

GRUPO I - CLASSE ___ - Plenário
TC 017.093/2014-7 [Apenso: TC 013.759/2012-4]
Natureza: Representação
Órgão: Ministério das Cidades (MCidades)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - MOBILIDADE URBANA. EMPREENDIMENTOS DE MOBILIDADE URBANA. PARCERIA PÚBLICO PRIVADA. PODER CONCEDENTE ESTADUAL OU MUNICIPAL. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO. AVALIAÇÃO INSUFICIENTE DE ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Cuidam os autos de representação elaborada pela extinta Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transportes (Sefid Transportes), fundamentada no art. 246, *caput*, c/c o art. 237, VI, ambos do RI/TCU, tendo em vista que a equipe de fiscalização detectou a possível ocorrência de irregularidades no curso de levantamento (TC 006.539/2013-0) autorizado para examinar o alcance da jurisdição do TCU sobre a atuação dos entes envolvidos no repasse dos recursos federais aos entes estaduais, municipais e ao Distrito Federal para empreendimentos delegados à iniciativa privada no âmbito do PAC Mobilidade Urbana, com especial atenção àqueles a serem contratados como Parceria Público-Privada (PPP).

2. As supostas irregularidades teriam ocorrido no Ministério das Cidades (MCidades) e seriam relacionadas à análise dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira (EVTE) e à assinatura dos termos de compromisso de que trata a Portaria MCidades 262/2013 (peça 1), que estabeleceu regras e procedimentos para empreendimentos delegados à iniciativa privada por meio de Parceria Público-Privada (PPP) e contemplados com o repasse de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para propostas selecionadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2 - Mobilidade Grandes Cidades.

3. Durante a fase de execução do aludido levantamento, a unidade instrutiva requereu, ao MCidades, informações gerais sobre a situação dos empreendimentos do PAC Mobilidade Urbana que tenham previsão de ser ou que tenham sido contratados na forma de PPP e, ao MCidades e aos órgãos estaduais e municipais responsáveis, informações específicas sobre os seguintes empreendimentos: (i) Linha São Bernardo do Campo/São Paulo/SP - Fase 1; (ii) Linha Azul do Metrô de Curitiba - 1ª Etapa; e (iii) Metrô Leve Eixo Anhanguera - Goiânia/GO.

4. Cotejando a documentação enviada com o que prevê a Portaria 262/2013, a equipe verificou indícios de irregularidades nos procedimentos de repasse de recursos do OGU para propostas selecionadas no âmbito do PAC 2, fato que, segundo a unidade instrutiva, justificou a presente representação.

5. Consigno, inicialmente, que o presente relatório concatena, com os pertinentes ajustes de forma, as partes principais de duas instruções, a primeira, acostada à peça 16, e a segunda, acostada à

peça 66, uma vez que esta última é insuficiente para que se compreenda adequadamente o contexto e o desenvolvimento da representação que ora se aprecia.

"(...)

EXAME TÉCNICO

9. Inicialmente, é importante caracterizar a natureza dos recursos transferidos pela União aos outros entes federativos nas PPPs em análise (...):

'Em que pese a Lei 11.578/2007 considerar a transferência de recursos no âmbito do PAC como obrigatória, está devidamente caracterizada a jurisdição deste Tribunal no acompanhamento dessas transferências, que, a rigor, são voluntárias devido à discricionariedade da União na escolha dos projetos a serem beneficiados (...).'

10. O entendimento acima estaria em conformidade com jurisprudência do Tribunal, a exemplo do voto condutor do Acórdão 2373/2013-TCU-Plenário.

11. Uma vez que esses recursos são repassados pela União de modo voluntário, eles não integrariam as receitas originárias dos Estados e Municípios, transferidas a esses entes por força de dispositivo constitucional, e, dessa forma, estariam sujeitos à jurisdição deste Tribunal. (grifo do original)

12. É também necessário ressaltar que os repasses da União ocorrem de duas formas não mutuamente excludentes: (i) utilização de recursos do Orçamento-Geral da União (OGU); e (ii) financiamentos.

13. No primeiro caso, e em se tratando de PPPs, esta SefidTransporte entendeu que (peça 14, p. 20-41, os grifos são do original):

'Como o repasse de recursos do OGU constitui transferência voluntária de recursos federais para estados, Distrito Federal ou municípios por meio do Programa 2048 (Mobilidade Urbana e Trânsito) da Lei Orçamentária Anual (LOA), os recursos são não onerosos, ou seja, não exigem retorno, apenas contrapartida.

(...)

Nesse caso, deve-se ter em mente que se tratam de recursos não onerosos transferidos aos entes federados, mas que permanecem na titularidade da União. O órgão de controle deve, então, certificar-se da boa e regular aplicação dos recursos públicos em todas as fases, desde o comprometimento do montante do repasse até o atingimento do objetivo a que se destina sua aplicação.

(...)

Para que se avalie o limite do alcance jurisdicional do TCU no caso de PPP tendo um estado ou município como poder concedente, deve-se considerar qual o interesse da União ao celebrar o Termo de Compromisso para aporte na PPP. De acordo com interpretação sistemática do art. 1º, §§ 3º e 6º, e do art. 2º da Portaria MCidades 262/2013, os repasses de recursos do OGU têm por finalidade viabilizar a implementação dos empreendimentos, serão usados pelo ente federado para conceder o aporte de que trata o § 2º do art. 6º da Lei 11.079/2004 e devem ser liberados em parcelas proporcionais ao andamento da implantação do empreendimento. Ou seja, os repasses da União serão aplicados para execução da obra e aquisição de bens reversíveis necessários para a entrada em operação do empreendimento.

Dessa forma, o controle da boa e regular aplicação dos recursos oriundos do Orçamento Geral da União comporta a avaliação da viabilidade do empreendimento, o exame da adequação dos termos de contratação desse empreendimento e a verificação da regularidade da execução da obra (e da aquisição de bens reversíveis) até sua conclusão e entrada em operação. Tais controles são necessários para se certificar de que o investimento da União será efetivo e feito em consonância com o interesse público.'

14. Corrobora o entendimento acima disposição legal contida no art. 7º, *caput*, da Lei 11.578/2007, segundo a qual:

'A fiscalização quanto à regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos com base nesta Lei é de competência do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União e das unidades gestoras da União perante as quais forem apresentados os termos de compromisso.'

15. Impende registrar que todos os projetos aqui tratados são PPPs que receberão recursos do OGU.

16. Outra questão importante diz respeito ao modo como a União deve avaliar os EVTEs que lhe são submetidos pelos entes federados, uma vez que é a partir dos elementos consignados nos estudos que a União deverá avaliar os repasses de sua responsabilidade.

17. Nesse ponto, registrou Maurício Portugal Ribeiro, no artigo intitulado 'A Portaria 262/2013, do Ministério das Cidades, Repasse de Recursos para PPPs de Mobilidade Urbana e Risco dos Projetos Atrasarem' (disponível em <http://pt.slideshare.net/portugalribeiro/portaria-262-e-os-repasses-para-pp-ps-de-mobilidade-urbana-v4-env>, acesso em 3/7/2014), que, de início, o repasse de recursos da União aos Estados e Municípios era regulamentado pela Portaria 40/2011. Porém, esse documento voltava-se essencialmente ao custeio de obras públicas, e, portanto, mostrava-se incompatível com a viabilização de PPPs, empreendimentos que possuem natureza operacional diversa de uma mera obra de engenharia. Assim, o Ministério das Cidades teria elaborado a Portaria 262/2013, que 'seria uma estrutura coerente com as regras tradicionais do PAC, mas inadequada para o cronograma necessário para a implantação dos projetos de mobilidade dos Estados'.

18. Dessa forma, a portaria acima visa, sobretudo, adaptar as exigências da Lei 11.578/2007 às PPPs, notadamente o seu art. 3º, *in verbis* (grifos do original):

Art. 3º As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e

VII - comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia.

§ 1º A aprovação formal pela União do termo de compromisso de que trata o *caput* deste artigo é condição prévia para a efetivação da transferência obrigatória.

19. Nota-se que a preocupação do art. 3º da Lei 11.578/2007 é garantir, sobretudo, a viabilidade da obra de engenharia proposta pelo ente federado, pois, ao aprovar o termo de compromisso previsto em seu § 1º, deve a União avaliar dados do projeto, como etapas ou fase de execução, cronograma de desembolso, previsão de início e de fim do objeto e das fases programadas, etc.

20. Em uma PPP, a viabilidade do projeto é atestada por meio do EVTE. Assim, em consonância com a Lei 11.578/2007 e com os princípios constitucionais da eficiência e da

economicidade, a Portaria 262/2013 estabeleceu um rito de análise dos serviços propostos, como descrito abaixo:

Art. 4º. (...)

§ 1º - O ente federado beneficiado deverá solicitar ao Ministério das Cidades a aprovação formal de Termo de Compromisso, conforme estabelecido na Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que é condição prévia para a efetivação do repasse.

§ 2º - O Termo de Compromisso será firmado entre o ente federado beneficiado e a instituição financeira oficial, que atuará como mandatária da União, e deverá ocorrer anteriormente à publicação do edital de licitação para contratação da PPP, salvo nos casos de editais publicados anteriormente à vigência desta Portaria.

(...)

§ 4º - Para a aprovação de que trata o § 1º deste artigo, o Ministério das Cidades deverá apreciar o EVTE e verificar a aderência das minutas do edital e do contrato ao EVTE e às condições estabelecidas nesta Portaria. (grifos do original)

21. Em mesma linha com a Portaria acima, e em respeito à mesma legislação e princípios que regem as PPPs, a Instrução Normativa (IN) - TCU 52/2007, em seu art. 4º, lista uma série de exigências a serem observadas pela União na confecção de EVTEs decorrentes da 'contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP), de que trata a Lei nº 11.079/2004', dentre as quais: orçamento detalhado, com data de referência, das obras previstas pelo poder concedente, que permita a plena caracterização do projeto a ser licitado e discriminação de todos os custos e despesas estimados para a prestação dos serviços.

22. Dessa feita, conquanto se trate de normativos infralegais, tanto a IN-TCU 52/2007 quanto a Portaria-MCidades 262/2013 buscam estabelecer procedimentos de elaboração de análise de EVTEs em consonância com os supramencionados normativos e princípios constitucionais, de modo a garantir a viabilidade e economicidade de uma PPP, a exemplo das exigências costumeiramente associadas à execução de uma obra pública, como a apresentação de um projeto básico, no caso da Lei 8.666/1993, ou do anteprojeto de engenharia, em se tratando do regime diferenciado de contratações (Lei 12.462/2011). Como se verá em maiores detalhes logo abaixo, um EVTE frágil pode colocar em risco a adequação do serviço público prestado e a economicidade e eficiência da PPP.

23. Ou seja, a Portaria-MCidades 262/2013 e a IN-TCU 52/2007 não apresentam exigências arbitrárias ou descoladas da realidade em relação aos requisitos mínimos presentes em um EVTE. Antes, buscam dar efetividade à Lei de PPPs (Lei 11.079/2004) e à Lei do PAC 2 (Lei 11.578/2007). Portanto, entende-se que a Portaria 262/2013 do Ministério das Cidades, mormente o seu art. 4º, constitui uma boa prática daquele órgão e o desrespeito às suas disposições não seria uma mera irregularidade formal, mas sim, configuraria grave inobservância às disposições legais e constitucionais que regem os programas de mobilidade urbana.

24. Pois bem, de acordo com a documentação apresentada (peça 8), no que se refere aos empreendimentos de São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro, foi consignado que as respectivas apreciações já haviam sido finalizadas pelo MCidades e que os EVTEs cumpriam com os requisitos da Portaria 262/2013 (peça 8, p. 2-3).

25. Ocorre que a referida Portaria, acertadamente, em consonância com o que já vem sendo exigido pelo TCU nos EVTEs que lhe são submetidos no acompanhamento das concessões federais patrocinadas, elenca em seu Anexo II uma série de documentos que devem compor tais estudos, destacando-se, entre outros: orçamento que permita a plena caracterização do projeto a ser licitado e dos marcos do investimento a que se refere o aporte; projeção das receitas operacionais da concessionária, contendo estudo específico e fundamentado da estimativa da demanda; documentos e planilhas eletrônicas desenvolvidos para avaliação

econômico-financeira do empreendimento; e descrição das obras, dos investimentos e dos serviços a serem realizados pela Concessionária durante a execução contratual, acompanhados dos respectivos cronogramas físico-financeiros.

26. Conclui-se, do exposto até o momento, que, de acordo com o art. 3º da Lei 11.578/2007 e a Portaria 262/2013, a aprovação dos Termos de Compromisso, os quais se baseiam nas informações prestadas pelos respectivos EVTEs, somente poderá ocorrer após a análise pelo MCidades dos documentos a que se refere o Anexo II e que sua assinatura deve ocorrer antes da publicação dos respectivos editais de licitação para contratação da PPP.

27. No que se refere à competência do MCidades, quanto à apreciação do EVTE, encontrou-se, em anexo, o Ofício 53/2014/SEMOB/MCIDADES (peça 10, p. 6-7), de 29/1/2014, referente ao empreendimento do Monotrilho Linha 18 - Bronze - entre São Bernardo do Campo/SP e São Paulo/SP, no qual se consignou que, nos termos do §3º e §4º do art. 4º da Portaria 262/2013:

(...) esta Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades informa que a apreciação do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTE) foi realizada com apoio técnico de outros órgãos do Governo federal, de acordo com a Ata de reunião, de 27 de janeiro de 2014 (...) (peça 10, p. 6)

28. Ainda com relação ao mesmo empreendimento, detectou-se o Ofício 278/2014/SNTMU/MCIDADES, no qual se informou que 'a apreciação do estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), minuta do edital e contrato limitou-se à análise das premissas financeiras e tributárias.' (peça 10, p. 8, grifos do original).

29. No mesmo sentido, consignou-se na Ata de Reunião do PAC de 27/1/2014 (peça 10, p. 1-5), referente à apreciação do Monotrilho, que:

'Além das minutas do edital e do contrato, foram também examinadas as premissas financeiras e tributárias constantes das planilhas do EVTE do projeto. No entanto, não foram analisados pela referida equipe os valores registrados nessas planilhas para os custos de investimento e para os custos e despesas operacionais, nem as estimativas de demanda pelo serviço do metrô (...)' (peça 10, p. 2, do TC 006.539/2013-0, grifos do original).

30. De forma análoga, os EVTEs dos empreendimentos de Salvador e Rio de Janeiro tiveram apenas suas premissas financeiras e tributárias analisadas (peça 12, p. 1, peça 11, p. 1, respectivamente). Na reunião realizada no dia 11/6/2014 (peça 13) foi confirmado esse procedimento do MCidades.

31. Deve-se destacar, nesse ponto, que tal apreciação de escopo limitado fere o que dispõe a Portaria 262/2013, e consequentemente o art. 3º da Lei 11.578/2007 e os princípios da eficiência e economicidade, visto que, se não houver uma análise minuciosa do EVTE, não há como garantir que as informações reproduzidas no termo de compromisso representem a plena caracterização do empreendimento da forma pretendida.

32. Enfatiza-se que cabe à União zelar pela observância aos princípios que regem à Administração Pública, especialmente o da economicidade e da eficiência, e, ainda, àqueles que norteiam a prestação do serviço público adequado, principalmente no tocante à modicidade tarifária e à sua continuidade. A apreciação do EVTE deve cotejar os custos de investimento e manutenção previstos, contrapostos às receitas projetadas, de forma a proporcionar o melhor resultado para a sociedade, dado o montante a ser despendido pela União. Ainda, deve ser analisado se a Administração está procurando minimizar o custo do transporte para a população usuária.

33. Com efeito, não há como avaliar a economicidade e eficiência do projeto sem examinar as questões ligadas à pertinência dos valores de Capex (investimento) e Opex (manutenção) dos empreendimentos. Da mesma forma, a adequação do serviço público,

ormente com relação à modicidade tarifária e à continuidade de sua prestação, só pode ser avaliada se tomada por base a pertinência dos valores orçados a título de Capex e Opex.

34. Adicionalmente, o Ministério das Cidades deve velar pelo cumprimento dos dispositivos da Lei 11.079/2004, que rege as Parcerias Público-Privadas a nível nacional. No que tange à referida Lei, reza o art. 5º, inciso I, que é cláusula essencial de um contrato de PPP o 'prazo de vigência do contrato (...) compatível com a amortização dos investimentos realizados' (grifou-se).

35. O dispositivo acima transcrito, em consonância com o princípio da continuidade dos serviços públicos, visa garantir ao parceiro privado uma remuneração justa pelo capital empregado, a qual reflita o seu custo de oportunidade. Um contrato com prazo mais longo do que o necessário para a amortização dos investimentos é capaz de gerar ganhos injustificados ao parceiro privado, ao passo que um prazo exíguo tende a lhe imputar perdas econômico-financeiras, as quais podem leva-lo à falência, o que não é desejável.

36. Assim, a efetividade do art. 5º, inciso I, da Lei 11.079/2004, depende, essencialmente, do exame da adequação do Capex previsto para o projeto. Não há como cotejar prazo de amortização de investimentos e a vigência contratual sem o exame da adequação dos valores de Capex. Por exemplo, para uma dada tarifa e taxa interna de retorno previamente fixada, investimentos superestimados tendem a superestimar, também, o prazo necessário para a sua amortização.

37. Deve-se registrar que todos os projetos aqui tratados são PPPs que receberão recursos do OGU. Além disso, os empreendimentos ora examinados possuem alta materialidade, devido aos elevados volumes de investimentos requeridos. No caso do Metrô Leve Eixo Anhanguera - Goiânia/GO, os investimentos previstos são por volta de R\$ 1,4 bilhão de reais (peça 12 do TC 006.539/2013-0). Por isso, requer-se um cuidado maior no exame e na análise de projetos de tais montas por parte da administração pública federal.

38. No que tange às contrapartidas da União nas PPPs, somente para os projetos já licitados ou em vias de o serem, há previsão de repasses diretos da União da ordem de R\$ 3,0 bilhões e de financiamentos de R\$ 2,7 bilhões (Tabela 1), o que demonstra a materialidade dos valores orçamentários a serem repassados a esses projetos.

Tabela 1 - Valores dos Repasses aos Projetos já licitados ou na iminência de serem licitados

Projeto	Valor do OGU (R\$)	Valor do Financiamento (R\$)
Linha São Bernardo do Campo / São Paulo/SP	400.000.000,00	1.276.000.000,00
Linha Azul do Metrô de Curitiba	1.000.000.000,00	750.000.000,00
Metrô Leve Eixo Anhanguera - Goiânia/GO	108.000.000,00	108.000.000,00
Sistema Integrado de Transporte Metropolitano de Salvador	1.000.000.000,00	600.000.000,00
Implantação de VLT no Rio de Janeiro	532.000.000,00	-
Total	3.040.000.000,00	2.734.000.000,00

Elaboração: SeinfraUrbana

39. Vale ressaltar que, no total, há previsão para execução de nove empreendimentos por meio de parceria público-privada e que o valor de investimento previsto para as nove obras será de R\$ 18,8 bilhões, tendo como recursos R\$ 5,1 bilhões de financiamento pelo FGTS ou FAT, e R\$ 5,7 bilhões do OGU (peça 14, p. 12-13).

40. É essencial registrar que não se exige o exame pormenorizado da origem de todas as rubricas que integram os estudos de viabilidade. Mas, à semelhança do que é feito por esta Corte de Contas ao avaliar os EVTEs que lhe são submetidos no acompanhamento do 1º estágio das concessões federais, é esperado que haja a avaliação crítica dos conteúdos de cada estudo de viabilidade das PPPs que integram o PAC da mobilidade urbana, assim como que seja

examinada a coerência e consistência global dos modelos financeiros adotados, o que não pode ser feito apenas com base em suas premissas financeiras e tributárias.

41. Isso significa que a análise deve ser crítica e ter profundidade, abarcando desde a apreciação da razoabilidade das premissas adotadas até a veracidade dos valores de *input* e *output* projetados, de forma a garantir que os resultados calculados provejam estimativas consistentes da situação do empreendimento ao longo do tempo de concessão pretendida, e, assim, deem a segurança necessária de que o projeto é viável. Além disso, deve-se verificar também se o EVTE contém todos os elementos previstos no Anexo II da referida Portaria 262/2013. A análise deve abarcar a apreciação da razoabilidade dos investimentos previstos. Com isso, visa-se garantir a efetividade dos recursos federais aplicados em prol do interesse público.

42. Impende ressaltar que, em um fluxo de caixa envolvendo projetos de infraestrutura, os primeiros anos são fortemente negativos, dado os altos desembolsos iniciais. Nesse ponto, considerando o valor do dinheiro no tempo, tem-se que os anos iniciais desempenham um papel crucial na definição das tarifas e aportes públicos de recursos necessários para garantir a viabilidade do projeto.

43. Destarte, a falta de análise crítica dos investimentos previstos traz inúmeros riscos à prestação do serviço público e ao Erário.

44. Investimentos subestimados podem inviabilizar a prestação do serviço, e, por conseguinte, a sua continuidade. De outra banda, Capex superestimados podem onerar o usuário, por meio da fixação de tarifas mais altas, e também levam ao aumento da contrapartida exigida do Poder Público para viabilizar o empreendimento.

45. Salienta-se que os projetos trazem como critério de julgamento das propostas o menor valor da contraprestação pecuniária a ser paga pelo Poder Concedente, definida com base no resultado da competição no certame licitatório.

46. Caso houvesse considerável competitividade pelo objeto do certame, a redução que poderia ser observada na contraprestação exigida pela proposta vencedora poderia, a princípio, mitigar os riscos oriundos de um EVTE superdimensionado, ao menos no que diz respeito à contraprestação que incumbe ao poder público. Porém, não se pode afirmar, a priori, que as licitações em exame serão caracterizadas por intensa competitividade. Há que se ressaltar, nesse ponto, que o mercado de construção e fornecimento de material rodante para transporte ferroviário de passageiro é fortemente concentrado, reduzindo a possibilidade de intensa competição pelos objetos acima listados.

47. Nesse ponto, a Exma. Ministra Ana Arraes, no voto condutor do Acórdão 1.555/2014-TCU-Plenário, ao analisar a argumentação do Poder Concedente de que a concorrência poderia mitigar deficiências no EVTE de uma concessão portuária, entendeu que:

Não se deve esperar que os licitantes apresentem padrões de desempenho satisfatórios tão-somente a partir de uma convicção inabalável de que eles adirão como resultado da existência de competição. Imaginar isso seria o mesmo que - mal comparando - deixar de elaborar orçamentos para obras públicas ante a certeza de que os preços apresentados pelos competidores seriam sempre justos e razoáveis porque estariam submetidos à concorrência.

48. É importante ressaltar que, no caso em análise, os três empreendimentos já licitados - Metrô Leve Eixo Anhanguera - Goiânia/GO (<http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/169885/aberta-sessao-para-licitar-vlt-em-goiania>, acesso em 9/7/2014), Sistema Integrado de Transporte Metropolitano de Salvador (http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projetos/metro_salvador_lauro/Ata_%20Sess%C3%A3o_Abertura.pdf, acesso em 9/7/2014) e a Implantação de VLT na Área Central e Portuária do Rio de Janeiro (<http://www.antp.org.br/website/noticias/show.asp?npgCode=7884CC41-A1EC-4614-8AE3->

A9499B1788C5, acesso em 9/7/2014) - foram arrematados em leilões com apenas um único concorrente, evidenciando o risco de baixa competitividade pelos objetos a serem licitados.

49. A questão envolvendo a rentabilidade dos projetos foi objeto de debate, por exemplo, entre o Ministério das Cidades e a Secretaria Estadual de Transporte Metropolitano de São Paulo acerca da PPP da Linha São Bernardo do Campo / São Paulo/SP. Conforme ata de Reunião realizada em 27/1/2014 (peça 10, p. 3), o Ministério solicitou 'reduzir a TIR (Taxa Interna de Retorno) do projeto para, no máximo, 8,0%', contra os 8,3% inicialmente previstos. Tal fato demonstra a preocupação da União em limitar a rentabilidade do parceiro privado, de modo que melhor reflita o custo de oportunidade do capital investido.

50. Porém, o exame da TIR do fluxo de caixa sem se atentar para os gastos com investimentos que o compõem pode ser inócuo ou marginal. De fato, a TIR de 8,0% fixada pelo Ministério das Cidades só representará uma 'justa' remuneração ao parceiro privado caso os demais dados de entrada do fluxo de caixa, mormente despesas de investimento e custeio, estejam bem avaliados. Do contrário, a verdadeira rentabilidade do projeto será consideravelmente diferente, e a TIR prevista, uma peça meramente fictícia, o que, por seu turno, pode vir a comprometer a modicidade tarifária e a estimativa dos recursos a serem repassados ao parceiro privado para garantir a viabilidade do empreendimento.

51. A ata da reunião corrobora a tese de que, em se tratando de transferências voluntárias, também compete à União zelar pela economicidade, eficiência e adequação da PPP aos ditames aplicáveis aos serviços públicos. Do contrário, se fosse apenas uma parte passiva da estruturação do projeto, não caberia ao Ministério solicitar revisões da lucratividade da PPP. Entretanto, conquanto seja possível notar a preocupação da União em delimitar os ganhos do futuro operador das PPPs, o alcance das medidas tomadas, a exemplo da redução das TIRs dos projetos apresentados pelos estados e municípios, será limitado se não acompanhado do exame das demais premissas do EVTE.

52. A escassez de recursos a que está sujeito o Poder Público, somada aos princípios magnos da supremacia e indisponibilidade do interesse público, são fatores que exigem dos gestores conduta criteriosa na avaliação dos investimentos, inclusive de PPPs.

53. Não por outro motivo, o art. 4º da Lei 11.079/2004 assim coloca (grifos do original):

'Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

(...)

VII - sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.'

54. Portugal Ribeiro e Navarro Prado consideram que o art. 4º, inciso I, da Lei 11.079/2004, vem corroborar a tese de que a eficiência da prestação do serviço por meio de PPP é o ponto nuclear na estruturação de projetos dessa natureza, de modo que (PORTUGAL RIBEIRO/Maurício e NAVARRO PRADO/Lucas, Comentários à Lei de PPP, ed.1, São Paulo/Malheiros, 2007, p. 88):

a contratação das PPPs só se justifica quando os ganhos globais de eficiência esperados a partir dessa formatação contratual superem os custos incorridos na sua estruturação e no acompanhamento, fiscalização e regulação do contrato (...)

55. A ideia de eficiência não pode ser descolada do conceito de custos em sentido amplo, aí classificados os investimentos e despesas de manutenção. Nesse quesito, mesmo considerando as deficiências institucionais do Brasil, os autores defendem que, no mínimo, a análise de uma PPP leve em consideração 'uma avaliação que, do ponto de vista quantitativo, permita estimar os custos de implementação do projeto por parceiro privado (incluindo os

custos financeiros) e as eventuais receitas a serem geradas' (PORTUGAL RIBEIRO/Maurício e NAVARRO PRADO/Lucas, Comentários à Lei de PPP, ed.1, São Paulo/Malheiros, 2007, p. 92).

56. Por isso, a aceitação de EVTEs por parte do Ministério das Cidades, sem que se examine a adequabilidade dos investimentos previstos e sua compatibilidade com a modelagem financeira proposta, constitui infração não só aos normativos internos do próprio Ministério, a exemplo da Portaria 262/2013, mas também ao art. 3º da Lei 11.578/2007, bem assim aos princípios constitucionais que balizam a administração pública e aos requisitos intrínsecos ao conceito de serviço público adequado.

57. Além do mais, uma vez que os recursos repassados pela União continuam sob sua titularidade, sua transferência sem a análise criteriosa dos EVTEs apresentados pelos entes federados pode acarretar prejuízos consideráveis ao Erário, em favor de rentabilidades artificialmente elevadas nos projetos apresentados pelos Estados e Municípios.

58. Nesse sentido, é importante resgatar trecho do despacho do Exmo. Ministro-Relator Weder de Oliveira, à peça 15, p. 8, no que se referia à implantação do BRT Transbrasil. Considerando a materialidade dos valores envolvidos na execução do projeto, da ordem de R\$ 2,5 bilhões, o Relator consignou que 'é oportuno desenvolver ação de controle apropriada e suficiente para verificar, entre outros aspectos, a viabilidade técnica e econômico-financeira do projeto referenciado'.

59. A experiência adquirida pelo Tribunal no decorrer do exame de EVTEs em concessões demonstra o quanto a fragilidade nos dados de entrada e premissas dos respectivos estudos podem comprometer a economicidade, eficiência e adequação do serviço prestado, principalmente em projetos de grande porte.

60. Pode-se dar como exemplo o acompanhamento do 1º Estágio da concessão do aeroporto de Guarulhos (TC 032.786/2011-5). O Relatório que acompanhou o Acórdão 3.232/2011-TCU-Plenário consignou que correções nas hipóteses do EVTE geraram um incremento do valor de outorga da ordem de R\$ 220 milhões e que outras alterações na rubrica de investimentos poderiam gerar uma redução do valor do Capex no montante de, aproximadamente, R\$ 1,5 bilhão (6,46% do total). Outro exemplo recente foi a análise da concessão do trecho ferroviário entre Lucas do Rio Verde/MS e Campinorte/GO (TC 031.086/2013-6). Mesmo com o Poder Concedente dispondo de um projeto básico de engenharia, os erros e inconsistências apontados pelo TCU revelaram superestimativas da ordem de R\$ 2,7 bilhões nos valores de Capex do empreendimento.

61. Conclui-se, portanto, que os procedimentos adotados pelo MCidades para a análise do EVTE não estão de acordo com o que dispõe a Portaria 262/2013, a Lei 12.587/2007, a Lei 11.079/2004 e com os princípios que norteiam a Administração, como os da supremacia e indisponibilidade do interesse público, eficiência e economicidade (*fumus boni iuris*), pois não são suficientes para garantir a correta aplicação dos recursos federais nos empreendimentos de Parceria Público-Privada contemplados com o repasse de recursos do OGU para propostas selecionadas no âmbito do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, podendo acarretar consideráveis prejuízos ao erário público.

62. Tem-se, ainda, que os Termos de Compromisso estão sendo assinados em desacordo com o §2º do art. 4º da Portaria 262/2013, o que pode ocasionar a inviabilidade superveniente de empreendimento já em processo de licitação ou mesmo com contrato já assinado, causando desperdício de recursos públicos.

63. A saber, detectou-se que os empreendimentos Monotrilho Linha 18 - Bronze - entre São Bernardo do Campo/SP e São Paulo/SP, Sistema Integrado de Transporte Metropolitano de Salvador e a Implantação de VLT na Área Central e Portuária do Rio de Janeiro já possuem Termo de Compromisso assinado (peça 10, p. 9-16, peça 11, p. 6-12, peça 12, p. 4-12) sem ter sido procedido uma consistente análise de seus respectivos estudos de viabilidade.

64. Verificou-se, ademais, que, mesmo essa análise expedita do EVTE por parte do MCidades estando em curso, alguns empreendimentos ou já foram licitados, como o Metrô Leve Eixo Anhanguera - Goiânia/GO, ou estão com o Edital de licitação publicado, caso da Linha Azul do Metrô de Curitiba - 1ª Etapa. Nesse ponto, é clara a ofensa ao art. 3º da Lei 11.578/2007, ao §2º do art. 4º da Portaria 262/2013 e aos princípios que regem a administração pública, em que pese o MCidades alegar que referidas contratações tenham sido realizadas com cláusulas suspensivas.

65. Desse modo, entende-se presente o requisito do *periculum in mora*, pois a assinatura dos termos de compromisso dos projetos contemplados no PAC de mobilidade urbana, ou, ainda, o prosseguimento das licitações das respectivas PPPs, pode pôr em risco a efetividade de uma futura decisão de mérito do Tribunal no tocante às irregularidades apontadas nos autos.

66. Com relação ao *periculum in mora* reverso, embora se trate de empreendimentos de importante relevância social, há que se ponderar que os investimentos necessários para viabilizá-los ocorrerão ao longo de um período considerável de tempo. Ou seja, caso o Ministério das Cidades corrija tempestivamente os problemas ora apontados, o período em que o programa de mobilidade urbana for suspenso será muito pequeno frente ao tempo necessário para a consecução dos empreendimentos. Destarte, o *periculum in mora* reverso resta atenuado.

67. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

68. Porém, ainda conforme o art. 276, caput e § 2º, do Regimento Interno do TCU, a adoção de medida cautelar poderá ser precedida de oitiva prévia da parte, no caso, o Ministério das Cidades, dentro do prazo de cinco dias. Considerando a complexidade e relevância do tema tratado, entende-se, por prudência, ser essa a medida processual adequada ao caso. Desse feita, propõe-se realizar a oitiva prévia do Ministério das Cidades para que se manifeste sobre os fatos apontados nesta representação, especialmente, sobre a análise de Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTE) dos empreendimentos com Termos de Compromisso já assinados em desacordo com o que dispõe a Portaria 262/2013, a Lei 12.587/2007, a Lei 11.079/2004 e com os princípios que norteiam a Administração, como os da supremacia e indisponibilidade do interesse público, eficiência e economicidade.

CONCLUSÃO

69. Conclui-se, portanto, ante aos procedimentos irregulares quanto à assinatura dos Termos de Compromisso de que trata a Portaria 262/2013, a qual estabelece regras e procedimentos para esses empreendimentos de Parceria Público-Privada contemplados com o repasse de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), para propostas selecionadas no âmbito do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, evidenciados no âmbito do TC 006.539/2013-0, pela necessidade da presente representação.

70. No que tange ao requerimento de medida cautelar, entende-se necessária a realização de oitiva prévia do Ministério das Cidades, para que se confirme a existência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

71. Registre-se a existência do TC 013.759/2012-4, que trata de representação com respeito ao empreendimento Metrô Leve Eixo Anhanguera financiado no âmbito do Programa PAC Mobilidade Grandes Cidades.

72. Haja vista que o objeto do presente processo abarca o referido empreendimento e em nome da economia processual, poderá ser proposto o apensamento dos referidos autos para serem tratados conjuntamente com este processo, em momento futuro.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

73. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação nos termos do art. 246, caput, c/c o inciso VI, do art. 237, ambos do Regimento Interno do TCU;

b) determinar, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Ministério das Cidades, para, no prazo de cinco dias úteis, manifestar-se sobre os fatos apontados nesta representação, especialmente com relação à análise de Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTE) dos empreendimentos com Termos de Compromisso já assinados em desacordo com o que dispõe a Portaria 262/2013, a Lei 12.587/2007, a Lei 11.079/2004 e com os princípios que norteiam a Administração, como os da supremacia e indisponibilidade do interesse público, eficiência e economicidade, alertando-o que este Tribunal, caso entenda necessário, poderá vir a determinar que o Ministério das Cidades:

b.1) se abstenha de proceder ao repasse de recursos públicos para empreendimentos, mesmo que haja Termo de Compromisso assinado, enquanto não encaminhar para o TCU a análise dos EVTE, feita de forma crítica, completa e aprofundada, na forma que requer o § 4º do art. 4º da Portaria 262/2013, contendo todos os elementos constantes no seu Anexo II; e

b.2) se abstenha de assinar Termo de Compromisso para futuros empreendimentos que tenham editais publicados antes da respectiva análise do EVTE nos termos do subitem anterior."

6. Em 18/8/2014, por meio de despacho (peça 43), conquanto ressaltando possível evolução no entendimento sobre o alcance jurisdicional desta Corte, em curso no âmbito do levantamento em curso no TC 006.539/2013-0, autorizei a oitiva prévia ao MCidades, com acréscimos, nos seguintes termos:

"68. Em que pese o entendimento que pode ser formado a partir das informações juntadas nos processos que tratam da matéria, tenho por oportuna a realização de oitiva do MCidades, como proposto pela SefidTransportes, a fim de colher manifestação daquela pasta acerca das seguintes questões e balizar posicionamento final sobre a forma de fiscalização deste Tribunal sobre as transferências de recursos em pauta:

- critérios adotados para aferir a compatibilidade entre os orçamentos desenvolvidos pelos entes federados e os valores por fim destinados aos projetos apoiados com recursos do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, consignados no anexo I da Portaria MCidades 185/2012;

- aspectos do EVTE analisados, haja vista o disposto no art. 4º, §4º, e Anexo II da Portaria MCidades 262/2013;

- identificação de eventuais riscos assumidos pela União perante o parceiro privado;

- observância do disposto no art. 4º, § 4º, da Portaria MCidades 262/2013, segundo o qual a apreciação do EVTE e das minutas de edital e de contrato condicionam a aprovação e a assinatura do termo de compromisso;

- procedimentos a serem adotados pela mandatária da União para efetivar a liberação do aporte financeiro, explicitando se isso dar-se-á diretamente ao parceiro privado ou ao ente federado beneficiado;

- observância do definido no art. 3º, I, da Portaria MCidades 262/2013, segundo o qual o aporte de recursos pelo ente federado em valor igual ou superior ao repassado pela União é condição necessária à aprovação do termo de compromisso.

69. Deve, também, ser colhida manifestação, em sede de oitiva, da Caixa Econômica Federal acerca de suas atribuições específicas no acompanhamento da execução dos empreendimentos beneficiados pelos recursos do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, distinguindo-as do que deve ser realizado pela “certificadora da implantação”, como se verifica no contrato 01/2013, do Estado da Bahia.”

7. Recebidas as manifestações, a Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias (SeinfraHidroFerrovias), unidade sucessora da Sefid Transportes na instrução desta representação, promoveu a seguinte análise.

"EXAME TÉCNICO

I - Análise das questões dirigidas ao Ministério das Cidades

A resposta do Ministério das Cidades à oitiva em tela fora fornecida por meio da Nota Técnica 001/2014/Semob/MCidades, a qual foi encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 4.268/2014/AECI/GM/MCidades, datado de 09/10/2014 (peça 61).

Impende destacar que a resposta daquele órgão será examinada à luz das conclusões e das análises contidas no relatório final do Levantamento realizado por esta Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroFerrovias) na obra de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) do Rio de Janeiro/RJ, objeto do TC 006.539/2013-0 (peça 120 do referido processo).

Ressalte-se que nos autos do supra referido TC 006.539/2013-0 foi prolatado o Acórdão 2906/2015-TCU-Plenário, que assim dispõe:

'9.1. informar à Secretaria-Geral de Controle Externo, para fins de orientação a futuras fiscalizações, que o controle externo das desestatizações em empreendimentos de mobilidade urbana conduzidas por estados e municípios compete ao tribunal de contas com jurisdição sobre o poder concedente, sem prejuízo de este Tribunal, nos casos em que houver aporte de recursos públicos federais, realizar as ações de controle pertinentes para avaliar a atuação dos órgãos federais;

(...)

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária que utilize as informações obtidas no presente trabalho para alimentar a pasta permanente do Ministério das Cidades, conforme estabelecido nos Padrões de Levantamento aprovados pela Portaria Segecex 15/2011;

(...).'

(grifos do original).

Frise-se que ficou assente no item 9.1 do indigitado Acórdão que, de acordo com o poder concedente, cabe aos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais realizar o controle externo das desestatizações de que trata o presente processo, contudo, nos casos concretos, o Tribunal de Contas da União poderá atuar para avaliar a atuação dos órgãos federais, sempre que houver aporte de recursos públicos federais.

Dessa forma, a análise da presente oitiva será feita levando em consideração os termos do Acórdão 2.906/2015-TCU-Plenário, bem como as impressões extraídas pela equipe de auditoria por ocasião do respectivo Levantamento, possibilitando, assim, a obtenção de informações mais atualizadas sobre as questões, mas, principalmente, oferecendo a possibilidade de se checar a conformidade entre procedimentos previstos, em teoria, nas Portarias do Ministério das Cidades, e aqueles de fato praticados, ainda que restritos a um único empreendimento, no caso o VLT do Rio de Janeiro.

Além disso, o próprio Ministro-Relator assinou em seu Despacho (peça 43, p. 16) que o Levantamento na obra de implantação do VLT do Rio de Janeiro, por ele determinado na data

de 11/12/2013, teve por intuito explicitar as condições em que foram estabelecidos os termos de compromisso e os respectivos contratos de concessão patrocinada, mediante a identificação dos principais agentes envolvidos, processos, etapas e trâmites em curso. A escolha do VLT carioca teria se dado em razão de ele ser o único projeto em execução naquela data.

I.1. Primeiro item da oitava: Critérios adotados para aferir a compatibilidade entre os orçamentos desenvolvidos pelos entes federados e os valores por fim destinados aos projetos apoiados com recursos do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, consignados no anexo I da Portaria MCidades 185/2012.

Resposta à oitava

A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (Semob), em sua resposta à presente oitava, esclarece, quanto à questão, que para chegar ao valor do orçamento federal, o Governo da União se serviria das propostas de intervenção apresentadas pelos entes da federação interessados e que, sobre elas, realizaria as devidas análises para tentar definir a importância que caberia à União em cada um dos empreendimentos propostos (peça 61, p. 3).

Em outros termos, a definição dos valores destinados aos projetos apoiados se daria no momento da seleção desses projetos, independentemente se em momento posterior o ente federado proponente optasse por executar a solução mediante contratação de obra pública ou por meio de PPP.

No que toca à participação financeira da União em projetos de PPP, aduz que não seria possível ao Governo Federal conhecer com antecedência nem intervir sobre a forma de seleção e contratação das intervenções de mobilidade urbana, cuja escolha competiria privativamente ao ente federado autor da proposta. Para o Governo Federal, todos os empreendimentos, em princípio, seriam desenvolvidos na forma de obra pública e, por isso, o montante de participação financeira da União não guardaria relação com a previsão de sua execução sob a forma de PPP, que contempla obra e operação do projeto.

A partir da constatação de que alguns dos proponentes estavam se utilizando da PPP para viabilizar o empreendimento, a União teria editado a Portaria 262/2013/GAB/MCidades, com vistas a, entre outras finalidades, definir a forma de operacionalizar a contratação de recursos com a Caixa, na qualidade de mandatária da União, nas hipóteses de uso de Parcerias Público-Privadas.

A Caixa faria a análise dos elementos constitutivos do orçamento de investimentos iniciais do projeto (capex) e emitiria juízo de razoabilidade dos valores propostos pelo ente interessado. Para tanto, se utilizaria de metodologia de análise paramétrica de custos, por considerar mais consentânea com as PPPs. Alega que nas PPPs o fato de o projeto executivo ficar a cargo do concessionário impede que o poder público consiga fazer uma análise *ex ante* sobre ele e, conseqüentemente, uma avaliação detalhada de seus custos, o que justificaria a utilização do método paramétrico.

O ente federado proponente submeteria à Caixa memória de cálculo orçamentário capaz de detalhar e justificar os parâmetros por ele adotados e, fazendo assim, possibilitaria à mandatária inferir com maior grau de precisão sobre o valor global previsto do empreendimento.

Além disso, a Semob estaria adotando medidas internas de modo a garantir que haja sempre razoável equilíbrio entre as parcelas desembolsadas pela União e a evolução física do empreendimento. A Caixa analisaria os avanços da obra em confronto com marcos físicos objetivos, o que lhe permitiria decidir sobre a conclusão de cada um dos eventos pré-acordados com o ente federado. Cada evento corresponderia a um conjunto de macroitens do empreendimento, cada qual com seu respectivo custo. A soma dos eventos corresponderia ao valor total do investimento. A Caixa verificaria se os valores dos macroitens em cada evento de aporte estaria coerente com a lógica proposta para a execução das obras, fazendo a comparação

entre os percentuais obtidos na análise e os definidos pelo ente no eventograma. A partir da conclusão de cada evento, a Caixa promoveria o aporte proporcional de recursos.

Análise da oitiva

Preliminarmente à análise da resposta, impende que se recorde que a presente questão surgiu da percepção do Ministro-Relator de não haver evidências nos autos de que os orçamentos constantes das propostas de intervenção apresentadas pelos proponentes serviriam para definir os valores aportados pela União nos respectivos projetos de PPP locais e regionais (peça 43, p. 20).

Cumprir destacar que, de acordo com as conclusões e análises contidas no Relatório de Levantamento (TC 006.539/2013-0, peça 120), foi confirmado o uso da avaliação do tipo paramétrica sobre os custos do empreendimento carioca e que essa avaliação foi procedida pela Caixa, que teria adotado como parâmetros de custos os empreendimentos de implantação de VLT nas cidades de Cuiabá/MT, de Goiânia/GO e de Santos/SP. Contudo, naquele caso concreto, a análise do orçamento fora feita em momento posterior à assinatura do contrato, o que retirou sua eficácia.

Nesse sentido, apesar de a resposta da Semob estar condizente com as normas que regulam tal atividade de competência daquele órgão, o fato é que uma avaliação de custos não pode ser feita de forma extemporânea.

De nada adianta que se realize tal forma de aferição de custos, se feita fora do prazo adequado. Não resta dúvida de que a extemporaneidade desse tipo de aferição retira sua eficácia, uma vez que a avaliação de custos serve, entre outras finalidades, para definir o valor dos repasses federais e das tarifas de transporte dos usuários.

I.2. Segundo item da oitiva: Aspectos do EVTE analisados, haja vista o disposto no art. 4º, §4º, e Anexo II da Portaria 262/2013/GAB/MCidades

Resposta à oitiva

Em resposta à oitiva, a Semob limita-se a transcrever a partir do Anexo II da Portaria 262/2013 os seguintes tipos de documentos e informações, que integram seu trabalho de apreciação do EVTE (peça 63, p. 5):

'i) Objeto, local e prazo da concessão; ii) Eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados; iii) Documentos e planilhas eletrônicas desenvolvidos para avaliação econômico-financeira do empreendimento; iv) Descrição das obras, dos investimentos e dos serviços a serem realizados pela Concessionária durante a execução contratual, acompanhados dos respectivos cronogramas físico-financeiros; v) Definição do parâmetro ou do indicador a ser utilizado para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão; vi) Indicadores adotados para a avaliação do desempenho do parceiro privado; vii) Repartição dos riscos entre as partes associadas ao projeto.'

Análise da oitiva

Com vistas ao melhor entendimento da presente questão da oitiva, cumpre recordar que o artigo 4º, §4º, da Portaria 262/2013, mencionado na redação deste segundo item da oitiva, estabelece que a aprovação do termo de compromisso está condicionada à apreciação do EVTE e à verificação de aderência das minutas do edital e do contrato ao EVTE apreciado. A autorização prévia do termo de compromisso é condição suspensiva para o repasse de recursos pela mandatária (Caixa) em favor do ente federado proponente.

Com o mesmo intuito, recorde-se o que estabelece o supramencionado Anexo II da Portaria-MCidades 262/2013. Os EVTEs dos projetos de PPP contemplados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), dentro do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, devem, necessariamente, conter os diversos documentos ali relacionados.

O surgimento da presente questão deu-se a partir da percepção do Ministro-Relator de que a apreciação que a Semob vem realizando, ao menos sobre determinados empreendimentos, está se limitando apenas a alguns requisitos da Portaria-MCidades 262/2013. Tal limitação de atuação administrativa feriria o disposto no artigo 3º da Lei 11.578/2007, que, de forma semelhante ao §1º do artigo 4º da referida Portaria, condiciona a transferência de recursos à aprovação do Termo de Compromisso, que, por sua vez, só pode ser aprovado se, antes, apreciado o EVTE. Diante disso, concluiu pela necessidade de ouvir o Ministério das Cidades sobre a extensão e a profundidade da apreciação que vem sendo feita sobre os EVTEs dos empreendimentos contratados na forma de PPP, com recursos da União, dentro do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades.

Posto isso, percebe-se que deixaram de ser relacionados pela Semob, em sua resposta, acima transcrita, os seguintes itens do citado Anexo: 2, 3, 4, 7, 8, 10, 11, 12 e 13.

Os itens omitidos referem-se aos seguintes documentos e informações:

2. Orçamento detalhado, com data de referência, das obras previstas pelo poder concedente, que permita a plena caracterização do projeto a ser licitado e dos marcos do investimento a que se refere o aporte;

3. Discriminação de todos os custos e despesas estimados para a prestação dos serviços;

4. Projeção das receitas operacionais da concessionária, contendo estudo específico e fundamentado da estimativa da demanda;

(...)

7. A quantificação e localização das estações devidamente justificadas, além de estudos técnicos estimativos dos índices de fuga e impedância adequadamente fundamentados;

8. Relação de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados ao objeto a ser licitado, quando houver, com a discriminação dos custos correspondentes;

(...)

10. Cópia da licença ambiental prévia ou da emissão, pelo órgão licenciador, do Termo de Referência para os estudos ambientais com vistas ao licenciamento do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir;

11. Relação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos ao meio ambiente, inclusive do passivo ambiental existente, acompanhada de cronograma físico-financeiro e da indicação do agente responsável pela implementação das referidas medidas;

12. Estrutura de garantias do ente federado para assegurar o pagamento dos aportes e contraprestações públicas;

13. Obrigações contratuais decorrentes de financiamentos previamente concedidos por organismos ou instituições internacionais que tenham impacto no empreendimento.'

De forma semelhante ao que fora feito na questão anterior, foram analisadas as conclusões e as análises contidas no Relatório de Levantamento no VLT do Rio de Janeiro, com vistas a conhecer o procedimento prático da análise do EVTE, ainda que somente em relação àquele único empreendimento, de forma a ilustrar a situação teórica.

De acordo com a Equipe de Levantamento (TC 006.539/2013-0, peça 120), a apreciação do EVTE do VLT do Rio de Janeiro teria se dado 90 dias após a assinatura do respectivo contrato de concessão, quando deveria ter ocorrido antes mesmo da publicação do edital de licitação para contratação da PPP pelo ente federado beneficiado. Além disso, sua análise não teria incluído os valores registrados para os custos do investimento e para os custos operacionais, nem as estimativas de demanda para o projeto. Segundo a Semob, o foco da

análise teriam sido as premissas financeiras e tributárias constantes das planilhas do EVTE, o que seria suficiente para suprir as exigências constantes da Portaria-MCidades 262/2013.

Verifica-se, portanto, que a extensão e a profundidade que a Semob vem aplicando na execução dessa atividade encontra-se aquém daquilo que se encontra previsto na própria Portaria 262/2013/MCidades.

Além disso, a análise, além de manifestamente incompleta, está sendo realizada de forma intempestiva, tal como verificado em relação à aferição dos orçamentos. Também aqui, a apreciação do EVTE vem sendo feita em fase posterior à assinatura do contrato.

Como já enfatizado antes nestes mesmos autos, os critérios e normas presentes na Portaria 262/2013/MCidades, que orientam a validação do EVTE, não se encontram ali por acaso, são cuidados que o próprio Ministério das Cidades decidiu adotar, por entender serem necessários ao bom deslinde do empreendimento.

Portanto, o órgão subalterno não pode contrariar aqueles dispositivos, ainda que sob eventual argumento de insuficiência de pessoas e de tempo para desenvolverem tais misteres. Menos razão ainda teria aquele órgão para exercer seu contraditório se nos recordarmos, novamente, de que a Portaria 262/2013/MCidades oferece-lhe a oportunidade de contratar consultoria externa para auxiliá-lo no exercício de suas competências.

I.3. Terceiro item da oitava: Identificação de eventuais riscos assumidos pela União perante o parceiro privado

Resposta à oitava

A Semob em sua Nota Técnica afirma (peça 61, p. 5), quanto ao presente questionamento, que os processos de PPP que se encontram em andamento não implicariam obrigações ou riscos em desfavor da União que vão além do repasse dos recursos, em si. Fundamenta seu entendimento no que dispõe o art. 1º, §4º, da já citada Portaria-MCidades 262/2013. Tal dispositivo estabelece que 'O repasse dos recursos do OGU para entes federados não implica a participação, a assunção de riscos ou qualquer outra responsabilidade da União nos procedimentos licitatórios e no contrato a ser firmado entre o ente federado beneficiado e o parceiro privado vencedor da concorrência.'

Completa seu raciocínio afirmando que:

'Os recursos federais repassados ao ente federado se destinam exclusivamente à execução das obras. O pagamento da contraprestação pecuniária e quaisquer outros compromissos financeiros decorrentes, por exemplo, de um eventual procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro são de responsabilidade do ente federado, poder concedente da PPP. O termo de compromisso é assinado exclusivamente pelo compromissário. A União não firma qualquer avença com o setor privado.'

Análise da oitava

Para melhor compreensão da presente questão da oitava, vale recordar que, de maneira a justificar sua elaboração, o Excelentíssimo Ministro-Relator antecipou, em seu despacho (peça 43), conclusão acerca da existência de alguns riscos que poderiam vir a ser assumidos pela União perante o parceiro privado, com possíveis consequências para os usuários do serviço.

A exemplo disso, citou o fato de que a ausência de análise dos investimentos por parte do Ministério das Cidades pode trazer riscos tanto à prestação do serviço público, em si, quanto ao Erário, sob o ponto de vista financeiro. Diante dessa e de outras possibilidades de risco, requereu fosse ouvido o Ministério das Cidades sobre o assunto.

Mais uma vez recorrendo ao trabalho de Levantamento no VLT da cidade do Rio de Janeiro, verifica-se que um dos maiores riscos para a União emana de EVTE que não tenha sido devidamente examinado. Pois um exame mal feito impossibilita reduzir as incertezas e as chances de cometer futuros erros acerca da proposta de intervenção. Por outro lado, uma

investigação adequada possibilita que se promova eventuais correções de rumo antes mesmo da assinatura do contrato.

Conclui-se que, apesar de a Semob não vislumbrar riscos para a União, existe o risco oriundo de um EVTE mal analisado, conforme demonstrado na peça inicial que deu azo à presente representação (TC 017.093/2014-7, peça 16, p. 8), bem como no Levantamento no VLT da cidade do Rio de Janeiro (TC 006.539/2013-0, peça 120, p. 17/18), de que, entre outras consequências, a União tenha de arcar com transferências de valores acima do necessário para a viabilização do empreendimento.

I.4. Quarto item da oitava: Observância do disposto no art. 4º, § 4º, da Portaria 262/2013/GAB/MCidades, segundo o qual a apreciação do EVTE e das minutas de edital e de contrato condicionam a aprovação e a assinatura do termo de compromisso

Resposta à oitava

A Semob, em resposta à oitava, mitiga a obrigatoriedade de atuação da União no que concerne ao exame dos EVTEs dos projetos de PPP em questão (peça 61, p. 6).

Segundo aquela secretaria ministerial, o próprio artigo 1º, §4º, da Portaria-MCidades 262/2013 permite que se conclua pela inexistência de tal obrigatoriedade. De acordo com o citado dispositivo, o repasse de recursos do OGU não implicaria qualquer responsabilidade da União perante as PPPs estaduais e municipais executadas com o aporte de recursos federais.

A obrigação do Governo Federal se restringiria a verificar se alguns comandos legais relativos aos repasses estão sendo respeitados, tais como: a) exigência de que os recursos da União sejam aplicados no projeto por ela aprovado (daí as exigências do art. 3º da Lei 11.578/2007); b) obrigação de que condicionantes relativas a políticas públicas federais estão sendo observadas nas minutas de edital e do contrato, como, por exemplo, a exigência de conteúdo nacional (Decreto 7.888/2013); e c) proporcionalidade do cronograma de desembolso dos aportes (Lei 11.079/2004). O EVTE teria sido exigido legalmente pelo governo federal tão somente para permitir-lhe opinar sobre sua adequação aos comandos legais relativos às políticas públicas federais.

Nada obstante, o Ministério das Cidades teria optado por avaliar os aspectos suscitados na presente questão de oitava com o auxílio de outros tantos órgãos públicos, que trabalham na estruturação de projetos de PPP, a saber, a Assessoria Econômica e a Secretaria do PAC, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), as Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Acompanhamento Econômico (SEAE), o Ministério da Fazenda, além de representantes da própria Semob.

Análise da oitava

Preliminarmente à elaboração da presente questão, o Exmo. Ministro-Relator fez recordar que as importâncias repassadas pela União em favor dos entes federados, para aplicação em projetos de parcerias público-privadas, seriam empregadas tanto na execução de obras quanto para aquisição de bens reversíveis necessários à operação da intervenção de mobilidade urbana.

Diante disso, a União deveria lançar mão dos meios legais existentes para promover o devido controle da boa e regular aplicação de tais importâncias. Tal controle passaria, necessariamente, pela avaliação da viabilidade do empreendimento, pelo exame da adequação dos termos de sua contratação e pela verificação da regularidade da execução da obra e da aquisição dos bens reversíveis. Tais meios de avaliação, exame e verificação seriam imprescindíveis para a União certificar-se de que seu investimento é feito em consonância com o interesse público.

Contudo, foi verificado, no âmbito do Relatório de Levantamento da Parceria Público-Privada do VLT do estado do Rio de Janeiro/RJ, que os órgãos públicos que apoiaram o Ministério das Cidades no mister de apreciar o EVTE o fizeram somente sobre alguns de seus aspectos, a saber, as premissas financeiras e tributárias, sendo que não houve análise dos valores

registrados para os custos de investimentos e para os custos operacionais, nem tampouco das estimativas de demanda para os projetos.

Ainda segundo a Equipe, a Semob teria consignado que a análise das premissas financeiras e tributárias teria sido suficiente para suprir a exigência prevista no §4º do artigo 4º da Portaria-MCidades 262/2013.

Verifica-se, mais uma vez, que a extensão e a profundidade que a Semob vem aplicando na execução dessa atividade encontra-se aquém daquilo que se encontra previsto no citado normativo daquela Pasta, o que pode comprometer a regular aplicação das importâncias repassadas pela União em favor dos entes federados para aplicação em projetos de parcerias público-privadas de mobilidade urbana.

I.5. Quinto item da oitava: Procedimentos a serem adotados pela mandatária da União para efetivar a liberação do aporte financeiro, explicitando se isso dar-se-ia diretamente ao parceiro privado ou ao ente federado beneficiado

Resposta à oitava

A Semob esclarece que o aporte financeiro seria feito ao ente federado, que o repassaria ao parceiro privado.

No que concerne ao procedimento, informa que em nada se diferencia do modo padrão de atuação da Caixa prescrito no contrato de prestação de serviços firmado com o Ministério das Cidades (Contrato Administrativo 17/2012), independentemente de ser pertinente a parceria público-privada.

A Caixa realizaria a análise de custos do projeto de intervenção proposto pelo ente federado com vistas a verificar a compatibilidade entre os orçamentos apresentados pelo proponente e aqueles destinados efetivamente ao custeio do projeto.

Ato contínuo, a Caixa procederá ao acompanhamento da execução do projeto de modo a sinalizar para o Ministério das Cidades o momento correto de efetuar a liberação da parcela financeira ao ente federado beneficiário. O acompanhamento da execução se dará mediante a conferência do atingimento dos marcos físicos contratados, que, uma vez atingidos pela concessionária, autorizarão o proponente a receber os respectivos valores em conta bancária específica definida no termo de compromisso.

Análise da oitava

Impende destacar que o trabalho de Levantamento realizado junto ao VLT do estado do Rio de Janeiro/RJ confirma o procedimento ora explanado pela Semob. A título de exemplo, informa que o projeto de implantação do VLT carioca possui 150 marcos, todos previstos no EVTE e que, a cada marco atingido pela concessionária, a Caixa sinaliza para o Ministério das Cidades a necessidade de liberação de nova parcela de recursos na conta específica daquele ente federado. Dá como exemplos de marcos, o fornecimento de mantas e a entrega dos trilhos, entre outros, cada qual com seu respectivo valor.

No entanto, naquele caso, a verificação de atingimento dos marcos não foi realizada pela Caixa, mas pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp), que atua como interveniente-anuente naquele contrato de PPP. Segundo a Equipe de Levantamento:

A Companhia (Cdurp) prepara e encaminha Nota Técnica para a Secpar [Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público Privadas do Governo do Rio de Janeiro] com a análise dos documentos entregues. Se a conclusão do marco for aprovada, a Secpar encaminha o documento para a CEF que irá proceder a conferência no local e, se estiver de acordo, requisita o recurso ao MCidades e efetua a liberação da parcela correspondente na conta vinculada.

Conclui-se que, de fato, conforme o informado em resposta à oitava, o aporte financeiro é feito ao ente federado, que o repassa ao parceiro privado.

I.6. Sexto item da oitava: Observância do definido no art. 3º, I, da Portaria-MCidades 262/2013, segundo o qual o aporte de recursos pelo ente federado em valor igual ou superior ao repassado pela União é condição necessária à aprovação do termo de compromisso

Resposta à oitava

Sobre a presente questão, especificamente, a Semob foi muito sucinta em sua manifestação (peça 61, p. 8), resumindo-se a informar que 'no momento da verificação das minutas de edital e de contrato, é verificada previsão do aporte em valor igual ou superior ao valor total de repasse do OGU'.

Análise da oitava

A Semob esclareceu o que lhe foi questionado, afirmando existir a preocupação de que o aporte de recursos no empreendimento feito pelo ente federado jamais seja inferior ao valor que lhe tenha sido repassado pela União.

Cumprе mencionar, ainda, que a informação que provém daquele órgão é obtível com certa facilidade a partir da análise da planilha fornecida outrora pela própria Secretaria, em que relaciona todos os empreendimentos do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades e distingue as diferentes fontes de recurso de sua implementação.

II - Análise da oitava dirigida à Caixa Econômica Federal (peça 58)

A Caixa foi questionada nesta oitava acerca de suas atribuições específicas no acompanhamento da execução dos empreendimentos beneficiados pelos recursos do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, distinguindo-as do que deve ser realizado pela 'certificadora da implantação', como se verifica no Contrato 1/2013, do Estado da Bahia.

Resposta à oitava

Em sua resposta, a Caixa informa que sua atuação em processos de repasses de recursos federais no âmbito das PPPs em nada se diferenciaria das atividades por ela desenvolvidas no âmbito das obras públicas. Ambas atuações seriam provenientes de um único contrato de prestação de serviços, firmado com o Ministério das Cidades (Contrato Administrativo 17/2012).

Além disso, suas competências não se confundiriam com aquelas atribuídas às certificadoras de implantação de projeto. Entre suas formas de atuar, estariam as análises jurídica, institucional e técnica de engenharia, mais o acompanhamento da execução do objeto contratual e a aprovação da prestação de contas dos recursos repassados aos entes federados.

Quanto à análise técnica de engenharia, seria a responsável pelo exame do anteprojeto, o que incluiria a análise de custos das obras e de serviços constantes do Plano de Investimento do EVTE, que é realizada por modelagem paramétrica, conforme estabelecido na Portaria-MCidades 262/2013.

Análise da oitava

Na sua resposta à oitava, a Caixa deixou claro que suas atividades não se confundem com as atividades das certificadoras de implementação dos projetos, o que, de fato, foi confirmado no Levantamento no VLT do Rio de Janeiro/RJ.

Nesse sentido, a Equipe responsável pelo Levantamento aduziu que:

Cabe à CEF representar o MCidades na contratação e no acompanhamento dos repasses do OGU, sendo responsável pelo recebimento e análise da documentação administrativa e técnica, pela celebração do instrumento de repasse com o ente federado, pelo acompanhamento da execução das obras e serviços e pela análise da prestação de contas apresentada pelo beneficiário, conforme definido no Contrato de Prestação de Serviços MCidades/Caixa 17/2012 (peça 54, p. 68-73). Para isso, a CEF firma contrato de repasse com os entes beneficiários, denominado Termo de Compromisso.

Complementa essas informações esclarecendo que:

'Na estrutura da mandatária, uma gerência fica responsável pelo termo de compromisso na sede enquanto o acompanhamento local é feito por meio de uma gerência estadual. Na sede, o acompanhamento das obras é incumbência de três gerências: a de obras do PAC, a de obras que não são PAC e uma gerência que presta informações para os órgãos de controle.'

Cabe nesse contexto repetir o que já foi explicitado na análise do quinto item da presente oitiva, em complemento ao parágrafo anterior:

'A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp) atua como interveniente-anuente no contrato de PPP. A Companhia pública foi instituída pela Lei Municipal complementar 102, de 23 de novembro de 2009 como a gestora da prefeitura na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, principal região de cobertura do VLT/RJ. Especificamente em relação ao sistema VLT/RJ, cabe a Cdurp a fiscalização e aprovação dos marcos de implantação do VLT/RJ. (...) A verificação dos marcos concluídos pelo consórcio vencedor é feita pela Cdurp. A Companhia prepara e encaminha Nota Técnica para a Secpar com a análise dos documentos entregues. Se a conclusão do marco for aprovada, a Secpar encaminha o documento para a CEF que irá proceder a conferência no local e, se estiver de acordo, requisita o recurso ao MCidades e efetua a liberação da parcela correspondente na conta vinculada.'

Conclui-se que a Caixa vem atuando da mesma forma em todos os projetos de intervenção de mobilidade urbana, sendo que o modo de contratação nem sempre se dá na forma de obras públicas, mas também sob a forma de PPP.

CONCLUSÃO

Antes de mais nada, impende salientar que a presente representação teve por finalidade específica fiscalizar os procedimentos de apreciação do Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeiro (EVTE) e de aprovação do Termo de Compromisso que vem sendo realizados pelo Ministério das Cidades quando da análise das propostas de intervenção em mobilidade urbana executadas por entes federados com recursos do OGU, dentro do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades.

Muito embora a representação em tela tenha sua origem no TC 006.539/2013-0, esse processo não cuidou especificamente dos aspectos de regularidade do EVTE e do Termo de Compromisso tal como o faz o processo de representação ora em exame. O TC 006.539/2013-0 trata de Levantamento autuado com o objetivo de delinear o arcabouço institucional, papéis e responsabilidades, bem como o alcance jurisdicional do TCU sobre os repasses de recursos federais a projetos do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, principalmente quanto àqueles que o fazem na forma de Parceria Público-Privada (PPP).

Deve-se levar em consideração, contudo, a prolação do Acórdão 2906/2015-TCU-Plenário no âmbito do supracitado Levantamento que, entre outras providências, dispôs no seu item 9.1 que o controle externo das desestatizações em empreendimentos de mobilidade urbana conduzidas por estados e municípios compete ao tribunal de contas com jurisdição sobre o poder concedente, sem prejuízo de este Tribunal, nos casos em que houver aporte de recursos públicos federais, realizar as ações de controle pertinentes para avaliar a atuação dos órgãos federais.

Destarte, cumpre que se empreenda nesta etapa processual o cotejo entre aquilo que fora previamente apontado como irregularidade na instrução inaugural (peça 16) e as respostas à oitiva ora em exame, de forma a verificar se as irregularidades ensejadoras deste processo ainda estão a demandar o controle deste Tribunal.

Da leitura da instrução inaugural, observa-se que a Equipe apontou diversas falhas procedimentais perpetradas pela Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades (Semob). São falhas concernentes a diversas normas de procedimento,

regras essas que, em geral, deveriam nortear os trabalhos daquele órgão. Contudo, essas normas, contidas na legislação pertinente, aí incluída a propalada Portaria-MCidades 262/2013, não estão servindo à orientação das análises e autorizações das propostas de mobilidade urbana dentro do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades.

Dessas falhas, de acordo com as respostas à oitiva retro analisadas, extrai-se que todas permanecem sem solução no âmbito administrativo da Semob, muito embora o Ministro de Estado das Cidades tenha conferido àquele órgão a prerrogativa de contratar consultoria externa para desenvolver as atividades que lhe são demandadas. É o que dispõe o artigo 4º, §5º, da supracitada Portaria.

Verificou-se que a extensão e a profundidade que a Semob vem aplicando na análise dos EVTE e dos orçamentos encontra-se aquém daquilo que se encontra previsto na citada Portaria 262/2013/MCidades. Adicionalmente, a análise, além de manifestamente incompleta, está sendo feita intempestivamente.

A implementação da política federal de mobilidade urbana está sendo suportada financeiramente por mais de R\$ 150 bilhões, o que, inafastavelmente, permite concluir que seu eventual fracasso será, sim, de responsabilidade do governo federal.

No que diz respeito aos procedimentos efetuados pela Caixa, em sua condição de mandatária da União, a resposta da Semob foi suficiente para a devida compreensão da questão. Não fosse apenas isso, mais uma vez o trabalho de Levantamento realizado junto ao empreendimento carioca do VLT permitiu confirmar in loco o modo de proceder da mandatária, não havendo mais o que comentar acerca desta questão, que servirá para nortear a extensão da atividade de controle deste Tribunal em relação à matéria.

Com relação à sexta e última questão da oitiva, a Semob esclareceu que existe preocupação de que o aporte de recursos no empreendimento feito pelo ente federado jamais seja inferior ao valor que lhe tenha sido repassado pela União.

Conclui-se, por fim, que os EVTEs não vêm sendo devidamente apreciados pelo Ministério das Cidades, bem como vem sendo negligenciadas as atividades de orçamentação de custos e de verificação de aderência das minutas de edital e de contrato a esses estudos.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência ao Ministério das Cidades, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, que a liberação de repasses públicos federais para empreendimentos de mobilidade urbana conduzidas por estados e municípios somente poderá ser feita com base na análise dos respectivos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira, de forma prévia, crítica, completa e aprofundada, na forma que requer o §4º da Portaria-MCidades 262/2013 e contendo todos os elementos constantes de seu Anexo II; e

b) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

Proposta de deliberação

Trata-se de representação elaborada pela extinta Sefid Transportes, tendo em vista que a equipe de fiscalização detectou possível ocorrência de irregularidades no curso de levantamento (TC 006.539/2013-0) autorizado para examinar o alcance da jurisdição desta Corte sobre a atuação dos órgãos e entidades envolvidos no repasse dos recursos federais aos estados, municípios e ao Distrito Federal para empreendimentos delegados à iniciativa privada no âmbito do PAC Mobilidade Urbana, com especial atenção àqueles a serem contratados como parceria público-privada (PPP).

2. As supostas irregularidades consistiriam em falhas na assunção de transferência voluntária de recursos federais a fundo perdido para estados e municípios, recursos esses destinados a empreendimentos de mobilidade urbana delegados à iniciativa privada por meio de PPPs selecionadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2 - Mobilidade Grandes Cidades, sem que MCidades tivesse analisado adequadamente os EVTEs dos empreendimentos.

3. Durante a fase de execução do aludido levantamento, a unidade instrutiva requereu: (1) ao MCidades, informações gerais sobre a situação dos empreendimentos do PAC Mobilidade Urbana que tenham previsão de ser ou tenham sido contratados na forma de PPP; e (2) ao MCidades e aos órgãos estaduais e municipais responsáveis, informações específicas sobre os seguintes empreendimentos: (i) Linha São Bernardo do Campo/São Paulo/SP - Fase 1; (ii) Linha Azul do Metrô de Curitiba - 1ª Etapa; e (iii) Metrô Leve Eixo Anhanguera - Goiânia/GO.

II

4. O aporte de recursos federais, em especial aqueles a fundo perdido, para apoiar projetos de mobilidade urbana no âmbito do PAC Mobilidade Urbana, requerem, segundo a legislação, análise dos EVTEs por parte do MCidades, sobretudo nos casos em que esses empreendimentos são ou possam vir a ser delegados à iniciativa privada.

5. A questão central do levantamento que estava em curso (TC 006.539/2013-0) no momento em que a equipe de auditoria formulou a presente representação era justamente saber qual seriam escopo e objetivo dessa análise.

6. Preponderava, àquela altura, o entendimento de que os EVTEs dos empreendimentos de mobilidade urbana das delegações de serviços públicos de estados e municípios deveriam ser analisados pelo MCidades de forma similar às delegações em que a União é o poder concedente. Nessa linha, ia o entendimento da unidade instrutiva.

"20. Em uma PPP, a viabilidade do projeto é atestada por meio do EVTE. Assim, em consonância com a Lei 11.578/2007 e com os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, a Portaria 262/2013 estabeleceu um rito de análise dos serviços propostos (...)

(...)

21. Em mesma linha com a Portaria acima, e em respeito à mesma legislação e princípios que regem as PPPs, a Instrução Normativa (IN) - TCU 52/2007, em seu art. 4º, lista uma série de exigências a serem observadas pela União na confecção de EVTEs decorrentes da 'contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP), de que trata a Lei nº 11.079/2004', dentre as quais: orçamento detalhado, com data de referência, das obras previstas pelo poder concedente, que permita a plena caracterização do projeto a ser licitado e discriminação de todos os custos e despesas estimados para a prestação dos serviços.

22. Dessa feita, conquanto se trate de normativos infralegais, tanto a IN-TCU 52/2007 quanto a Portaria-MCidades 262/2013 buscam estabelecer procedimentos de elaboração de análise de EVTEs em consonância com os supramencionados normativos e princípios constitucionais, de modo a garantir a viabilidade e economicidade de uma PPP (...). Como se

verá em maiores detalhes logo abaixo, um EVTE frágil pode colocar em risco a adequação do serviço público prestado e a economicidade e eficiência da PPP.

23. Ou seja, a Portaria-MCidades 262/2013 e a IN-TCU 52/2007 não apresentam exigências arbitrárias ou descoladas da realidade em relação aos requisitos mínimos presentes em um EVTE. Antes, buscam dar efetividade à Lei de PPPs (Lei 11.079/2004) e à Lei do PAC 2 (...)."

7. Com base nessas premissas, a unidade instrutiva considerou superficiais e incompletas as análises promovidas pelo MCidades em relação aos EVTEs dos empreendimentos mencionados, pois não contemplavam, por exemplo, avaliações sobre prazo de amortização de investimentos, remuneração do parceiro privado, plano de investimento, etc., conforme análise a seguir transcrita:

"31. (...) tal apreciação de escopo limitado fere o que dispõe a Portaria 262/2013, e consequentemente o art. 3º da Lei 11.578/2007 e os princípios da eficiência e economicidade, visto que, se não houver uma análise minuciosa do EVTE, não há como garantir que as informações reproduzidas no termo de compromisso representem a plena caracterização do empreendimento da forma pretendida.

32. (...) cabe à União zelar pela observância aos princípios que regem à Administração Pública, especialmente o da economicidade e da eficiência, e, ainda, àqueles que norteiam a prestação do serviço público adequado, principalmente no tocante à modicidade tarifária e à sua continuidade. A apreciação do EVTE deve cotejar os custos de investimento e manutenção previstos, contrapostos às receitas projetadas, de forma a proporcionar o melhor resultado para a sociedade, dado o montante a ser despendido pela União. Ainda, deve ser analisado se a Administração está procurando minimizar o custo do transporte para a população usuária.

33. Com efeito, não há como avaliar a economicidade e eficiência do projeto sem examinar as questões ligadas à pertinência dos valores de Capex (investimento) e Opex (manutenção) dos empreendimentos. Da mesma forma, a adequação do serviço público, mormente com relação à modicidade tarifária e à continuidade de sua prestação, só pode ser avaliada se tomada por base a pertinência dos valores orçados a título de Capex e Opex.

34. Adicionalmente, o Ministério das Cidades deve velar pelo cumprimento dos dispositivos da Lei 11.079/2004, que rege as Parcerias Público-Privadas a nível nacional. No que tange à referida Lei, reza o art. 5º, inciso I, que é cláusula essencial de um contrato de PPP o 'prazo de vigência do contrato (...) compatível com a amortização dos investimentos realizados' (grifou-se).

35. O dispositivo acima transcrito, em consonância com o princípio da continuidade dos serviços públicos, visa garantir ao parceiro privado uma remuneração justa pelo capital empregado, a qual reflita o seu custo de oportunidade. Um contrato com prazo mais longo do que o necessário para a amortização dos investimentos é capaz de gerar ganhos injustificados ao parceiro privado, ao passo que um prazo exíguo tende a lhe imputar perdas econômico-financeiras, as quais podem levá-lo à falência, o que não é desejável.

36. Assim, a efetividade do art. 5º, inciso I, da Lei 11.079/2004, depende, essencialmente, do exame da adequação do Capex previsto para o projeto. Não há como cotejar prazo de amortização de investimentos e a vigência contratual sem o exame da adequação dos valores de Capex. Por exemplo, para uma dada tarifa e taxa interna de retorno previamente fixada, investimentos superestimados tendem a superestimar, também, o prazo necessário para a sua amortização.

37. Deve-se registrar que todos os projetos aqui tratados são PPPs que receberão recursos do OGU. Além disso, os empreendimentos ora examinados possuem alta materialidade, devido aos elevados volumes de investimentos requeridos. No caso do Metrô Leve Eixo Anhanguera - Goiânia/GO, os investimentos previstos são por volta de R\$ 1,4 bilhão de reais (peça 12 do TC 006.539/2013-0). Por isso, requer-se um cuidado maior no exame e na análise de projetos de tais montas por parte da administração pública federal."

8. Em consequência desse entendimento, a unidade instrutiva propôs:

"(...)

b) determinar (...) a oitiva do Ministério das Cidades, para (...) manifestar-se sobre os fatos apontados nesta representação, especialmente com relação à análise de Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTE) dos empreendimentos com Termos de Compromisso já assinados em desacordo com o que dispõe a Portaria 262/2013, a Lei 12.587/2007, a Lei 11.079/2004 e com os princípios que norteiam a Administração, como os da supremacia e indisponibilidade do interesse público, eficiência e economicidade, alertando-o que este Tribunal, caso entenda necessário, poderá vir a determinar que o Ministério das Cidades:

b.1) se abstenha de proceder ao repasse de recursos públicos para empreendimentos, mesmo que haja Termo de Compromisso assinado, enquanto não encaminhar para o TCU a análise dos EVTE, feita de forma crítica, completa e aprofundada, na forma que requer o § 4º do art. 4º da Portaria 262/2013, contendo todos os elementos constantes no seu Anexo II; e

b.2) se abstenha de assinar Termo de Compromisso para futuros empreendimentos que tenham editais publicados antes da respectiva análise do EVTE nos termos do subitem anterior."

III

9. Preliminarmente, a representação deve ser conhecida, pois presentes os requisitos regimentais.

10. Em 18/8/2014, por meio de despacho (peça 43), e ressalvando possível evolução no entendimento sobre o alcance jurisdicional desta Corte, no âmbito do levantamento em curso no TC 006.539/2013-0, autorizei a oitiva prévia ao MCidades, com acréscimos, nos seguintes termos:

"68. Em que pese o entendimento que pode ser formado a partir das informações juntadas nos processos que tratam da matéria, tenho por oportuna a realização de oitiva do MCidades, como proposto pela SefidTransportes, a fim de colher manifestação daquela pasta acerca das seguintes questões e balizar posicionamento final sobre a forma de fiscalização deste Tribunal sobre as transferências de recursos em pauta:

- critérios adotados para aferir a compatibilidade entre os orçamentos desenvolvidos pelos entes federados e os valores por fim destinados aos projetos apoiados com recursos do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, consignados no anexo I da Portaria MCidades 185/2012;

- aspectos do EVTE analisados, haja vista o disposto no art. 4º, §4º, e Anexo II da Portaria MCidades 262/2013;

- identificação de eventuais riscos assumidos pela União perante o parceiro privado;

- observância do disposto no art. 4º, § 4º, da Portaria MCidades 262/2013, segundo o qual a apreciação do EVTE e das minutas de edital e de contrato condicionam a aprovação e a assinatura do termo de compromisso;

- procedimentos a serem adotados pela mandatária da União para efetivar a liberação do aporte financeiro, explicitando se isso dar-se-á diretamente ao parceiro privado ou ao ente federado beneficiado;

- observância do definido no art. 3º, I, da Portaria MCidades 262/2013, segundo o qual o aporte de recursos pelo ente federado em valor igual ou superior ao repassado pela União é condição necessária à aprovação do termo de compromisso.

69. Deve, também, ser colhida manifestação, em sede de oitiva, da Caixa Econômica Federal acerca de suas atribuições específicas no acompanhamento da execução dos empreendimentos beneficiados pelos recursos do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, distinguindo-as do que deve ser realizado pela "certificadora da implantação", como se verifica no contrato 01/2013, do Estado da Bahia."

11. Em 11/11/2015, no bojo do TC 006.539/2013-0, foi prolatado o acórdão 2906/2015-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte delineou a seguinte diretriz:

"9.1. informar à Secretaria-Geral de Controle Externo, para fins de orientação a futuras fiscalizações, que o controle externo das desestatizações em empreendimentos de mobilidade urbana conduzidas por estados e municípios compete ao tribunal de contas com jurisdição sobre o poder concedente, sem prejuízo de este Tribunal, nos casos em que houver aporte de recursos públicos federais, realizar as ações de controle pertinentes para avaliar a atuação dos órgãos federais;"

12. No voto condutor da aludida deliberação, algumas questões relevantes sobre a delimitação da análise dos EVTEs a ser efetuada pelo MCidades foram endereçadas e merecem aqui ser reproduzidas:

"30. No caso que aqui se analisa, é imperioso ter em mente que se está a lidar com desestatizações protagonizadas por outros entes federados e que a atuação da União, seja por meio de apoio técnico, financeiro ou ambos, é suplementar e, mais importante, não é uma desestatização regida pela Lei 9.491/1997.

31. Nessas circunstâncias, não se pode, nem se deve esperar que os entes da administração pública federal se constituam em instâncias revisoras tampouco superponham ou substituam as atribuições e mandatos dos gestores municipais e estaduais, verdadeiros condutores dos empreendimentos de mobilidade urbana.

32. Atestar a viabilidade técnica e econômica dos empreendimentos, bem como garantir a fidedignidade das informações e a acuracidade dos estudos é responsabilidade dos gestores dos empreendimentos ou titulares das delegações. A avaliação da legalidade, da legitimidade, e da economicidade da condução da obra pública ou da delegação é dos tribunais de contas estaduais ou municipais, conforme o caso.

33. Tal como bem delineado pela jurisprudência dessa Casa, os entes federais não devem assumir o papel de terceiros avaliadores, revisores ou certificadores, mas devem obter informações e promover estudos que lhes permitam decidir sobre a viabilidade da cooperação. Isso é substancialmente distinto de exigir que se manifestem sobre a viabilidade do empreendimento.

34. De antemão, consigna-se como inequívoca a jurisdição primária e direta dos tribunais de contas estaduais ou municipais ou dos municípios para fiscalizar os estudos preliminares, procedimentos licitatórios e execução dos contratos titularizados por entes federativos subnacionais, sejam obras públicas, concessões em sentido estrito ou parcerias público-privadas.

35. A competência de fiscalização do TCU não exclui a jurisdição dos tribunais de contas estaduais e municipais, tampouco há vinculação entre as decisões das cortes de contas, conforme esclarecido, por exemplo, nos acórdãos 574/2002-TCU-Plenário, 1761/2007-TCU-1ª Câmara, 2079/2007-TCU-2ª Câmara. Quando há dano a ser ressarcido, a cobrança de valores deve ser proporcional à participação de cada ente na avença, conforme entendimento dado nos acórdãos 439/2005, 889/2012 e 1378/2012, todos do Plenário desta Corte.

36. Essa competência concorrente, contudo, deve levar em conta os papéis de cada partícipe nos processos de colaboração federativa e deve ser exercida de forma coordenada e eficiente. Tendo em mente esse contexto, a compreensão de papéis e responsabilidades de cada ente federado é fundamental para definir estratégias e alcance das ações de controle externo.

37. Nessa linha, consignei na proposta de deliberação condutora do acórdão 1051/2015-TCU-Plenário, que tratou de delinear a forma de atendimento a solicitação do Congresso Nacional sobre serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto:

'3. Os serviços de saneamento aqui discutidos (...) são prestados diretamente pelos entes públicos que lhes detêm a titularidade - estados, municípios ou consórcios públicos - ou

mediante concessão a agentes econômicos privados. Estruturam-se sob a forma de indústria de rede e constituem os chamados monopólios naturais.

4. Por essa característica econômica, as empresas públicas privadas concessionárias de serviços de saneamento sujeitam-se à regulação econômica a cargo do poder concedente, geralmente por meio de agências reguladoras estaduais ou municipais, com o objetivo de calibrar as tarifas e, assim, assegurar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos. Vale lembrar que não existe agência reguladora federal de serviços de água e esgoto.'

-*-

38. Dito isso, destaco que não divirjo da análise promovida pela unidade instrutiva quanto ao alcance jurisdicional deste Tribunal em procedimentos de apoio financeiro da União por intermédio do Ministério das Cidades a estados e municípios, mas não vislumbro base legal para estabelecer rito de apreciação similar ao das desestatizações conduzidas pelo Governo Federal, mesmo que esse rito seja regulado por instrução normativa, muito menos por acórdão.

39. Importante frisar, contudo, que esta Corte detém prerrogativa para promover diretamente fiscalizações ad hoc sempre que isso se fizer necessário. Nessa linha, as unidades especializadas, de acordo com seus planejamentos e capacidades operacionais, podem propor as fiscalizações ou outras ações de controle para examinar processos similares àqueles aqui discutidos."

13. O que emerge desse debate é que a expectativa que se tem sobre a atuação dos órgãos federais, nesse caso o MCidades, constitui o critério de auditoria que governa a atuação desta Casa. É fundamental, portanto, definir essa expectativa com base em normas e nos princípios regentes da administração pública, bem como na jurisprudência, na doutrina e nas boas práticas, a fim de tornar objetiva e justa a ação de controle externo.

IV

14. Importante registrar que a prolação do acórdão 2906/2015-TCU-Plenário se deu antes da análise das oitivas autorizadas no bojo da representação que ora se analisa. O novo critério aduzido pela deliberação do Plenário desta Casa passou a ser determinante, então, para a avaliação dos esclarecimentos aduzidos pelo MCidades e pela Caixa.

15. Diz a unidade instrutiva a esse respeito:

"(...) a resposta daquele órgão [MCidades] será examinada à luz das conclusões e das análises contidas no relatório final do levantamento realizado por esta Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroFerrovias) na obra de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) do Rio de Janeiro/RJ, objeto do TC 006.539/2013-0 (peça 120 do referido processo).

Ressalte-se que nos autos do supra referido TC 006.539/2013-0 foi prolatado o Acórdão 2906/2015-TCU-Plenário (...)"

16. Foram sete os pontos perquiridos e analisados pela unidade instrutiva, assim resumidos:

- Primeiro: quais são os critérios adotados para aferir a compatibilidade entre os orçamentos desenvolvidos pelos entes federados e os valores por fim destinados aos projetos apoiados com recursos do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, consignados no anexo I da portaria MCidades 185/2012?
- Segundo: quais aspectos do EVTE são analisados, haja vista o disposto no art. 4º, §4º, e anexo II da portaria 262/2013/GAB/MCidades?
- Terceiro: como é feita a identificação de eventuais riscos assumidos pela União perante o parceiro privado?

- Quarto: há observância do disposto no art. 4º, § 4º, da Portaria 262/2013/GAB/MCidades, segundo o qual a apreciação do EVTE e das minutas de edital e de contrato condicionam a aprovação e a assinatura do termo de compromisso?
- Quinto: quais procedimentos deverão ser adotados pela mandatária da União para efetivar a liberação do aporte financeiro (explicitando se o aporte é feito diretamente ao parceiro privado ou ao ente federado beneficiado)?
- Sexto: está sendo observado o disposto no art. 3º, I, da portaria MCidades 262/2013, segundo o qual o aporte de recursos pelo ente federado em valor igual ou superior ao repassado pela União é condição necessária à aprovação do termo de compromisso?
- Sétimo: quais são as atribuições específicas da Caixa no acompanhamento da execução dos empreendimentos beneficiados pelos recursos do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, distinguindo-as do que deve ser realizado pela “certificadora da implantação”, como se verifica no contrato 1/2013, do estado da Bahia?

17. De modo geral, verificaram-se acertos, mas também a ocorrência de falhas formais e operacionais no processo de trabalho sob responsabilidade do MCidades e que devem ser objeto de cientificação àquele órgão, a fim de que possam ser adotadas medidas corretivas para que futuros empreendimentos de mobilidade urbana sejam apoiados de modo mais adequado e seguro pela União.

18. Assim podem ser resumidos os achados da representação:

- no caso do VLT do Rio de Janeiro, o MCidades, com apoio da Caixa, utilizou avaliação paramétrica sobre os custos do empreendimento, com base em dados de empreendimentos similares nas cidades de Cuiabá/MT, de Goiânia/GO e de Santos/SP, mas a avaliação somente ocorreu após a assinatura do termo de compromisso;
- as análises dos EVTEs pelo MCidades são insuficientes em extensão e profundidade e intempestivas, aquém daquilo que se encontra previsto na própria Portaria 262/2013/MCidades;
- o MCidades vislumbra riscos apenas para o poder concedente estadual ou municipal, mas a unidade instrutiva pondera remanescer o risco oriundo de um EVTE mal analisado, que pode levar a União a arcar com transferências maiores no futuro para viabilizar o empreendimento mal modelado;
- os recursos financeiros da União são transferidos para o ente federado e esse se encarrega de transferi-los ao parceiro privado;
- não se observaram casos em que o montante dos recursos aportados pela União era superior ao dos recursos aportados pelos entes federados.
- a Caixa tem atuado de forma similar em relação aos recursos públicos federais aportados independentemente de o empreendimento ter sido formatado como obra pública ou PPP.

-*-

19. Os achados reportados e as análises efetuadas na presente representação somados às análises constantes da paradigmática deliberação consubstanciada no acórdão 2906/2015-TCU-Plenário começam a consolidar um conjunto relevante de critérios a serem utilizados por esta Corte em futuras auditorias com foco no apoio financeiro da União em empreendimentos de mobilidade urbana, bem como explicitar as expectativas em relação à atuação dos órgãos e entidades federais responsáveis.

20. Como aspecto relevante a ser enfatizado acerca da atuação de órgãos e entidades federais na condição de concedentes de recursos a fundo perdido para estados e municípios para quaisquer empreendimentos, sejam eles concebidos e executados sob a forma de obra pública em sentido estrito, sejam sob qualquer formato de delegação à iniciativa privada, incluindo aí as PPPs, não se pode

transigir quanto à estrita observância da legislação federal atinente a transferências voluntárias mediante convênios e contratos de repasse.

21. Foi exatamente essa a fundamentação do acórdão 2906/2015-TCU-Plenário, que trouxe o seguinte argumento em sua proposta de deliberação:

"11. Em relação a empreendimentos que contam com aporte de recursos da União a fundo perdido, por meio de contratos de repasse, a unidade especializada concluiu que:

'(...) o alcance jurisdicional do TCU é pleno sobre os atos relativos ao instrumento de repasse e aos contratos administrativos firmados pelos entes beneficiários em que serão aplicados os recursos federais. Essa competência de controle está estabelecida no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, no art. 5º, inciso VII, da Lei 8.443/1992 e no art. 7º da Lei 11.578/2007. A jurisprudência do TCU é firme nesse sentido, como se pode observar, por exemplo, nos Acórdãos 307/2009-Plenário, 685/2009-Plenário, 2.658/2010-Plenário, 412/2012-1ª Câmara e 2.373/2013-Plenário.

Neste contexto, diversas ações de controle são possíveis de serem realizadas. Por exemplo, podem ser efetuadas auditorias de conformidade de cada obra, adotando a metodologia usual do Fiscobras; auditorias operacionais na Caixa e no MCidades sobre a contratação do repasse e o acompanhamento das obras; auditorias operacionais com foco nos programas que compõem o PAC Mobilidade; fiscalizações de orientação centralizada em grupos de empreendimentos."

22. Assim, conquanto os achados devam ser objeto de atenção tanto por esta Corte quanto pelas unidades jurisdicionadas, deve-se compreender que se trata de um processo de trabalho em franca consolidação, de modo que, exceto se necessário para uma intervenção urgente diante de prejuízos de difícil reparação, situação não observada nos presentes autos, as deliberações desta Corte ainda devem ser pautadas pelo incentivo ao aprimoramento da sistemática de colaboração federativa em torno da premente necessidade de dotar as cidades brasileiras das necessárias facilidades para o deslocamento de seus cidadãos.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de junho de 2016.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1665/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.093/2014-7.
- 1.1. Apenso: 013.759/2012-4
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério das Cidades.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHid).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de unidade técnica sobre supostas irregularidades ocorridas em termos de compromisso de que trata a Portaria MCidades 262/2013, que estabeleceu regras e procedimentos para empreendimentos delegados à iniciativa privada por meio de Parceria Público-Privada (PPP) e contemplados com o repasse de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para propostas selecionadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2 - Mobilidade Grandes Cidades.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. dar ciência ao Ministério das Cidades que, previamente à assinatura de termos de compromisso e à liberação de repasses públicos federais para empreendimentos de mobilidade urbana conduzidas por estados e municípios, é necessário:

9.2.1. certificar-se de que há estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira elaborados pelos respectivos poderes concedentes, ratificados por suas agências reguladoras, onde houver, e, preferencialmente, certificados pelos respectivos órgãos de auditoria interna e tribunais de contas;

9.2.2. promover revisões e avaliações próprias desses estudos de modo a identificar com segurança e precisão, em termos de orçamento e prazo, as intervenções que serão financiadas por recursos públicos federais, bem como seunexo e criticidade em relação ao empreendimento como um todo;

9.2.3 observar com rigor a legislação federal atinente às transferências voluntárias, bem como os dispositivos de seus próprios normativos internos como, por exemplo, o §4º da Portaria MCidades 262/2013 e os elementos constantes de seu Anexo II; e

9.3. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 25/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/6/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1665-25/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral, em exercício