo informação na audiência de 21/11/2018, até 75% em fins de novembro de 2018), o Comitê pôde avaliar a situação sem a extrema pressão do tempo de decidir um caso com poucos dias entre o seu conhecimento e a deliberação final, permitindo uma perspectiva mais completa do caso. E o fator fundamental da reavaliação foi também o fator tempo: o Trecho 5, como apontava o Ministério da Integração Nacional, somente poderá ser utilizado quando da conclusão do Trecho 4. Este se previa operacional pelo gestor em 15 meses a partir de novembro de 2017, estando a obra com 70% de execução no Trecho; para 2018, com andamento calculado em 71% um ano depois, restavam praticamente os mesmos 15 meses que para a sua conclusão, além do que a baixa alocação orçamentária não permitia assegurar sequer esse cronograma ampliado.

Neste contexto, deixou de haver perigo reverso: a solução definitiva do caso do ponto de vista legal – a relicitação com o novo projeto – não trazia mais risco de atraso considerável que afetasse a disponibilidade final da obra (pois há uma janela de um ano e três meses, no mínimo e muito provavelmente bem maior, entre o possível início de um procedimento licitatório para o Trecho 5 e o prazo esperado para que a obra do Trecho 4 pudesse ser disponibilizada). De outra sorte, não mais se podia afirmar que a continuidade do contrato atual assegurasse uma mais expedita conclusão, pois o ano de 2018 transcorreu *in albis* no que se refere à execução da obra do Trecho 5 – não havendo nada que garantisse que seria esse arranjo o que mais rápido pudesse concluir sua execução.

<sup>5</sup> Ofício nº 764/2017 –SEINFRA/AL-GS-SEI, 17 de novembro de 2017, item 9.5 - 'c'.

<sup>6</sup> Relatório de fiscalização do TCU, p. 17, Apêndice D



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

De outra parte, mostrava-se muito clara a vantagem de uma relicitação: os preços repactuados o foram ou pelos valores unitários do contrato anterior (cujas economicidade somente se pressupõe diante do outro projeto correspondente, já comprovadamente inviável), ou pelos padrões de referência de preços da administração pública (SINAPI e SICRO): nenhum deles – ainda que seu uso no caso possa ser tido como não eivado de ilicitude – traz o efeito da concorrência no mercado atual<sup>7</sup>, sob as condições atuais, e tendo como parâmetro de cálculo o projeto que será efetivamente executado. De fato, ao se licitar com o projeto executivo concluído, reduz-se fortemente a incerteza para o licitante, o que de imediato reduz o risco que embute no respectivo BDI. Portanto, é inteiramente razoável a expectativa de descontos substanciais em relação ao orçamento estimado, reduzindo o valor a ser desembolsado pela Administração Pública, em função da submissão a uma nova concorrência.

Essa mudança de posição foi coerente com as decisões antes usadas como paradigma: o Acórdão 1536/2016 – Plenário autorizou a extrapolação de limites com a condição de que seja “observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública”: o interesse público primário (a conclusão da obra) não seria afetado pela relicitação, e o interesse público secundário (a obtenção do menor preço), bem como o princípio constitucional da economicidade, seriam plenamente atendidos somente com a submissão do objeto à concorrência de mercado por meio de uma nova licitação. De igual modo, todos os requisitos da Decisão 215/1999 – Plenário indicam claramente que uma nova concorrência seria a melhor alternativa<sup>8</sup>.

Por tais fatores, ficou então patente que a melhor solução para o caso possível seria cumprir a lei, ou seja, submeter o novo projeto a uma nova licitação, sem buscar excepcionalidades que – à luz do quadro informacional completo - não mais encontram fundamento no interesse público. Assim, propôs o Comitê, em perfeita consonância com a posição expressa pelo TCU e pelo próprio Ministério da Integração, considerar indesejável ao interesse público a continuidade do Contrato em referência, em favor de uma nova licitação, propondo a inclusão desse instrumento no quadro de bloqueio quando da aprovação da LOA/2019.

<sup>7</sup> Reconhecidamente mais competitivo, tanto pela redução do número de obras sendo executadas, quanto pelo retorno ao mercado – com práticas concorrenciais mais aderentes aos padrões internacionais - de várias empresas atingidas por operações anticorrupção no passado recente.

<sup>8</sup> As mesmas considerações aplicam-se aos critérios de avaliação fixados no art. 119 da LDO/2019.





## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Adendo ao Relatório nº 1/COI/CMO, de 2019

Para 2019, percebe-se que muito pouco desse quadro fático mudou. A execução do Trecho 4 terá saltado, em um ano, de 71% para no máximo 80%, restando ainda duas vezes mais serviços para executar (tornando pouco provável o horizonte sugerido pelo Ministério de fevereiro de 2020). A negociação da repactuação do contrato permaneceu *in albis* por mais um ano inteiro, a despeito das diligências da SEINFRA/AL, denotando uma evidente dificuldade de aceitação da revisão por parte da contratada (o que foi novamente ratificado por meio do Acórdão 2.939/2019-TCU-Plenário).

Resta patente, portanto, que as vantagens de uma nova licitação continuam salientes, com mercado mais competitivo e a possibilidade de precificar já com o novo projeto aderente à realidade. Neste diapasão, o Comitê não vislumbra qualquer razão para modificar a sua posição do ano anterior, dado que a opção de relicitação é, por qualquer ângulo que se olhe, a mais conforme à legalidade, ao interesse público e à economia nos custos da obra.

Assim, propõe-se a manutenção do subtítulo referente ao Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano (Contrato 58/2010) no Anexo VI da LOA/2019 (Lei 13.808, de 15 de janeiro de 2019), haja vista ainda não terem sido adotadas as medidas corretivas dirigidas à Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas, pelo TCU, no bojo do Acórdão 2.957/2015-Plenário, em atenção ao previsto no art. 119 da Lei 13707/2018 (LDO/2019).