GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 018.777/2016-3
Natureza: Auditoria
Entidades: Município de Palmas/TO; Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades (vinculador)
Responsáveis: André Luís Camargo Castro (CPF: 252.686.508-58); Antonio Luiz Cardozo Brito (CPF: 485.256.421-34); Caroline Colombo dos Santos (CPF:874.245.921-49); Eneas Ribeiro Neto (CPF: 323.332.261-53); Eraldo Luís Lopes Carvalho (CPF: 714.868.449-87); Frederico Coli Mendes (CPF: 033.037.061-82); Joao Marciano Junior (CPF: 492.378.371-00); Joaquim Jose de Oliveira Junior (CPF: 438.266.011-49); Juliano Afonso Rodovalho (CPF: 950.993.011-34); Maria Lucylla Rassi Sant Anna (CPF: 838.182.511-34); Robson Freitas Correa (CPF: 318.984.672-34); Rosana Ramos Rabello (CPF: 566.575.106-59); Shirlene da Silva Martins (CPF: 034.777.507-13); Valeria Ernestina de Oliveira (CPF: 693.932.731-20); Viviene Gomide Dumont Vargas (CPF: 97.996.761-34)
Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
Representação legal: Públio Borges Alves (2365/OAB-TO) e outros, representando a Prefeitura Municipal de Palmas - TO.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2016. RELATÓRIO DE AUDITORIA. OBRAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO CORREDOR DE TRANSPORTES BRT (*BUS RAPID TRANSIT*) E DO SISTEMA INTELIGENTE DE TRANSPORTE (SIT) EM PALMAS/TO. VÍCIOS NO EVTEA. DEFICIÊNCIA NO ANTEPROJETO. DEFICIÊNCIA NA MOTIVAÇÃO DA ESCOLHA DO REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA DO RDC. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DA LICITAÇÃO. CAUTELAR SUSPENSIVA DO CERTAME LICITATÓRIO E DOS REPASSES DE RECURSOS FEDERAIS. OITIVAS. ANÁLISE DAS RESPOSTAS. MANIFESTAÇÕES INSUFICIENTES PARA O AFASTAMENTO DAS EVIDÊNCIAS DE IRREGULARIDADE. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL. OITIVA DA EMPRESA INTERESSADA EM RELAÇÃO À POSSÍVEL FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO. DETERMINAÇÕES. MONITORAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria destinada a avaliar a implantação do corredor de transporte BRT (*bus rapid transit*) e o sistema inteligente de transporte (SIT) na região sul do Município de Palmas/TO (BRT Sul) por meio do RDC Eletrônico 1/2015 conduzido pelo secretaria municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte.

2. Para a realização do aludido projeto, foi previsto o aporte de recursos do orçamento geral da União na ordem de R$ 227.580.000,00 em prol do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014 (Peça 38, p. 10), além de recursos municipais e de recursos provenientes do FGTS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

3. Após a análise do feito, o auditor da SeinfraUrbana lançou o seu parecer à Peça 77, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 78 e 79), nos seguintes termos:

"(...) ***HISTÓRICO***

3. A versão inicial do instrumento convocatório da licitação (Edital RDC 1/2015) é datada de 28/7/2015, estipulando para o dia 20/10/2015 o recebimento das propostas. Essa licitação tem como escopo a realização dos projetos, obras, serviços e equipamentos do segmento denominado 'BRT Palmas Sul', além da aquisição, implantação, treinamento e testes online e in loco do sistema inteligente de transporte (projetos, software, hardware, redes lógica, de imagens e sonorização, sistema de gestão semafórica, de frota, de controle e automação de estações, Centro de Controle Operacional, etc.).

4. Ressalta-se que o edital de licitação prevê que a contratação se dará pelo regime de contratação integrada do regime diferenciado de contratações públicas (RDC).

5. Devido à necessidade de prestação de esclarecimentos, de aperfeiçoamentos redacionais e de análises e julgamentos de impugnações, a data de recebimento das propostas foi alterada para 13/4/2016.

6. Até o término do relatório de auditoria, 11/8/2016, a licitação não chegara a seu termo final. Cumpre informar que os dois primeiros licitantes classificados foram sucessivamente inabilitados. Contudo, em 12/8/2016, o Consórcio TCS - BRT Palmas foi declarado habilitado e vencedor do certame, com proposta no valor global de R$ 264.285.000,00.

7. Esse consórcio é representado pela empresa líder Tiisa Infraestrutura e Investimentos S.A., e constituído também pelas empresas CLD-Construtora e Laços Detentores e Eletrônica Ltda. Até o momento, de acordo com o sítio eletrônico da Prefeitura de Palmas/TO (http://palmas.to.gov.br/pagina/processo-licitatorio-do-brt/21/ - visitado em 2/2/2017), não houve publicação de ato de adjudicação do objeto ao licitante vencedor ou de homologação da licitação.

8. Cumpre informar que o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria da República no Tocantins, ajuizou Ação Civil Pública (ACP) que tramita perante a Segunda Vara da Justiça Federal no Tocantins (autos 0008316-13.2015.4.01.4300), tendo já sido exarada sentença com resolução de mérito.

9. O magistrado declarou ilegal todo o projeto e a forma de aprovação do BRT para Palmas/TO pelo Ministério das Cidades e, ainda, determinou o cancelamento da proposta, dos efeitos financeiros e orçamentários, além de obrigar a Caixa Econômica Federal (mandatária da União) a devolver recursos já recebidos. Tal decisão é sujeita a reexame necessário porque envolve decisão desfavorável à União e ao Município (art. 496, inciso I, do novo Código de Processo Civil).

10. Intimada da sentença, a Procuradoria do Município impetrou Embargos Declaratórios, cujo provimento foi negado, reconhecendo-se o caráter meramente protelatório da iniciativa processual, conforme teor da decisão proclamada em 4/7/2016.

11. Em 22/7/2016, o Município de Palmas interpôs recurso de apelação. Com efeito, o MPF apresentou suas contrarrazões em 17/11/2016. Por fim, a União, por meio da Advocacia Geral da União reiterou as contrarrazões do MPF em 2/12/2016.

12. Destaca-se que as informações sobre o processo foram obtidas no seu histórico de movimentação, disponível no site da Justiça Federal, Seção Judiciária do Tocantins (https://portal.trf1.jus.br/sjto, visitado em 8/12/2016).

13. A fiscalização por esta Corte de Contas foi realizada no período entre 27/6/2016 e 29/7/2016 e constatou os seguintes indícios de irregularidades: (i) estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) deficiente; (ii) anteprojeto de engenharia deficiente; (iii) motivação deficiente do ato de escolha do regime de contratação integrada do RDC; e (iv) restrição à competitividade do certame (cf. peça 38, p. 3-4).

14. Atinente à deficiência do EVTEA, foram encontradas irregularidades no estudo de demanda, no estudo comparativo de soluções e no estudo de viabilidade econômica. Detectaram-se indícios de inconsistências no estudo de demanda pelos serviços de transporte do BRT, ensejando

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

resultado aparentemente maior do que o real. Além disso, tendo como referência o Manual de BRT disponibilizado pelo Ministério das Cidades, a metodologia para análise de demanda não foi considerada suficiente para embasar a proposta técnica adotada. Ademais, verificou-se que os estudos relativos à comparação de soluções alternativas e à viabilidade econômica do empreendimento não foram suficientemente detalhados.

15. Esse achado foi caracterizado como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação – pIG-P, considerando os pressupostos do art. 117, § 1º, inciso IV, da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), haja vista que a situação encontrada: (i) configura atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, pois a viabilidade e do empreendimento não está comprovada, o que pode comprometê-lo por completo; (ii) apresenta potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário devido à não comprovação de sua viabilidade; e (iii) representa graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, especificamente a motivação, a economicidade e a eficiência (cf. peça 38, p. 12).

16. Em relação ao anteprojeto de engenharia deficiente, não foi apresentado o levantamento topográfico, em desacordo com o art. 74, § 1º, inciso III, do Decreto 7.581/2011.

17. Esse achado foi caracterizado como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação – pIG-P, considerando os pressupostos do art. 117, § 1º, inciso IV da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), haja vista que a situação encontrada: (i) configura atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, pois a ausência do levantamento topográfico impacta as estimativas de custos para itens relacionados a terraplenagem, pavimentação e obras de arte especiais; (ii) apresenta potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, pois o nível inadequado de precisão adotado nos levantamentos topográficos e geotécnicos implica risco de modificação no custo estimado dos serviços de terraplenagem durante a sua execução, bem como o risco de que materiais de determinada categoria sejam medidos e pagos como categoria diversa; (iii) é motivo de nulidade da licitação, pois, ao descumprir norma, o ato é considerado ilegal; e (iv) representa graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, notadamente a economicidade e a eficiência (cf. peça 38, p. 27-28).

18. Também se constatou que a justificativa apresentada para a contratação integrada é deficiente visto que, além de não justificar técnica e economicamente a utilização do regime, não demonstra adequadamente se o objeto envolve inovação tecnológica ou técnica, possibilidade de execução com diferentes metodologias, ou possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado, em desacordo com o art. 9º da Lei 12.462/2011 e com a jurisprudência do TCU (por exemplo, Acórdãos 1.388/2016, 2.153/2015, 1.850/2015, todos do Plenário).

19. Por fim, ficou evidenciado que não houve justificativa adequada e suficiente para o não parcelamento do objeto do Edital RDC Eletrônico 1/2015. Com efeito, há indícios de que os requisitos de habilitação técnica são restritivos à competitividade.

20. O terceiro e o quarto achados – motivação deficiente do ato de escolha do regime de contratação integrada do RDC e restrição à competitividade do certame – foram caracterizados como indícios de irregularidades graves que não prejudicam a continuidade do empreendimento (IG-C), considerando não estarem presente todos os pressupostos do art. 117, § 1º, inciso IV, da Lei 13.242/2015, uma vez que não é possível determinar, a priori, se os achados se referem a atos e fatos materialmente relevantes.

21. Além disso, entendendo pela existência da fumaça do bom direito e do perigo da demora, a unidade técnica propôs a expedição de medida cautelar para a retenção dos R$ 227.580.000,00, referentes ao termo de compromisso 0444.024-63/2014 (cf. peça 38, p. 38).

22. O perigo da demora em não reter o valor se relacionava com o fato de que, caso o processo licitatório prosseguisse naquele momento, existia o risco de adjudicação do objeto, celebração do contrato, liberação de recursos públicos federais e início das obras, contendo irregularidades graves nos atos precedentes.

23. Destaca-se que, embora já haja determinação adotada pela Justiça Federal nesse

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

sentido, prolatada pela Segunda Vara Federal do Estado de Tocantins, nos autos da Ação Civil Pública 0008316-13.2015.4.01.4300, o perigo da demora ainda permanecia no caso concreto, uma vez que foi interposto recurso. Além disso, deve ser considerado o princípio da independência das instâncias, um dos princípios que norteia o trabalho desta Corte.

24. Assim, por existirem achados classificados como pIG-P no relatório de auditoria (peça 38), em cumprimento ao § 9º do art. 117 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016) e com fulcro no item 9.4.10 do Acórdão 664/2016, a unidade solicitou manifestação preliminar da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO (SMAMTT), para que, no prazo improrrogável de quinze dias, se pronunciasse quanto à proposta de classificação como pIG-P para dois achados: EVTEA e anteprojeto de engenharia deficientes.

25. De forma similar, baseado no item 9.4.10 do Acórdão 664/2016 e com fulcro no art. 15, §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 280/2016 c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, também foi solicitada a manifestação preliminar da SMAMTT, para que, no prazo improrrogável de quinze dias, se pronunciasse quanto à proposta de expedição de medida cautelar para retenção de repasse de recursos federais destinados ao empreendimento BRT Sul, em Palmas/TO, no montante de R$ 227.580.000,00, referentes ao termo de compromisso 0444.024-63/2014.

26. Nesse diapasão, foi emitido o Ofício 444/2016-TCU/SeinfraUrbana (peça 41), de 12/8/2016. Esse ofício foi recebido pelo jurisdicionado em 15/8/2016, conforme aviso de recebimento acostado à peça 42.

27. O órgão municipal protocolou sua resposta tempestivamente, a qual foi digitalizada e acostada ao processo nas peças 43 e 44. Além dessas peças, há itens não digitalizáveis, referentes ao levantamento topográfico.

28. Dada a manifestação da Secretaria, a unidade técnica desta Corte realizou nova análise (peça 45), a fim de verificar se as classificações de achados como pIG-P e a proposta de expedição de medida cautelar seriam mantidas.

29. A Prefeitura de Palmas/TO apresentou novo documento para o estudo de viabilidade do empreendimento (peça 44). Em suma, o novo estudo apresentado continha deficiências, a exemplo de ausência de memorial descritivo das fórmulas e variáveis utilizadas, ausência de referência dos dados apresentados, ausência de estudos de alternativas para o projeto, dados contraditórios e estudos técnicos sem a clareza de que se tratam efetivamente sobre o caso concreto (cf. peça 45, p. 18).

30. Para o achado referente à ausência de levantamento topográfico, a SMAMTT apresentou documentação comprovando a sua existência. Além disso, indicou sítio eletrônico em que essa documentação estava disponível (cf. peça 45, p. 19).

31. Entretanto, não foi verificada qualquer menção à existência do levantamento topográfico no anteprojeto de engenharia ou no edital de licitação. Essa situação pode ter gerado potencial assimetria de informações entre os licitantes, afetando a isonomia e a lisura das informações. Dessa forma, o achado foi mantido, porém foi proposta sua reclassificação para IG-C (cf. peça 45, p. 19).

32. Frisa-se que o achado se referiu à não indicação do levantamento topográfico no edital de licitação ou no anteprojeto de engenharia, pois restou comprovada a existência de tais projetos.

33. Por fim, atinente à expedição de medida cautelar, a equipe técnica manteve seu entendimento, no sentido de determinar à Prefeitura Municipal de Palmas/TO que se abstenha de homologar a licitação referente ao Edital RDC Eletrônico 1/2015.

34. A proposta de encaminhamento da unidade técnica contemplou: (i) determinar cautelarmente que a SMAMTT suspendesse e se abstivesse de homologar o processo licitatório referente ao Edital RDC Eletrônico 1/2015; (ii) realizar oitiva da SMAMTT para que se manifestasse sobre os quatro indícios de irregularidades verificados no relatório de auditoria; e (iii) realizar oitiva do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal para que se manifestassem acerca dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

achados atinentes a deficiências no EVTEA e no anteprojeto.

35. Por meio de Despacho (peça 48), com fulcro no art. 276 do RI/TCU, o Ministro Relator deste processo determinou que: (i) o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal suspendessem, cautelarmente, o repasse de valores federais ao empreendimento em tela até a deliberação definitiva do TCU sobre o processo; e (ii) a Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO suspendesse, cautelarmente, a homologação do processo atinente à licitação do BRT Sul de Palmas até a deliberação definitiva do TCU sobre o processo. Além disso, o Relator determinou à unidade técnica que realizasse as oitivas dessas entidades, a fim de que se manifestassem sobre os indícios de irregularidades verificadas.

36. Com efeito, foram expedidos ofícios informando a medida cautelar e a oitiva das entidades envolvidas, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Resumo de ofícios de comunicação das oitivas

Órgão/entidade	*Ofício de comunicação*	*Ciência de comunicação*	*Resposta*
Ministério das Cidades	*Peça 49*	*Peça 55*	*Peça 66*
Caixa Econômica Federal	*Peças 50 e 68 (concessão prorrogação de prazo)*	*Peça 56*	*Peça 67 (pedido de prorrogação de prazo) e 71*
Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO	*Peças 51 e 64 (concessão prorrogação de prazo)*	*Peça 57*	*Peças 63 (pedido de prorrogação de prazo), 74, 75 e 76*

37. Além disso, foi encaminhado ofício ao Ministério Público Federal (peça 60), pois o órgão ajuizou ACP correlata ao empreendimento. Também foi enviado ofício à Justiça Federal (peça 61) a fim de subsidiar o processo judicial que tramita perante a Segunda Vara da Justiça Federal no Tocantins (autos 0008316-13.2015.4.01.4300).

38. Cumpre informar que o projeto de implantação de BRT em Palmas/TO tem outro trecho além do BRT Sul, o BRT Av. Teotônio Segurado. Esse trecho não é objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, pois não tem recursos do Orçamento Geral da União entre suas fontes de financiamento.

EXAME TÉCNICO

39. Ante o que consta nos autos, a presente instrução se dedica a analisar as manifestações do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal (CEF) e da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO (SMAMTT) em sede de oitiva.

I. Oitiva do Ministério das Cidades

I.1 Resumo da manifestação do Ministério das Cidades (peça 66)

40. O Ministério das Cidades protocolou tempestivamente sua resposta por meio do Ofício 266/2016/SEI/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES (peça 66), em 7/10/2016.

41. Em relação à medida cautelar, o Ministério informa que comunicou o seu Departamento de Mobilidade Urbana, a unidade gestora e a Caixa Econômica Federal (cf. peça 66, p. 4).

42. Sobre o EVTEA deficiente, o órgão se manifesta no sentido de que só teria obrigação normativa de analisar o estudo de viabilidade para empreendimentos que pretendam utilizar parceria púbico-privada (PPP), conforme Portaria 262/MCidades, de 7 de julho de 2013 (cf. peça 66, p. 5). Inclusive, aponta que essa ponderação teria sido feita no próprio relatório de auditoria (peça 38, p.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

22).

43. Atinente ao anteprojeto de engenharia deficiente, alega que o Ministério elaborou orientações operacionais com diretrizes a serem seguidas pela Mandatária da União – Caixa Econômica Federal, inclusive contemplando o levantamento topográfico como documento integrante do anteprojeto. Ademais, explica que o órgão federal não tomou conhecimento de qualquer irregularidade ou pendência em relação ao levantamento topográfico do empreendimento. Assim, manifesta-se no sentido de propor ao Diretor de Mobilidade Urbana daquele Ministério que solicite esclarecimentos sobre o assunto junto à CEF (cf. peça 66, p. 5).

44. Quanto às demais falhas no processo licitatório (motivação deficiente do ato de escolha do RDC e restrição à competitividade do certame), o Ministério colaciona trecho do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Projetos inseridos no PAC, divulgado pela Portaria 164/2013:

> *2.5 É atribuição do PROPONENTE/COMPROMISSÁRIO enviar as propostas, executar e fiscalizar a consecução do objeto, assegurar a qualidade técnica dos projetos e de sua execução, entre outras, nos termos do artigo 6º, da Portaria Interministerial nº 507/2011, incluindo:*
>
> *(...)*
>
> *f) realizar, sob sua inteira responsabilidade, o processo licitatório nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 ou da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 para os optantes pelo RDC, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais (...)*
>
> *(transcrição à peça 66, p. 6)*

45. Complementarmente, acrescenta manifestações da Consultoria Jurídica do órgão, exaradas no Memorando Circular 19/2011/CONJUR/MCIDADES (peça 66, p. 8-12) e no Parecer Jurídico 13/2015/CONJUR-MCID/CGU/AGU (peça 66, p. 13-25), no sentido de que a responsabilidade pela licitação é do compromissário ou do convenente. Além disso, aponta que não haveria fundamento legal para impor ao Ministério o dever jurídico de fiscalizar licitações por entes federados. Inclusive, segundo o defendente, se tal legislação existisse, sua constitucionalidade poderia ser discutida devido a possível atentado contra a autonomia entre os entes.

I.2 Análise da manifestação do Ministério das Cidades

46. Em síntese, o Ministério das Cidades alega que: (i) apenas teria obrigação normativa de analisar o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) para empreendimentos que serão contratados por meio de PPP; (ii) em relação ao anteprojeto de engenharia, caberia à Mandatária da União – Caixa Econômica Federal – analisar tal documentação; e (iii) quanto aos demais indícios de irregularidades apontados no processo licitatório, não caberia a manifestação do Ministério, por ser de completa responsabilidade do gestor.

47. Atinente ao argumento de que não existiria obrigação normativa para a verificação do EVTEA pelo Ministério, o órgão cita a Portaria 262/2013 do próprio Ministério, que estabelece regras para empreendimentos contratados por meio de PPP e que são contemplados com o repasse de recursos do OGU para propostas selecionadas no âmbito do PAC-2 – Mobilidade Grandes Cidades. Essa Portaria indica itens mínimos a serem elaborados no EVTEA por parte do proponente e analisados pelo Ministério das Cidades antes da liberação dos recursos para o empreendimento.

48. Entende-se que, de fato, não há norma específica regulamentando ação prévia do Ministério para a análise do EVTEA, como indicado no relatório de auditoria:

> *102. Cabe destacar a não observação da viabilidade do empreendimento por parte do Ministério das Cidades no momento de aceite da proposta do Município de Palmas (evidência 13). Ocorre que não foi observado o Manual de BRT, disponibilizado pelo próprio Ministério, ao se analisar a concepção do projeto. A aceitação do empreendimento se deu baseada apenas em dados demográficos apresentados na carta consulta.*
>
> *103. Contudo, em relação a empreendimentos custeados com recursos do PAC, o Ministério só tem obrigação normativa de verificar a viabilidade técnica, econômica e ambiental de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

> *empreendimentos contratados por meio de parceria público-privada, conforme aponta a Portaria 262/2013 desse Ministério. Assim, no caso concreto, não pode ser exigível a análise de viabilidade pelo Ministério das Cidades.*
>
> *(peça 38, p. 22 – grifos adicionados)*

49. Destaca-se que a análise pelo Ministério mencionada no relatório de auditoria se refere à análise prévia e específica sobre a viabilidade do empreendimento, pois não há regulamentação para tal, diferentemente do que ocorre em obras contratadas por meio de PPP, conforme Portaria 262/2013 do mesmo Ministério.

50. Contudo, cabe destacar o art. 7º da Lei 11.578/2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC:

> *Art. 7º 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.*
>
> *(grifos adicionados)*

51. Portanto, observa-se que, por mandamento legal, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros para o caso concreto também é de competência do Ministério das Cidades. Nesse contexto, o Ministério tinha o poder-dever de fiscalizar o empreendimento, incluindo os estudos de viabilidade; pois, por mandamentos legais, técnicos e jurisprudenciais, fazem parte do processo licitatório, conforme explorado no relatório de auditoria (peça 38, p. 12-23), em instrução anterior (peça 45, p. 17-18) e também nesta instrução, na análise da manifestação da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO. Além disso, sem a garantia de viabilidade do empreendimento, não está resguardada a regularidade da aplicação dos recursos financeiros federais transferidos.

52. Inclusive, registra-se que, conforme o art. 9º, § 2º, da Lei 12.462/2011, art. 74, inciso I, e § 1º, inciso II do Decreto 7.581/2011, fazem parte do anteprojeto de engenharia a demonstração e a justificativa do programa de necessidades e os projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada. Esses itens, independentemente da nomenclatura, usualmente compõem o estudo de viabilidade.

53. Ainda sobre a necessidade de verificação de viabilidade apenas para empreendimento contratados por meio de PPP, cumpre informar que há processo de auditoria autuado (TC 027214/2016-8) a fim de avaliar os procedimentos de controles internos do Ministério das Cidades, notadamente os relacionados à gestão das obras públicas custeadas com recursos do Orçamento Geral da União. Assim, tal processo poderá tratar melhor esse fato.

54. Sobre ao achado referente à deficiência no anteprojeto de engenharia, o Ministério aponta que seria de responsabilidade da Mandatária da União a análise de tal documentação. Além disso, indicou que seria proposto à diretoria pertinente que solicitasse os esclarecimentos sobre o assunto junto à Caixa Econômica Federal.

55. Verifica-se que, conforme o item 3.3.14.2.2 do normativo AE099 da Caixa Econômica Federal, o anteprojeto de engenharia deve ser encaminhado à CEF, portanto, não há maiores análises a serem realizadas referente ao achado sobre a manifestação do Ministério das Cidades.

56. Por fim, sobre os demais achados de auditoria, o Ministério afirma que 'não há obrigação imposta nem a este Ministério, nem à Mandatária da União quanto às responsabilidades pelos procedimentos do processo licitatório' (cf. peça 66, p. 6).

57. De acordo com o art. 2º, inciso VII, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, não se aplicam as exigências daquela Portaria às transferências para execuções de ações no âmbito do PAC, regulamentadas pela Lei 11.578/2007, exceto o disposto no Capítulo I, Título I, daquela Portaria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

58. Dessa forma, de fato, no caso concreto, o processo licitatório é de responsabilidade da Prefeitura de Palmas/TO, conforme art. 6º, inciso VII, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011.

59. Ante o exposto, a manifestação do Ministério não foi capaz de elidir os indícios de irregularidades verificados.

60. Assim, entende-se que o órgão tem a obrigação de garantir a regularidade, dandocumpric cumprimento ao art. 7º da Lei 11.578/2011. Nesse diapasão, será proposta determinação ao Ministério das Cidades no sentido de que: (i) não libere recursos federais ao empreendimento enquanto permanecerem as irregularidades: e (ii) certifique-se de que há análise conclusiva sobre eventual estudo de viabilidade para o empreendimento, caso a Prefeitura de Palmas/TO apresente nova documentação.o

II. Oitiva da Caixa Econômica Federal

II.Resumo da manifestação da Caixa Econômica Federal (peça 71)

61. A Caixa Econômica Federal protocolou tempestivamente a sua resposta, por meio do Ofício 1.202/2016/COPAC/GEATO (peça 71), de 13/10/2016.

62. Sobre o EVTEA, indicou o tópico '3.3 Análise de Engenharia' do manual normativo AE099, que norteia a atuação da CEF, aduzindo diversos trechos do referido normativo (cf. peça 71, p. 1-3). Destaca que, de acordo com o item 3.3.4.1 da norma, uma intervenção é considerada viável pela empresa pública quando atende aos seguintes critérios: enquadramento, titularidade, adequação do local de intervenção, funcionalidade, exequibilidade e adequabilidade técnica, adequação de custos, cronograma, verificação de licenças, outorgas e autorização e ART/RRT.

63. Dessa forma, frente ao normativo, conclui que o EVTEA seria dividido em duas etapas: análise econômica e análise técnica. Em síntese, entende que a análise econômica não seria de competência da CEF, visto que é premissa para a seleção da operação e, portanto, seria de responsabilidade do Ministério das Cidades. A análise técnica, por sua vez, seria de responsabilidade da mandatária (cf. peça 71, p. 3-4).

64. Indica que, de acordo com o documento 'RDC Contratação Integrada – Orientações para Operacionalização', o Ministério das Cidades elenca requisitos que devem ser contemplados pelo anteprojeto, a fim de caracterizar a obra ou serviço, incluindo: (i) demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado; (ii) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega; (iii) a estética do projeto arquitetônico; e (iv) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade.

65. Conclui nos seguintes termos:

> *De posse de tais elementos, a CAIXA verifica se a solução prevista constitui opção tecnicamente viável para a resolução do problema motivador da intervenção. Portanto, resta claro que, mesmo que haja elementos de anteprojeto no EVTEA, estes só serão analisados após a seleção feita pelo gestor ministerial e no presente caso, os observou em sua totalidade.*
>
> *(peça 71, p. 4)*

66. Em relação ao anteprojeto deficiente, a CEF informa que recebera todos os elementos apontados no Manual Normativo AE099 e entendeu que o anteprojeto entregue apresentava elementos suficientes para caracterizar a intervenção proposta, dentro da seleção efetuada pelo Ministério (cf. peça 71, p. 4).

67. Por fim, em relação à escolha pelo regime de contratação integrada do RDC, a empresa pública explica que não seria de sua competência se manifestar acerca de aspectos legais no processo licitatório. Nesse sentido, as normas indicariam que o proponente deve apresentar à Caixa a justificativa técnica e econômica para tal regime com fim de anexação ao processo (cf. peça 71, p. 4-5).

II.2 Análise da manifestação da Caixa Econômica Federal

68. Atinente às deficiências apontadas no EVTEA, a Caixa alega que sua manifestação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

se limitaria à análise técnica, pois a análise econômica seria premissa para seleção do empreendimento. Para fundamentar seu argumento, apresentou diversos trechos do AE099, normativo que define a análise e acompanhamento da CEF em operações de repasses federais.

69. Ao se analisar o AE099, especificamente em seu item 3.3.14.3.3, referente à atuação da empresa pública em licitações que utilizam a contratação integrada com orçamento sigiloso, verifica-se que cabe a CEF se manifestar sobre o atendimento às exigências e diretrizes citadas nos subitens 3.3.14.2.1 e 3.3.14.2.2.

70. O subitem 3.3.14.2.2, por sua vez, explicita os documentos técnicos e de engenharia que devem ser apresentados à mandatária da União. Entre outros pontos, deixa claro que, quando o gestor for o Ministério das Cidades, também deverão ser atendidas as diretrizes relacionadas nos Anexos VIII, IX, X e XI do normativo.

71. O Anexo XI do normativo trata do regime de contratação integrada para programas e ações de transporte e mobilidade, como o do caso concreto. Cabe destacar trecho de tal anexo:

> *6.11.1.1 Para intervenções em empreendimentos de mobilidade urbana, os documentos técnicos do anteprojeto de engenharia devem conter, obrigatoriamente, os seguintes elementos:*
>
> *Concepção da obra de engenharia, incluindo:*
>
> *a) diagnóstico da situação atual das áreas diretamente afetadas pelo empreendimento através de relatório técnico e fotográfico, refletindo as condições atuais dos meios físico, biológico, social e econômico;*
>
> *b) estudos de demanda, com dados da população, de mobilidade urbana, ofertas de transporte atuais e projeções futuras, de modo a subsidiar e justificar a concepção do projeto;*
>
> *(...)*
>
> *e) concepção do sistema de transporte, incluindo entre outros: definição do traçado, estações, terminais, intervenções viárias, dimensionamento dos pavimentos, via permanente, obras de arte especial; e alternativas técnicas consideradas;*
>
> *f) plano operacional do sistema de transporte.*
>
> *(grifos adicionados)*

72. Portanto, de acordo com o normativo, a análise técnica do anteprojeto de engenharia proferida pela CEF deveria contemplar parte dos elementos que compõem o EVTEA, como a análise de situação atual, estudo de demanda, análise de alternativas técnicas e plano operacional do sistema de transporte.

73. Ou seja, por mais que não sejam verificados todos os elementos de um EVTEA, os apontamentos feitos no relatório de auditoria deveriam ser analisados pela mandatária da União, como o estudo de demanda, análise de soluções alternativas e plano operacional do BRT, incluindo os estudos de receitas e despesas operacionais.

74. Em relação à deficiência no anteprojeto de engenharia por ausência de indicação de estudos topográficos, a Caixa se manifestou no sentido de que teria recebido toda a documentação pertinente e, por isso, não teria apontado qualquer irregularidade.

75. Contudo, conforme indicado pela unidade técnica (peça 45, p. 19), após a manifestação da Secretaria Municipal de Palmas/TO antes desta oitiva, a irregularidade reside no fato de que não há indicação do sítio eletrônico no qual os estudos topográficos estão disponíveis, o que tem o potencial de gerar assimetria de informações entre os licitantes.

76. Por fim, em relação aos outros achados indicados no relatório de auditoria, a empresa pública se manifestou no sentido de que, de acordo com seus normativos, não cabe à Caixa a avaliação sobre a regularidade da escolha pela modalidade de contratação integrada.

77. De acordo com o art. 2º, inciso VII da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 c/c o art. 6º, inciso VII da mesma Portaria, no caso concreto, a responsabilidade pela regularidade do processo licitatório é do tomador de recursos federais, no caso, a Prefeitura de Palmas/TO.

78. Ante o exposto, a manifestação da Caixa Econômica Federal não foi capaz de elidir os indícios de irregularidades verificadas.

79. Assim, a fim de garantir a regularidade da aplicação de recursos federais, será

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

proposta determinação à Caixa Econômica Federal no sentido de que: (i) não libere recursos federais ao empreendimento enquanto permanecerem as irregularidades; e (ii) certifique-se de que há análise conclusiva sobre eventual estudo de viabilidade para o empreendimento, caso a Prefeitura de Palmas/TO apresente nova documentação.

III. Oitiva da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO

80. A SMAMTT apresentou tempestivamente sua manifestação em sede de oitiva por meio do Ofício 2.125/2016/GAB/SEISTT (peça 74), de 22/10/2016. Além desse documento, foi encaminhado o Parecer Técnico Sistêmico (peças 75 e 76), de 23/3/2016.

81. Observa-se que o referido parecer (peças 75 e 76) é o mesmo documento apresentado à época da fiscalização realizada pelo TCU (peças 24 e 25). Portanto, privilegiando o princípio da racionalidade e da economia processual, entende-se que não há novos argumentos a serem analisados nessas peças.

82. Anota-se que, apesar de a documentação já ter sido apresentada anteriormente, se a peça 74 apresentasse argumento remetendo ao parecer (peças 75 e 76), não haveria impedimento de que nova análise fosse realizada. Contudo, não é o que ocorreu no caso concreto.

III.1 Resumo da manifestação da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO (peça 74)

83. A manifestação da SMAMTT foi dividida nas seguintes seções: (i) das preliminares (peça 74, p. 2-5); (ii) dos fatos e esclarecimentos (peça 74, p. 5-11); (iii) das considerações sobre o EVTEA (peça 74, p. 11-13); (iv) quanto à opção pelo RDC contratação integrada (peça 74, p. 15-27); (v) quanto à opção pelo não parcelamento do objeto (peça 74, p. 28-24).

84. Além dessas seções, a manifestação apresentou certidão da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Palmas/TO apontando a existência de levantamento topográfico para a cidade (peça 74, p. 14) e conjunto de cartas contendo alguns estudos topográficos da região (peça 74, p. 35-45).

85. Entende-se que a análise deve ser feita para cada seção do texto apresentado. Nesse diapasão, passa-se a resumir cada seção de forma isolada, a fim de manter a estrutura original da manifestação da SMAMTT.

III.1.1 Das preliminares (peça 74, p. 2-5)

86. A SMAMTT alega que o empreendimento se trata de complexa contratação, devendo o poder público primar pela qualidade técnica da licitante vencedora e, ao mesmo tempo, buscar atender às necessidades da população, pois o planejamento das ações em prol da coletividade é uma das tarefas mais importantes de um governo.

87. Explica que, em seu ver, a mobilidade urbana passa por um conjunto de medidas em todas as áreas, não apenas na decisão sobre qual modal deve ser instalado. Nesse sentido, entende ser essencial que se aumente a qualidade do transporte público, pois, embora tenha ocorrido melhoras, esta ainda seria baixa no Brasil.

88. Segundo a defendente, a mobilidade é relacionada com o acesso de pessoas a bens e serviços. Nesse ponto, destaca que o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o nível de acesso aos meios de transporte pode influenciar a emancipação social e o bem-estar de diferentes segmentos sociais.

89. Defende que o esquecimento do transporte é o oposto do que aconteceria na sociedade fraterna e justa, preconizada pela Constituição Federal de 1988. Inclusive, devido à Emenda Constitucional 90, o transporte foi elevado a direito social expresso na própria Carta Magna.

90. Portanto, conclui que o Estado deve garantir o serviço a todos os cidadãos brasileiros. Não obstante, aponta que a falta de investimentos estaria entre as principais queixas quando o assunto é transporte. Com efeito, entende que cabe ao Poder Público elaborar novas políticas públicas de transporte, com a criação de mecanismos de projetos de desenvolvimento para décadas, sobretudo na esfera municipal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

III.1.2 Dos fatos e esclarecimentos (peça 74, p. 5-11)

91. A defendente inicia seus esclarecimentos com uma breve explanação sobre a Lei 11.578/2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para execução de ações do PAC pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

92. Expõe que, conforme o art. 2º da referida Lei, o Poder Executivo discriminará quais ações do PAC serão executadas por meio de transferências obrigatórias após a proposta do Conselho Gestor do PAC. Além disso, apresenta os requisitos elencados no art. 3º da Lei em comento: (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 descentralizados, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia.

93. Nesse sentido, o órgão municipal conclui que as condicionantes elencadas na Lei 11.578/2007 seriam as únicas existentes. Assim, por meio do Decreto 8.227/2014, a Presidência da República contemplou as ações de implantação do Corredor BRT Palmas Sul no rol de transferências obrigatórias relativas ao PAC.

94. Alega que o Ministério das Cidades, em cumprimento às Portarias 164/2013 e 334/2014, teria aprovado a proposta no que se refere às condicionantes do art. 3º da Lei 11.578/2007, assim fazendo a assinatura do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014.

95. Por fim, conclui que não há arcabouço legal para permanecerem as indagações acerca do EVTEA.

96. No tocante ao achado referente a anteprojeto de engenharia deficiente, argumenta que a Divisão de Georreferenciamento, desde 2004, mantém arquivo no formato 'dwg' com as curvas de nível das áreas urbanas do Município de Palmas/TO. Ademais, esses arquivos estariam acessíveis a qualquer interessado por meio do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Palmas/TO.

97. Segundo a defendente, essa aplicação tem o fim de disponibilizar informações sobre a cidade e subsidiar eventual estimativa de custos para itens relacionados a terraplenagem, pavimentação e obras de arte especiais. Conforme o entendimento da Prefeitura, os levantamentos geotécnicos teriam a precisão necessária e, consequentemente, não haveria ato ilegal e a licitação não poderia ser nula. Portanto, alega que não estariam presentes graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal, notadamente a economicidade e a eficiência.

98. Ainda sobre o assunto, a Secretaria explica que o fato de ser solicitado um levantamento topográfico completo, incluindo levantamento planialtimétrico e cadastral não indicaria que a Prefeitura não utilizara o levantamento topográfico no anteprojeto da obra.

99. Com efeito, no entendimento do órgão municipal, não há necessidade de novo levantamento topográfico e cadastral, uma vez que a documentação já existe e seria rotineiramente disponibilizada através de preenchimento de Formulário de Requerimento de Informações, como também por e-mail, além do acesso pelo sítio eletrônico GeoPalmas.

100. Em relação à escolha pela utilização do regime de contratação integrada do RDC, inicialmente a defesa apresenta os objetivos do RDC elencados no art. 1º, § 1º, da Lei 12.462/2011: (i) ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; (ii) promover a troca de experiências e tecnologias em busca de melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; (iii) incentivar a inovação tecnológica; e (iv) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

101. Em seguida, alega que a escolha da solução estrutural e otimizações serão definidas após a assimilação de todos os parâmetros de implantação da obra. Ainda, principalmente para obras de grande porte, a Prefeitura entende que o projetista deve ter larga experiência, adquirida pelo conhecimento de uma vasta gama de projetos e soluções.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

102. Explica que, embora o objeto seja composto de partes menos complexas, outras possuem complexidade considerável. Além disso, alega que, para a completa operacionalização do BRT, não se poderia planejar, projetar e executar o objeto como se fosse partes isoladas.

103. Aduz a definição de BRT presente no manual disponibilizado pelo Ministério das Cidades:

> *Bus Rapid Transit (BRT) é um sistema de transporte de ônibus que proporciona mobilidade urbana rápida, confortável e com custo eficiente através da provisão de infraestrutura segregada com prioridade de passagem, operação rápida e frequente e excelência em marketing e serviço ao usuário.*
>
> *(Definição de BRT, conforme Manual do BRT, transcrito à peça 74, p. 9)*

104. A partir dessa definição, o órgão alega que a compatibilização desses fatores só se daria de maneira eficiente se considerados em sua totalidade quando da elaboração dos projetos e da execução e, por esse motivo, fora selecionado o RDC Contratação Integrada (cf. peça 74, p. 9).

105. Aponta que a unidade técnica do TCU questionou a não quantificação das vantagens elencadas no parecer anteriormente enviado (peça 43, p. 16-28), mas questionou não os argumentos em si. Conclui, então, que, na sua visão, 'é bastante claro que haverá prejuízos no caso de parcelamento do objeto' (cf. peça 74, p. 9).

106. Ademais, destaca que não seria tarefa simples quantificar monetariamente eventuais vantagens e desvantagens de se parcelar ou não o objeto, não havendo metodologia clara e usualmente praticada para tal fim no Brasil.

107. Como forma de corroborar com a alegada impossibilidade de parcelamento, explica que o Sistema Inteligente de Transporte (SIT) seria parte integrante do Sistema BRT pois, sem aquele o empreendimento seria um simples corredor de ônibus.

III.1.3 Das considerações sobre o EVTEA (peça 74, p. 11-13)

108. Atinente ao estudo de viabilidade, a Secretaria explica que foi elaborado 'com base em dados estatísticos probabilísticos em diversas experiências' (cf. peça 74, p. 11). A partir desses dados, relacionaram-se grandezas (renda por domicílio, repartições de viagens entre veículos coletivos e individuais, aceitação de tempo de espera, etc.) em função da renda per capita. Esses dados teriam sido obtidos a partir de experiências de grandes obras similares, em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, amplamente citadas nos estudos apresentados.

109. Complementarmente, explica que a metodologia teria sido desenvolvida no software Mathcad versão 15 e, também, seria aprovada pelo BID, pelo Banco Mundial e pelo Eximbank do Japão, o que comprovaria a sua confiabilidade.

110. Ademais, a forma de apresentação, conforme o autor do EVTEA, teria sido elaborada com base nas instruções do Manual de Apresentação de Estudos de Viabilidade de Projetos de Grande Vulto, aprovada pela 5ª Reunião Ordinária da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 – Resolução CMA/MP 5, de 17/9/2009, do então Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

111. Ainda, conforme explica, a metodologia, os processos, as fontes e as variáveis utilizadas no estudo estariam explícitas no estudo (peças 75 e 76).

112. Observa que o modelo de distribuição de viagem entre o transporte coletivo e individual não seria comparável com o de Brasília, principalmente pelas características de distribuição territorial da população e sua renda.

113. Em relação ao valor da tarifa, destaca que foram simulados diversos cenários e que, no início dos estudos, o valor da tarifa era de R$ 2,95 enquanto que, atualmente, é de R$ 3,00. Além disso, foram feitas simulações para o cenário de uma contratação por meio de PPP, a fim de avaliar objetivamente o projeto, evitando a adoção de critérios meramente teóricos.

114. Por fim, explana que, considerando as características socioeconômicas de Palmas/TO, não caberiam estudos para sistemas de transporte com capacidades superiores a de um BRT, uma vez que tal sistema se mostra sinérgico para a promoção do desenvolvimento econômico-social ao longo do eixo de transporte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

III.1.4 Quanto à opção pelo RDC contratação integrada (peça 74, p. 15-27)

115. De pronto, a defesa alega que grande parte dos Acórdãos do TCU utilizados como critério pela unidade técnica foram exarados posteriormente à publicação do edital, a exemplo dos Acórdãos 1.388/2016, 2.153/2015 e 1.850/2015, todos do Plenário. O motivo para tal fato seria que o RDC foi recentemente implantado no Brasil, sendo que a jurisprudência ainda está em desenvolvimento no país.

116. Em relação ao questionamento pela unidade técnica sobre o enquadramento do empreendimento por possibilidade de execução com diferentes metodologias, frisa que as possivelmente empregadas não seriam de ordem corriqueira.

117. Como título de exemplo, anota que a seleção de metodologia para a construção de obras de arte especiais influencia os custos, cronogramas e as características finais do objeto. Como forma de corroborar com seu entendimento, aduz trecho do Manual de Obras de Arte Especiais do antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER):

> *3 – Escolha do tipo Estrutural*
>
> *3.3.1 – Generalidades*
>
> *Definida a diretriz no trecho, a escolha da solução estrutural e a otimização de comprimento e vãos será definida após o perfeito conhecimento e a completa assimilação de todos os parâmetros de implantação da obra. O tipo estrutural que melhor atender à interação solo-estrutura e que apresentar maiores vantagens, após o cotejo técnico e econômico de todas as variáveis envolvidas, será o escolhido. Para esta escolha, principalmente nas obras de grande porte, o projetista deverá ter uma larga experiência, adquirida pelo conhecimento de uma vasta gama de projetos e soluções.*
>
> *(transcrição à peça 74, p. 15)*

118. Com base neste trecho, conclui da seguinte forma:

> *Resta claro que, após definida a diretriz no trecho, que é o intuito de um anteprojeto, a escolha da melhor solução só poderá ser realizada mediante conhecimento de vasta gama de projetos e soluções, aliada às informações necessárias quanto ao local de implantação da obra. Esta determinação, como bem coloca o manual, só pode ser tomada por profissional de larga experiência, adquirida pelo conhecimento de uma vasta gama de projetos e soluções, sendo inviável que uma equipe de elaboração de anteprojeto demonstre técnica e economicamente todas as diferenças entre metodologias (custo, prazo e demais) pois isso seria, na verdade, determinar a melhor solução. Sabe-se que tais profissionais se encontram, majoritariamente, no setor privado.*
>
> *(peça 74, p. 16)*

119. Com citação a outro trecho do Manual do DNER, explica que, em seu entendimento, é necessário que se tenha conhecimento de todas as condições para correta tomada de decisão quanto à metodologia construtiva a ser empregada. Assim, reforça que seria necessário o trabalho em conjunto de todos os responsáveis pelos projetos e execução do objeto.

120. Assim, entende por necessário que o contratado cumpra os requisitos presentes no anteprojeto, sem obstáculos para adoção de diferentes metodologias. Esse ponto teria refletido nos requisitos de habilitação para obras de arte especiais e para o Sistema Inteligente de Transporte (SIT). Sobre esse último, aduz trecho de texto retirado do Volume 8 – Cadernos Técnicos ANTP – Sistemas Inteligentes de Transporte:

> *A avaliação da transição entre a fase de projeto e a de execução retroalimentará o próprio ITS, contribuindo para o aperfeiçoamento da sua execução e oferecendo subsídios para decidir entre prosseguir ou fazer os ajustes necessários. Um projeto à primeira vista promissor pode vir a tornar-se inviável depois de iniciadas as obras. Exemplo disso seria uma prefeitura interessada em implantar um sistema de controle de tráfego adaptativo, que promete executar automaticamente todas as atualizações e ajustes em nível de interseção e automatizar a coordenação entre interseções vizinhas. Contudo, as exigências em termos de sensores e de manutenção posterior e/ou atualizações de software se revelam tão caras e intensivas em mão de obra que a prefeitura resolve declará-lo inviável do ponto de vista econômico. É importante que se mantenha a flexibilidade de suspender projetos sempre que o piloto sinalizar que não podem (ou não devem) ser implantados. A implantação pode ser encerrada permanentemente ou suspensa até o momento*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

apropriado ou até que as condições necessárias sejam satisfeitas.

(transcrição à peça 74, p. 17)

121. Ainda sobre o SIT, a defendente ressalta que seria irresponsável determinar todas as características técnicas dos produtos a serem entregues sem possibilitar que a contratada leve em consideração a interface com as demais partes do objeto que integram o BRT Palmas Sul. Por esse motivo, a SMAMTT entende que se poderia enquadrar o empreendimento no inciso I do art. 9º da Lei 12.462/2011, por conta de seu alegado caráter de inovação tecnológica.

122. Ademais, aponta que o objeto da licitação teria caráter de alta complexidade. Para corroborar com seu entendimento, indica que, conforme o sítio eletrônico BRT Brasil, visitado em 23/8/2016, há apenas dez cidades no país que contam com sistemas BRT.

123. Como forma de ratificar seu entendimento sobre a possibilidade de utilização da contratação integrada para o processo licitatório em tela, o órgão municipal apresenta artigo sobre o modelo de contratação design-build (peça 74, p. 19-21), publicado na Revista Construção Mercado, edição 112, de novembro de 2010, anterior à própria Lei que instituiu o RDC no Brasil.

124. Em suma, o artigo aponta que tal metodologia de contratação apresentaria menor probabilidade de conflito entre projeto e execução, sendo mais convergente em relação aos objetivos tanto do cliente como do contratado. Além disso, anota que a metodologia apresentaria as seguintes vantagens: (i) os custos tendem a ser reduzidos por conta da inteligência no processo; (ii) os prazos tendem a ser mais curtos; (iii) o controle fica centralizado; (iv) a obra ganha em inovação; (v) os clientes reclamam menos (peça 74, p. 21).

125. Trazendo a analogia para o RDC, o órgão defendente apresenta tabela comparativa de prazos, citando apostila do curso de RDC, elaborada por ex-Diretor Executivo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (cf. peça 74, p. 21-22):

Tabela 2 - Quadro comparativo de prazos - cf. peça 74, p. 22

Atividades / Regime de Execução	*Contratação Integrada*	*Preço Global / Preço Unitário*	*Lei 8.666/1993*
Elaboração de projeto básico/anteprojeto	*120 dias*	*240 dias*	*240 dias*
Aprovação de anteprojeto	*-*	*300 dias*	*300 dias*
Licitação (fase interna)	*30 dias*	*30 dias*	*30 dias*
Licitação (fase externa)	*79 dias*	*47 dias*	*174 dias*
Contratação	*30 dias*	*30 dias*	*30 ias*
Elaboração de projeto	*90 dias*	*-*	*-*
Aceitação de projeto	*30 dias*		*--*
Início de obra	*379 dias*	*647 dias*	*774 dias*

126. Por fim, a SMAMTT salienta que não seria tarefa simples ou corriqueira materializar possíveis vantagens e desvantagens da utilização do regime de contratação integrada do RDC. Embora haja imperativo legal, não há metodologia consolidada para tal apuração. Esse apontamento poderia ser verificado ao se analisar uma justificativa do DNIT, um dos órgãos federais com maior quantidade de contratações pelo regime, como o seguinte exemplo, adotado à época do planejamento do BRT Palmas Sul: Edital RDC Eletrônico 52/2015-00 DNIT:

(...)

Por meio da contratação integrada, o DNIT espera obter, para um empreendimento deste vulto econômico e tecnológico, soluções técnicas inovadoras que reduzam o prazo de execução das obras e os custos diretos do empreendimento. Ademais, espera-se obter por parte dos concorrentes a máxima otimização de todos os recursos, barateando mais ainda a contratação em pauta, com vistas a atender ao interesse público através da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Evidentemente, os custos de operação deste segmento, crucial para a economia, cairão em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

muito, com expressivo e imediato retorno econômica à região. (...)

(transcrição à peça 74, p. 23-24)

127. Também apresenta a justificativa constante do Edital RDC Eletrônico 260/2016-00 do DNIT, a fim de demonstrar como a autarquia federal apresenta suas justificativas atualmente:

> *(...) Por meio da contratação integrada, o DNIT espera obter, para um empreendimento deste vulto econômico e tecnológico, soluções técnicas inovadoras que reduzam o prazo de execução das obras e os custos diretos do empreendimento. Ademais, espera-se obter por parte dos concorrentes a máxima otimização de todos os recursos, barateando mais ainda a contratação em pauta, com vistas a atender ao interesse público através da proposta mais vantajosa para a Administração Pública (...)*
>
> *(transcrição à peça 74, p. 24-27)*

128. Ressalta que foram citados apenas dois editais para não se tornar repetitivo, porém, mais exemplos do DNIT poderiam ser utilizados.

129. Dessa forma, conclui que a adoção pelo regime de contratação integrada do RDC seria adequada com o objeto e as condições do BRT Palmas Sul.

III.1.5 Quanto a opção pelo não parcelamento do objeto (peça 74, p. 28-34)

130. De pronto, a SMAMTT anota que muitos pontos que justificariam a necessidade de contratação em conjunto dos itens de tecnologia e obras já teriam sido elucidados pois também seriam motivos para a adoção do regime de contratação integrada do RDC. Como forma de corroborar com esse entendimento, aduz trecho do Relatório do Acórdão 1.510/2013-TCU-Plenário, colacionado também pela unidade técnica no relatório de auditoria (cf. peça 38, p. 35): 'verifica-se também que, conceitualmente, a contratação integrada afasta uma das diretrizes do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, que é o parcelamento do objeto, conforme disposto no inciso IV do art. 4º da Lei do RDC'.

131. Reitera que se questionou no relatório de auditoria sobre a não quantificação das vantagens elencadas, mas não sobre o mérito dos argumentos. Assim, conclui que haveria prejuízos no caso de parcelamento do objeto.

132. Novamente, colaciona justificativas utilizadas pelo DNIT nos Editais RDC Eletrônico 52/2015-00 e RDC Eletrônico 260/2016-00 (peça 74, p. 28-29). Em síntese, argumenta que, conforme as justificativas colacionadas, tanto na opção por parcelamento quanto na opção pelo não parcelamento, não há quantificação de possíveis vantagens da adoção, baseando-se em entendimento técnico e teórico sobre o assunto.

133. Explica que, em sua visão, o sistema inteligente de transporte é parte integrante do próprio conceito de BRT e, sem essa possibilidade de ser visto de forma disjunta do conceito de BRT. Com base em trecho de reportagem, reforça que o tratamento de intersecções e cruzamentos faz parte do cerne conceitual de BRT (cf. peça 74, p. 30).

134. Ainda sobre o assunto, anota que a implantação dos semáforos influenciaria e seria influenciada em custos e prazos pela interface com a infraestrutura e a rede de fibra ótica. Além disso, seria necessário integração dos softwares disponibilizados com os controladores semafóricos e as câmeras de vídeo detecção. Conclui que, caso houvesse o parcelamento da licitação, haveria risco de não cumprimento das funcionalidades do empreendimento.

135. Cita trecho do Manual de BRT:

> *Um dos assuntos mais contenciosos entre os planejadores de BRT é a locação ótima da estação em relação à interseção. O projeto da interseção e da estação deve genericamente otimizar a minimização do tempo de viagem da maioria dos usuários. A locação da estação em relação à interseção afetará o fluxo e a velocidade do tráfego misto, a velocidade e o fluxo de sistema de BRT, tempos de viagem de pedestres e a área de passagem necessária para o sistema de BRT.*
>
> *(transcrição à peça 74, p. 31)*

136. Ressalta que entende por necessária a integração entre profissionais de diferentes áreas do conhecimento desde a fase de projetos até a execução.

137. Sobre a indicação da unidade técnica referente a possível restrição à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

competitividade por indícios de item de habilitação restritivo, explica:

> *A diligência ainda aponta que os itens relativos ao centro de controle de operação (CCO) e semáforos representam aproximadamente 5,21% e por isso requisitar sua comprovação para habilitação tem caráter restritivo. Primeiramente é importante esclarecer que além dos dois itens, para seu pleno funcionamento, o CCO deverá integrar a praticamente todos os equipamentos instalados em estações e terminais (câmeras, validadores, PMVs, etc). Esta integração é feita, quanto à infraestrutura, por meio da rede de fibra óptica. Desta maneira, percebe-se que o pleno funcionamento do CCO, representado pela instalação dos softwares requisitados na habilitação, abarca uma série de itens que resultam em maior peso do que os 5,21% mencionados e, ainda, possuem uma grande relevância técnica, ressaltando a necessária integração de tecnologia e infraestrutura.*
>
> *(cf. peça 32, p. 45)*

138. Por fim, a SMAMTT aduz uma série de reportagens indicando problemas em corredores BRTs que teriam sido ocasionados por falta da correta integração de infraestrutura e tecnologia, inclusive na sua fase de contratação, no Distrito Federal, em Curitiba/PR e em Belo Horizonte/MG (peça 74, p. 32-34).

III.2 Análise da manifestação da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO

139. A primeira sessão apresentada pelo órgão municipal – 'Das preliminares' (peça 74, p. 2-5) – contextualiza seu entendimento sobre a importância das políticas públicas na área de mobilidade urbana e de transportes públicos. Entende-se que tal sessão não traz argumentos a serem analisados, visto que, em nenhum momento, a unidade técnica do TCU questionou a importância de tais políticas.

140. Dessa forma, passa-se à análise a partir da segunda sessão da manifestação 'Dos fatos e esclarecimentos' (peça 74, p. 5-11). A fim de se manter a estrutura apresentada pela SMAMTT, a análise será dividida conforme as sessões apresentadas ao longo da manifestação do órgão municipal.

III.2.1 Análise da sessão 'Dos fatos e esclarecimentos' (peça 74, p. 5-11)

141. De início, a SMAMTT alega que não haveria arcabouço legal para permanecerem indagações acerca do EVTEA. Para isso, argumenta que a Lei 11.578/2007 elenca em seu art. 3º quais são as condicionantes para as transferências obrigatórias para execução de ações do PAC.

142. Contudo, na alegação da Secretaria Municipal não foi levado em conta o disposto no art. 7º da mesma Lei, o qual preconiza que a fiscalização quanto à regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos com base naquela Lei é de competência do TCU, da CGU e das unidades gestoras da União perante as quais forem apresentados os termos de compromisso. Com efeito, também é de competência desta Corte de Contas a verificação se a legislação e as normas técnicas estão sendo aplicadas devidamente ao se aplicarem os recursos repassados.

143. Conforme indicado no relatório de auditoria (peça 38, p. 13-14), o EVTEA é peça fundamental na fase interna do procedimento licitatório, mormente em empreendimentos de mobilidade urbana. O estudo de viabilidade se inicia pela identificação da necessidade a ser satisfeita. A partir dessa definição, analisam-se as alternativas para solução desse problema, verificando os custos e a viabilidade técnica de cada uma. Como material final, seleciona-se a melhor opção que atenda à necessidade, conhecendo seus custos e características intrínsecas à solução.

144. Atualmente, conforme explorado anteriormente nesta instrução, não há regulamentação para a análise, pelo Ministério das Cidades, dos estudos de viabilidade de forma prévia à assinatura do termo de compromisso. Contudo, essa falta de regulamentação não torna desnecessária a demonstração de viabilidade por parte do proponente. Ocorre que, por determinação legal, técnica e jurisprudencial, deve-se demonstrar a viabilidade de um empreendimento antes de contratá-lo. É essa demonstração que permite justificar a razão de ser da aplicação de qualquer recurso público, conforme dispõe o princípio da motivação nos atos administrativos.

145. Pelo prisma legal, verifica-se que dois dos principais normativos relacionados a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

licitações de obras públicas indicam a necessidade de comprovação de sua viabilidade técnica, como pode ser observado na definição de projeto básico no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e no art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011. Além disso, conforme art. 74, § 1º, do Decreto 7.581/2011, aplicável a licitações que contratem por meio do RDC, devem ser incluídos no anteprojeto de engenharia a demonstração e a justificativa do programa de necessidades e os projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada, itens que, independentemente da nomenclatura, analisam a viabilidade de um empreendimento.

146. Além disso, para sistemas de transportes público coletivo e qualificação de vias de transporte coletivo contempladas com recursos federais pelo PAC, conforme o Anexo XI do AE099 da Caixa Econômica Federal, o anteprojeto deve conter, entre outros itens, obrigatoriamente: (i) diagnóstico da situação atual das áreas diretamente afetadas pelo empreendimento através de relatório técnico e fotográfico, refletindo as condições atuais dos meios físico, biológico, social e econômico; (ii) estudos de demanda, com dados da população, de mobilidade urbana, oferta de transporte atual e projeções futuras, de modo a subsidiar e justificar a concepção do projeto; (iii) concepção do sistema de transporte, incluindo alternativas técnicas consideradas; e (iv) plano operacional do sistema.

147. Pelo prisma técnico, inicialmente, apresenta-se a definição de anteprojeto de engenharia da Orientação Técnica 6/2016 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas:

> *Anteprojeto de engenharia é a representação técnica da opção aprovada em estudos anteriores, para subsidiar a elaboração do Projeto Básico, apresentado em desenhos, em número, escala e detalhes suficientes para a compreensão da obra planejada, contemplando especificações técnicas, memorial descritivo e orçamento estimativo, e deve ser elaborado como parte da sequência lógica das etapas que compõem o desenvolvimento de uma obra, precedido obrigatoriamente de estudos preliminares, programa de necessidades e estudo de viabilidade.*
>
> *(OT 6/2016 Ibraop – grifos adicionados)*

148. A mesma Orientação Técnica apresenta a definição de estudos de viabilidade:

> *Estudos de viabilidade: consiste em análises e avaliações de alternativas para a concepção da obra e de seus componentes de instalações, contendo o conjunto de elementos que objetivam examinar o empreendimento sob os aspectos técnicos, ambiental, econômico, financeiro e social, caracterizando e avaliando as possíveis alternativas para a implantação do projeto e procedendo à estimativa do custo de cada uma delas.*

149. Ainda, ressalta-se que a importância de comprovação de viabilidade para licitações já foi objeto de diversas deliberações desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 1.568/2008, 1.237/2007, 2.582/2010 e 2.835/2015, todos do Plenário.

150. Portanto, conclui-se que, o estudo de viabilidade é parte integrante do anteprojeto de engenharia e pode ser questionado por esta Corte de Contas, pela CGU e, no caso concreto, pelo Ministério das Cidades, unidade gestora da União perante a qual foi apresentado o termo de compromisso.

151. Em relação à não indicação do levantamento topográfico e cadastral no anteprojeto, a Secretaria expõe seu entendimento, no sentido de que o levantamento topográfico disponibilizado para o Município teria precisão adequada e, consequentemente, não haveria necessidade de se realizar novo levantamento topográfico.

152. De pronto, destaca-se que, após a manifestação anterior da Secretaria (peça 43), o achado se manteve devido à não indicação no edital ou no anteprojeto de engenharia, mas teve sua classificação alterada:

> *129. Após a análise da manifestação proferida pelo órgão municipal, propor-se-á que o achado referente a anteprojeto de engenharia deficiente tenha sua classificação alterada para indícios de irregularidade que não prejudica a continuidade da obra (IG-C).*
>
> *130. Apesar disso, verificou-se que não foi indicado no edital de licitação a forma como eventuais interessados no certame poderiam ter acesso aos levantamentos topográficos. Isso gera potencial assimetria de informações entre os licitantes, afetando a isonomia e a lisura da licitação. Por esse motivo, serão propostas oitivas das entidades envolvidas.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

(peça 45, p. 19)

153. Dessa forma, a priori, não é necessário que haja novo levantamento topográfico. Contudo, seria necessária a indicação no edital e/ou no anteprojeto de engenharia como os licitantes poderiam ter acesso a tal documentação, em cumprimento ao art. 74, § 1º, inciso III do Decreto 7.581/2007, o que não ocorreu. Portanto, o achado permanece, visto que, mesmo existindo os estudos topográficos, não houve indicação de que constava no anteprojeto de engenharia.

154. Sobre a escolha do regime de contratação integrada do RDC, de início, cabe destacar que não se apontou a utilização do RDC como um indício de irregularidade, mas sim a ausência de justificativa para a utilização do regime de contratação integrada, que tem sua utilização condicionada às justificativas exigidas pelo art. 9º da Lei 12.462/2011.

155. Ao se utilizar da definição de BRT apresentada no Manual de BRT, o órgão municipal explica que 'para a completa operacionalização do objeto não se pode planejá-lo, projetá-lo e executá-lo de maneira independente, como se fossem partes isoladas' (peça 74, p. 9). Contudo, o argumento não merece prosperar, uma vez que não é o regime de execução, por si só, que garante a sequência de atividades acima defendidas, mas a adequada e eficiente gestão por parte do administrador público.

156. Com efeito, outros regimes de execução, que não só o da contratação integrada, podem ser utilizados sem prejuízo de que o planejamento, elaboração do projeto e execução sejam feitos de modo interdependentes.

157. Acolher tal argumento significaria atestar a impossibilidade de se contratar um empreendimento de BRT, de forma adequada e eficiente, se não houvesse o instituto da contratação integrada, o que pela própria experiência já pode ser afastado, visto que tal regime foi criado há pouco mais de 5 anos e antes disso, bem como depois, houve empreendimentos desse tipo contratados por meio de outros regimes, como o da empreitada por preço global.

158. Ainda sobre o tema, a SMAMTT ressalta que o relatório de auditoria (peça 38) e a instrução (peça 45) questiona a não quantificação das vantagens apresentadas, não desconsiderando que elas seriam válidas. Destaca a defesa que não seria tarefa simples ou corriqueira e, inclusive, não haveria metodologia clara e usualmente praticada no Brasil para tal fim.

159. De fato, não se questionou que as vantagens apresentadas, que, em tese, podem ser válidas. Contudo, para considerá-las no caso concreto, deve haver uma ponderação, inclusive confrontando vantagens e desvantagens para a contratação do BRT Sul de Palmas. Caso contrário, para toda e qualquer obra poderia ser justificada a utilização da contratação integrada apenas listando-se as vantagens teóricas do regime. Com relação ao assunto, a jurisprudência do TCU anota que deve haver justificativa técnica e econômica circunstanciada para a utilização da contratação integrada (cf. Acórdãos 2.725/2016, 1.388/2016, 2.153/2015, 1.850/2015, 1.510/2013, todos do Plenário), dando cumprimento ao art. 9º, caput, da Lei 12.462/2011.

160. Por fim, o argumento de que não haveria metodologia válida para a comparação no Brasil não merece prosperar. O art. 9º da Lei 12.462/2011, assim como o art. 73 do Decreto 7.581/2011, afirmam que, nas licitações para a contratação de obras e serviços de engenharia, poderá ser utilizada a contratação integrada desde que técnica e economicamente justificada. Como forma de corroborar com esse entendimento, transcreve-se o subitem 9.1.1 do Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário:

> *9.1.1 a opção pelo regime de contratação integrada com base no inciso II do art. 9º da Lei*

161. De forma geral, o Voto condutor do Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário apresenta a diretriz a ser utilizada para demonstrar a real vantagem de eventual utilização da contratação integrada:

> *77. Existe na contratação integrada, entretanto, outros objetivos e vantagens. Como inscrito no voto condutor do Acórdão 1.510/2013-Plenário, de minha relatoria, 'as características do objeto devem permitir que haja a real competição entre as contratadas para a concepção de metodologias/tecnologias distintas, que levem a soluções capazes de serem aproveitadas vantajosamente pelo Poder Público'. Ainda, 'Os ganhos advindos da utilização da contratação*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

integrada devem compensar esse maior direcionamento de riscos aos particulares. Essa demonstração é o cerne para a motivação da vantagem para utilizar o novo regime'.

(Voto condutor do Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário - grifos adicionados)

162. Especificamente no âmbito da justificativa técnica, cabe colacionar trecho do Voto condutor do Acórdão 1.850/2015-TCU-Plenário:

> *28. Ou seja, quanto à motivação de ordem técnica, a contratação integrada teria como objetivo possibilitar ao contratado a incorporação de novas soluções e metodologias construtivas. Seria uma verdadeira licitação do tipo 'melhor engenharia', em que a empresa licitante com soluções técnicas mais adequadas e metodologias inovadoras estaria apta a ofertar as propostas com condições mais vantajosas para a Administração. As empresas competiriam tanto em termos de custos e margens de lucro utilizados em suas propostas quanto em termos de eficiência e tecnologia aplicada à execução do objeto.*
>
> *29. Nesse aspecto, concordo com o exame da SeinfraHidro de que tal condição se aplicaria ao Ramal do Agreste, tendo em vista a existência de estruturas complexas como túneis, barragens e aquedutos. Por exemplo, a execução de um túnel escavado em rocha poderia ser realizada por meio de uma tuneladora ou mediante o emprego de explosões controladas. Embora o resultado final para o contratante seja efetivamente o mesmo túnel, ambas as metodologias apresentam consequências bem distintas em termos de custo e prazo de execução, o que invariavelmente se refletirá nos preços ofertados à Administração pelas licitantes.*
>
> *30. Em síntese, o órgão contratante usufruiria dos benefícios decorrentes de adoção de metodologias diferenciadas e/ou soluções técnicas alternativas com a adoção do regime da contratação integrada, notadamente em objetos de complexidade singular, nos quais o órgão contratante tenha dificuldade para estabelecer a solução ideal.*
>
> *31. Por outro lado, deverão ser utilizados os demais regimes de execução contratual nos objetos mais simples, que admitam soluções semelhantes, ou em que as diferenças metodológicas sejam mínimas ou pouco relevantes para o contratante, não abarcando diferenças significativas em termos de qualidade, prazo de execução, custo, durabilidade, sustentabilidade, prazo de garantia, desempenho ou quaisquer outros requisitos objetivamente avaliáveis.*
>
> *(Voto condutor do Acórdão 1.850/2015-TCU-Plenário - grifos adicionados)*

163. Além disso, sob o ponto de vista econômico, a motivação para a utilização da contratação integrada deve preferencialmente demonstrar em termos monetários que os dispêndios totais realizados com a implantação do empreendimento serão inferiores aos gastos utilizando os demais regimes de execução. A título de exemplo, poderiam ser comparados gastos com fiscalização e supervisão do empreendimento, além de incertezas quantificadas pela utilização de anteprojeto de engenharia em detrimento de projeto básico ou executivo.

164. Por fim, o argumento de que, pela própria definição do sistema, o sistema inteligente de transporte e que os elementos de prioridade de passagem seriam partes integrantes do BRT também não será acolhido. Ocorre que, por mais que existam diferentes serviços para a composição de uma determinada contratação, o parcelamento do objeto é uma das diretrizes do RDC, conforme art. 4º, inciso VI, da Lei 12.462/2011. Em essência, a utilização da contratação integrada afasta tal diretriz e, por esse motivo, há necessidade de justificativa adequada e suficiente para o não parcelamento, o que não ocorreu no caso concreto.

165. O fato de que diferentes serviços compõem o objeto da licitação, por si só, não justifica a ausência de parcelamento, visto que, no caso concreto, as parcelas integrantes do mesmo objeto possuem natureza muito distinta; enquanto, por um lado, tem-se a execução de uma obra, por outro, tem-se um sistema de tecnologia da informação.

166. Assim, frente o exposto, também não se acolhem as justificativas apresentadas na seção para a utilização do regime de contratação integrada do RDC.

III.2.2 Análise da seção 'Das considerações sobre o EVTEA' (peça 74, p. 11-13)

167. O órgão municipal inicia sua manifestação indicando que os estudos teriam sido elaborados com base em dados estatísticos e probabilísticos de diversas experiências, inclusive das cidades do Rio de Janeiro/RJ e de São Paulo/SP. Contudo, a justificativa apresentada na manifestação em análise não elide o achado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

168. Como exemplo, em manifestação prévia, para se obter a demanda em função da renda, foram utilizados dados obtidos no Rio de Janeiro/RJ em 1977 e em São Paulo/SP em 1987 (cf. peça 44, p. 9-10). Não são trazidos aos autos qualquer tipo de correlação entre hábitos das populações daquelas cidades no passado e os hábitos dos cidadãos de Palmas/TO no presente.

169. Portanto, entende-se que os dados foram generalizados de forma inadequada, sem a devida demonstração de que seria correto considerar dados para cidades distintas em tempos diferentes.

170. Sobre a metodologia utilizada, a SMAMTT justifica que seria aprovada pelo BID, pelo Banco Mundial e pelo Eximbank do Japão. Além disso, os estudos teriam sido desenvolvidos com o software Mathcad.

171. Em relação ao software Mathcad, desde já, registra-se que é indiferente na análise pela unidade técnica do TCU, visto que se trata apenas de uma ferramenta computacional, como o Excel, ou diversos outros programas de computador com o fim de realizar operações matemáticas programadas. Portanto, esse fato não foi questionado, por ser irrelevante na eventual demonstração da viabilidade técnica e econômica do empreendimento.

172. Referente à metodologia utilizada, não foram feitos questionamentos sobre o assunto, visto que a questão reside sobre se há ou não a demonstração da viabilidade técnica e econômica do empreendimento, não havendo discussão quanto à preferência ou prioridade quanto ao método utilizado. O que se arguiu sobre o assunto foi a inconsistência dos dados utilizados e o não detalhamento para se concluir pela viabilidade financeira do empreendimento, por exemplo.

173. Ainda sobre o assunto, mesmo não tendo referencial normativo claro a ser seguido, entende-se que há requisitos mínimos a serem apresentados pelo gestor. Novamente, vale aduzir a definição de estudo de viabilidade constante da Orientação Técnica 6/2016 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, conforme § 148 desta instrução.

174. Assim, no caso concreto, independente da metodologia utilizada, deve-se demonstrar a viabilidade do empreendimento a partir de estudos lastreados por documentação comprobatória adequada e suficiente.

175. O órgão municipal argumenta que teria elaborado EVTEA com base nas instruções do Manual de Apresentação de Estudos de Viabilidade de Projetos de Grande Vulto (http://www.dnit.gov.br/download/planejamento-e-pesquisa/planejamento/estudos-de-viabilidade/manual-de-apresentacao-de-estudos-de-pre-viabilidade-de-grande-vulto-versao-2.0.pdf - visitado em 5/12/2016). Contudo, não se pode acolher tal argumento, uma vez que diversos pontos desse manual não foram observados, como, por exemplo, a análise financeira, que aponta para o levantamento dos dados sobre gastos operacionais, receitas, fluxo de caixa financeiro e valor presente líquido financeiro.

176. Ainda tendo como referência o Manual citado na manifestação em apreço, na elaboração de um EVTEA devem ser demonstrados, entre outros itens: (i) diagnóstico de situação atual, indicando a condição que motiva a existência do projeto; (ii) alternativas possíveis de alcance de finalidade; e (iii) alternativa selecionada, explicando quais seriam as vantagens em detrimento das outras possíveis. Todos esses itens foram indicados como insuficientes no EVTEA apresentado para o BRT-Palmas/TO, conforme relatório de auditoria (peça 38, p. 14-20). Assim, verifica-se que o Manual que a Secretaria indica ter utilizado corrobora com as irregularidades apontadas pela unidade técnica no relatório de auditoria.

177. O órgão municipal argumenta que a metodologia, os processos, as fontes e as variáveis utilizadas estariam explicitas no estudo (peças 75 e 76). Contudo, tal fato não foi verificado. Como exemplo, não há memorial de cálculo indicando o que representariam diversas variáveis nas equações de tal documento. Sem o memorial de cálculo, não se pode fazer juízo de valor sobre tais fórmulas.

178. Esse ponto já foi indicado em análises pretéritas pela unidade técnica, como o seguinte trecho:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

> *68. Além disso, por se tratar de uma obra pública, exige-se maior transparência no estudo. Inclusive, entende-se que a utilização de fórmulas sem o memorial descritivo vai de encontro ao princípio da transparência, que, entre outros, norteia a Administração Pública. Sem esse memorial, não se pode fazer juízo de tal metodologia e inviabiliza-se o controle social. Nesse sentido, a Lei 9.784/1999 determina à Administração Pública a observância dos princípios da motivação e da razoabilidade em seus atos.*
>
> *(peça 45, p. 10)*

179. A SMAMTT argumenta que o modelo de distribuição de viagem entre o transporte coletivo e individual não seria comparável com o de Brasília.

180. Registra-se que a comparação entre cidades feita em instrução anterior (peça 45, p. 12) não foi utilizada como critério de auditoria, mas apenas como uma exemplificação de que há a possibilidade de que a demanda poderia estar superestimada.

181. Ainda sobre o argumento, observa-se que o órgão indica que não seria adequado comparar cidades com perfis diferentes. Assim, fica claro que a própria Prefeitura Municipal de Palmas/TO concorda com o apontamento realizado no relatório de auditoria e na instrução anterior (peça 45), de que a utilização de dados de outras cidades, em décadas diferentes, não é razoável para o levantamento de dados estatísticos sobre o comportamento dos habitantes de Palmas/TO.

182. Por fim, atinente ao estudo comparativo de soluções, a Secretaria se manifesta no sentido de que não caberiam estudos para sistemas com capacidade superior ao de um BRT. Contudo, como indicado no relatório de auditoria, há indicativos de que a estimativa de demanda para o sistema em tnela estaria superestimada (cf. peça 38, p. 14-19). Portanto, o que seria esperado, na realidade, é a comparação com sistemas de capacidades inferiores ao do BRT, a fim de avaliar se há real necessidade de instalação de tal modal.

III.2.3 Análise da seção 'Quanto à opção pelo RDC contratação integrada' (peça 74, p. 15-27)

183. A SMAMTT alega que grande parte dos Acórdãos do TCU utilizados como critério pela unidade técnica foram exarados posteriormente à publicação do edital. Contudo, tal argumento não torna inválida a argumentação da unidade técnica. Ocorre que os referidos Acórdãos do TCU não inovam na legislação, que define como necessária a justificativa técnica e econômica para a utilização da contratação integrada, conforme art. 9º da Lei 12.462/2011.

184. Vale destacar que a jurisprudência do TCU não possui vigência temporal, uma vez que constitui apenas interpretação de norma legal, que, de fato, é o ato normativo dotado de vigência bem definida. Em segundo lugar, há uma falha lógica em tal linha de argumentação. Se for atribuída uma vigência ao entendimento jurisprudencial sem qualquer relação com a vigência da lei, o TCU não poderia jamais ter o primeiro precedente. Isso porque esse precedente nunca estaria suportado por decisão anterior do próprio Tribunal.

185. Além disso, visto que o processo licitatório em tela ainda não teve a adjudicação de seu objeto, não se vislumbram impedimentos para que a irregularidade seja sanada.

186. Para o argumento de que haveria diferentes possibilidades metodológicas para execução do empreendimento, nota-se que não foram aduzidos estudos comprobatórios referentes ao caso concreto. Diferentemente, aduziu-se trecho do Manual de Obras de Arte Especiais do então DNER, atual DNIT.

187. De pronto deve-se destacar que em nenhum momento foi colocado que não poderia ser utilizado o regime de contratação integrada para o empreendimento. O que foi questionado no relatório de auditoria foi a justificativa deficiente para tal regime de contratação, considerada insuficientemente detalhada.

188. Conforme o art. 9º da Lei 12.462/2011, nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições: (i) inovação tecnológica ou técnica; (ii) possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou (iii)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

189. Dessa forma, fica claro que deve haver justificativa, tanto técnica como econômica, para que seja utilizada a contratação integrada. Diversos são os Acórdãos do TCU nesse sentido, indicando que deve haver justificativa que demonstre vantagem de tal regime, a exemplo dos Acórdãos 1.388/2016, 2.153/2015, 1.850/2015, 1.399/2014 e 2.242/2014, todos do Plenário.

190. Frente ao disposto na legislação e na jurisprudência desta Corte de Contas, não se pode afirmar que a manifestação apresentada é satisfatória, pois se trata de argumentação em tese e ampla, que pode ser aplicada a qualquer empreendimento que tenha serviços de obras de arte especiais, não abordando especificidades do caso concreto.

191. Ademais, tal justificativa vai de encontro à orientação prolatada no item 9.4 do Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário, que orienta que as unidades técnicas deste Tribunal observem os itens 9.1.1 e 9.1.2 do mesmo Acórdão, transcrito no § 160 desta instrução.

192. A SMAMTT apresenta ainda argumentos no sentido de que seriam necessários profissionais experientes. Ainda, explicita que seria inviável analisar todas as diferentes soluções, por motivos de 'custo, prazo e demais' (peça 74, p. 16). Além disso, os profissionais mais experientes se encontrariam, majoritariamente, no setor privado, segundo a defendente (cf. peça 74, p. 16).

193. De forma geral, esse argumento não apresenta análises sobre o caso concreto e não quantifica os alegados impactos de custo ou cronograma.

194. Entende-se que a demonstração de justificativa para a contratação integrada passa justamente por essa quantificação, comparando com uma solução de preparação de projetos pela Administração e até mesmo pela opção de contratar, em parcelas diferentes, projetos e execução. Entretanto, as alegações da Secretaria Municipal se resumem a alegar, sem quantificação ou qualquer menção ao caso concreto que a contratação integrada seria a melhor opção por preço ou prazo.

195. A Secretaria Municipal alega que, para a utilização da contratação integrada, bastaria que fossem cumpridos os requisitos estabelecidos para o anteprojeto, sem prejuízo à possibilidade de adoção de diferentes metodologias. Esses pontos refletiriam nos requisitos de habilitação para as obras de arte especiais e para o Sistema Inteligente de Transporte, segundo a manifestação.

196. Ocorre que o argumento de possibilidade de uso de diferentes metodologias para os serviços de obras de arte especiais e do SIT, por si só, não pode ser acolhido, visto que não há comprovação de que tais serviços tenham alta complexidade envolvida. Cabe destacar que o tema já foi abordado no relatório de auditoria:

> *136. Ademais, segundo entendimento apresentado no Acórdão 1.399/2014-TCU-Plenário, a 'possibilidade de execução mediante diferentes metodologias' deve corresponder a diferenças metodológicas em ordem de maior grandeza e de qualidade, capazes de ensejar uma real concorrência entre propostas, de forma a propiciar soluções vantajosas e ganhos reais para a Administração e justificar os maiores riscos (e, em tese, maiores preços embutidos) repassados ao particular. Este enquadramento não se presta a situações nas quais diferenças metodológicas são mínimas, pouco relevantes ou muito semelhantes, como ocorre nos casos de serviços comuns, ordinariamente passíveis de serem licitados por outros regimes ou modalidades.*
>
> *137. Destaca-se o entendimento do Acórdão 2.242/2014-TCU-Plenário. Segundo esse julgado, um dos pressupostos necessários para a adoção do regime de contratação integrada é que as obras e os serviços de engenharia a serem contratados sejam de alta complexidade. A simples presença de diferenças metodológicas na execução entre as diversas soluções possíveis não justifica o uso da contratação integrada, já que praticamente todas as obras e serviços de engenharia podem ser realizados mediante alguma variação de metodologia de execução. Obras de baixa complexidade, portanto, afastam a possibilidade do uso do regime de contratação integrada.*
>
> *(peça 38, p. 32)*

197. Em seguida, a defendente apresenta trecho do Caderno Técnico Volume 9 da ANTP. O trecho colacionado mostra a possibilidade de interdependência entre a execução e o planejamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

do SIT. Contudo, entende-se que o trecho apresentado corrobora com o achado de que é necessário maior detalhamento na justificativa para a contratação integrada e no planejamento licitatório de

198. Cabe, novamente, transcrever o trecho apresentado pela Secretaria Municipal:

> *A avaliação da transição entre a fase de projeto e a de execução retroalimentará o próprio ITS, contribuindo para o aperfeiçoamento da sua execução e oferecendo subsídios para decidir entre prosseguir ou fazer os ajustes necessários. Um projeto à primeira vista promissor pode vir a tornar-se inviável depois de iniciadas as obras. Exemplo disso seria uma prefeitura interessada em implantar um sistema de controle de tráfego adaptativo, que promete executar automaticamente todas as atualizações e ajustes em nível de interseção e automatizar a coordenação entre interseções vizinhas. Contudo, as exigências em termos de sensores e de manutenção posterior e/ou atualizações de software se revelam tão caras e intensivas em mão de obra que a prefeitura resolve declará-lo inviável do ponto de vista econômico. É importante que se mantenha a flexibilidade de suspender projetos sempre que o piloto sinalizar que não podem (ou não devem) ser implantados. A implantação pode ser encerrada permanentemente ou suspensa até o momento apropriado ou até que as condições necessárias sejam satisfeitas.*
>
> *(transcrição à peça 74, p. 17 – grifos adicionados)*

199. Portanto, fica claro que são necessários maiores detalhamentos nos estudos prévios ao processo licitatório, a fim de garantir que os recursos investidos tenham retornos concretos à população beneficiada.

200. Além disso, destaca-se que o trecho colacionado está na seção relacionada à fase de pré-execução e piloto da atividade. Ou seja, o texto trata de um momento no qual ainda não há

201. Por mais que, em tese, exista a possibilidade de o serviço relacionado ao SIT ter caráter de inovação tecnológica, esse argumento não foi acompanhado de base comprobatória. Além disso, conforme pode ser observado nos critérios de pagamento contratual (peça 28, p. 124-132), a contratação da implantação do BRT, que envolve diversos outros serviços, é consideravelmente maior do que a parte referente ao SIT.

202. A SMAMTT alega que um sistema BRT teria alta complexidade e, como forma de provar tal alegação, apresenta o dado de que, em consulta realizada no sítio eletrônico BRT Brasil em 23/8/2016, apenas dez cidades no país contariam com esse sistema.

203. De pronto, anota-se que a decisão pela contratação de tal sistema é avaliada em diversos aspectos, como utilizem tal sistema, por si só, não deixa evidente que se trataria de sistema complexo.

204. Além disso, ao se analisar o orçamento estimado para a contratação (peça 28, p. 214-132), verifica-se que diversos serviços são usualmente contratados pela Administração Pública, como terraplenagem, pavimentação, sinalização, aquisição de material betuminoso e transporte de material betuminoso.

205. A Secretaria então apresenta artigo sobre o modelo de contratação design-build, que aponta diversos pontos positivos sobre o modelo de contratação, similar à contratação integrada do RDC. Conforme já anotado anteriormente, não se pode acolher justificativa em tese, que poderia ser aplicada a qualquer empreendimento. Exige-se que seja feita ponderação sobre o caso concreto, o que não ocorreu.

206. Ademais, deveriam ser levadas em consideração algumas problemáticas possíveis na contratação integrada, como o provável aumento de preços, devido a fatores como baixo detalhamento do anteprojeto, maiores riscos aos particulares e redução da competitividade do certame, e não apenas consideradas as vantagens da possibilidade desejada.

207. Em relação à tabela colacionada (Tabela 2 - Quadro comparativo de prazos - cf. peça 74, p. 22), observa-se que, claramente, não se trata do caso concreto, visto que é retirada de um artigo. Ainda, por mais que, em tese, possa existir um ganho de prazo até o início das obras, esse é apenas um ponto a ser ponderado. Ainda, cabe colacionar trecho do Relatório do Acórdão 1.510/2013-TCU-Plenário, que repreende que a justificativa de contratação integrada seja feita, de forma abstrata e ampla, baseada no prazo de contratação:

> *71. Única ponderação é feita quanto à alegada exiguidade de prazo. Observa-se que, a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

princípio, toda obra pública possui – em maior ou menor grau – caráter urgente, pois não faz sentido dispor recursos públicos na consecução de empreendimento sem prazo para conclusão ou com algum compromisso para sua entrada em funcionamento. Entende-se que se há a demanda da sociedade pela utilização do empreendimento e se há disponibilização de recursos públicos para sua realização, o devido atendimento dos prazos previstos é regra, e não exceção.

72. Conforme assinala Maurício Portugal Ribeiro (em seu livro Regime diferenciado de contratação: licitação de infraestrutura para Copa do Mundo e Olimpíadas. São Paulo: Atlas, 2012):

(...) a norma constante do art. 9º, poderia ter dito que a contratação integrada será utilizada sempre que a exiguidade de tempo para a execução da obra o exigir. Mas não foi isso que o dispositivo legal disse. Condicionou claramente o uso da contratação integrada à sua justificativa do ponto de vista técnico e econômico. Por isso, a necessidade de entender claramente em que casos faz sentido a Administração Pública usar a contratação integrada.

73. Assim, ainda que seja possível compreender que se trata de empreendimento enquadrado em situação excepcionalíssima – em que o decurso de prazo acarretará sérios prejuízos ao necessário atendimento da demanda dos eventos esportivos vindouros – considera-se que o prazo para entrega de um empreendimento não deve genericamente figurar como justificativa para escolha da contratação integrada.

(Relatório do Acórdão 1.510/2013-TCU-Plenário – grifos adicionados)

208. Por fim, a SMAMTT argumenta que o DNIT, uma das entidades públicas que mais utiliza o regime de contratação integrada, teria apresentado justificativas semelhantes. Contudo, não se acolhe esse argumento.

209. Inicialmente, destaca-se que o fato de não ter sido apontada eventual irregularidade em julgamentos pretéritos desta Corte não é um atestado de regularidade, conforme excerto do Voto proferido pelo Ministro Valmir Campelo no Acórdão 2.843/2008-TCU-Plenário.

210. Ademais, sobre os editais do Dnit especificamente, foi prolatado pelo TCU o Acórdão 2.725/2016-Plenário. Trata-se de auditoria realizada no Dnit com o objetivo de avaliar os procedimentos utilizados para a elaboração, análise e aprovação de anteprojetos a serem utilizados em licitações no âmbito do RDC, especificamente no regime de contratação integrada.

211. O resultado daquela auditoria verificou, entre outros achados, que a Instrução de Serviço/DG/DNIT 9/2014 não exige o cumprimento do art. 9º, incisos I, II e III e § 3º, da Lei 12.462/2011. Com efeito, o referido Acórdão tem a seguinte redação:

9.1 Determinar ao DNIT que, no prazo de 60 dias:

9.1.1. inclua em norma específica sobre os atos preparatórios das licitações no regime de contratação integrada do RDC a exigência de justificativa para que a obra seja licitada por esse regime, em conformidade com o art. 9º, incisos I, II e III da Lei 12.462/2011, bem como a exigência de critérios objetivos para a avaliação e julgamento das propostas, caso a condição escolhida tenha sido a possibilidade de execução com diferentes metodologias, em cumprimento ao art. 9º, § 3º, da Lei 12.462/2011 c/c Art. 74, § 2º, do Decreto 7.581/2011;

(...)

9.2. dar ciência ao DNIT que a opção pelo regime de contratação integrada, nos termos do inciso II e caput do art. 9º da Lei 12.462/2011:

9.2.1. se restringe às situações em que as características do objeto permitam que haja a real competição entre as licitantes para a concepção de metodologias e tecnologias distintas, que levem a soluções capazes de serem aproveitadas vantajosamente pelo Poder Público, no que refere à competitividade, ao prazo, ao preço e à qualidade, em relação a outros regimes de execução, especialmente a empreitada por preço global;

9.2.2. deve estar fundamentada em análise comparativa com contratações já concluídas ou outros dados disponíveis, procedendo-se à quantificação, inclusive monetária, das vantagens e desvantagens da utilização do regime de contratação integrada, sendo vedadas justificativas genéricas, aplicáveis a qualquer empreendimento, e sendo necessária a justificativa circunstanciada no caso de impossibilidade de valoração dos parâmetros citados;

212. Portanto, verifica-se que, em trabalho que avaliou especificamente as licitações do DNIT que utilizaram o regime de contratação integrada do RDC, apontaram-se irregularidades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

semelhantes aos indícios verificados neste processo.

213. Ante o exposto, entende-se que a manifestação da Secretaria Municipal atinente do achado de motivação deficiente do ato de escolha do regime de contratação integrada do RDC não foi capaz de elidir as irregularidades verificadas.

III.2.4 Análise da seção 'Quanto à opção pelo não parcelamento do objeto' (peça 74, p. 28-34)

214. Inicialmente, a SMAMTT argumenta que muitos dos pontos que justificariam a necessidade de contratação em lote único seriam as mesmas já apresentadas em sua manifestação relacionada à contratação integrada. Destaca-se, desde logo, que essas manifestações não foram acolhidas pelas análises realizadas nesta instrução, conforme seção III.2.3 desta instrução.

215. Sobre o argumento de que o DNIT teria procedido de maneira similar anteriormente, pode-se utilizar a mesma argumentação já explorada anteriormente: (i) eventuais irregularidades não apontadas em julgamentos pretéritos desta Corte não são um atestado de regularidade; e (ii) há manifestação recente desta Corte apontando irregularidades nas licitações do DNIT.

216. O órgão municipal explica que, em seu entendimento, o SIT seria parte integrante do conceito de BRT e por isso não se poderia contratá-lo de forma separada da parte de estrutura devido a eventuais dificuldades de integração dos softwares disponibilizados com os controladores semafóricos e as câmeras de vídeo detecção. Contudo, nenhuma explicação sobre essas supostas dificuldades é apresentada e, consequentemente, não se pode acolher tal argumento.

217. Registra-se que, seja qual for regime de contratação, o que melhora a qualidade e a chance de sucesso da contratação, bem como a integração arguida pelo órgão municipal, é a sua gestão, a qual consiste no devido planejamento, correta execução, monitoramento próximo e adoção de providências tempestivas para solucionar problemas. Assim, a possível escolha do regime de contratação integrada deve ser inserida no âmbito desse planejamento, no qual deve ser considerado as vantagens, as desvantagens e as justificativas para a adoção de tal regime.

218. Ainda, a análise deveria passar pela comparação de vantagens e desvantagens da contratação em lote único e de seu parcelamento. Contudo, não foram apresentados os estudos que levaram à conclusão pelo não parcelamento do objeto.

219. A título de exemplo, não há explicação sobre quais seriam as eventuais incompatibilidades que poderiam surgir entre softwares, equipamentos e infraestrutura. Ou seja, as informações foram apresentadas sem os devidos estudos ou elementos comprobatórios.

220. Ressalta-se que não se conclui pela inviabilidade de que a contratação seja realizada em lote único, mas que a justificativa não é adequada, visto que não há elementos que comprovem a real vantagem para a Administração Pública da escolha de não parcelar.

III.2.5 Considerações finais acerca da manifestação da SMAMTT

221. Ante o exposto, a manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte não foi capaz de elidir os indícios de irregularidades verificados.

222. Considerando que as irregularidades verificadas não se tratam de meras irregularidades formais, a proposta de encaminhamento será no sentido de assinalar prazo para que a Prefeitura de Palmas/TO adote as providências necessárias para o exato cumprimento da lei, consistente na anulação do edital RDC Eletrônico 1/2015.

223. Além disso, será proposta determinação à Prefeitura no sentido de que, em um possível novo certame licitatório sobre o mesmo objeto, caso deseje utilizar recursos federais na execução do empreendimento, elabore e encaminhe para o Ministério das Cidades e para a mandatária da União os estudos de viabilidade técnica-econômica do empreendimento, contemplando de forma adequada e suficiente a demonstração de viabilidade do mesmo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

224. De maneira similar, será proposta determinação à Prefeitura no sentido de que, em eventual novo processo licitatório, caso se aplique, encaminhe a esta Corte de Contas: (i) as justificativas técnicas e econômicas para a utilização da contratação integrada; e (ii) as justificativas para a ausência de parcelamento do objeto do edital.

CONCLUSÃO

225. As manifestações em sede de oitiva dos órgãos e entidades não elidiram os indícios de irregularidades verificados no relatório de auditoria, conforme análise realizada no exame técnico desta instrução.

226. Em relação ao estudo de viabilidade, manteve-se o entendimento acerca de sua insuficiência e deficiência, uma vez que não foi demonstrada a viabilidade do objeto da licitação. Essa irregularidade está em flagrante inobservância às exigências do art. 9º, § 2º, inciso I da Lei 12.462/2011 e do art. 74, inciso I e § 1º, inciso II do Decreto 7.581/2011 ao não contemplar de forma adequada e suficiente a demonstração e a justificativa do programa de necessidades e os projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada.

227. Sobre o anteprojeto deficiente, a equipe de auditoria não identificou indicação da existência de levantamento topográfico e cadastral elaborado pela Prefeitura no edital de licitação e no anteprojeto de engenharia. Em sede de oitiva, também não foi indicado pelo jurisdicionado que tal informação constaria na documentação do processo de licitação, embora esses elementos técnicos constem de página da internet da Prefeitura.

228. Cabe notar que o instrumento convocatório da licitação não menciona o endereço do sítio eletrônico no qual os licitantes poderiam encontrar o levantamento topográfico e cadastral da região de implantação das obras, acarretando potencial assimetria de informações aos licitantes. Assim, houve desrespeito ao art. 74, § 1º, inciso I do Decreto 7.581/2011.

229. Para os indícios de irregularidade referentes à justificativa para a utilização da contratação integrada, a manifestação foi considerada insuficiente, pois, de forma geral, trouxe argumentos abstratos, em sentido amplo e de forma genérica, os quais poderiam ser arguidos para qualquer tipo de empreendimento, não abordando especificidades do caso concreto. Além disso, ao anotar que poderia haver incompatibilidade de serviços caso fossem projetados e executados por empresas diferentes, não foram detalhadas as eventuais impossibilidades. Com efeito, foram desrespeitadas as exigências do art. 9º da Lei 12.462/2011 e da jurisprudência do TCU para a utilização de tal regime de contratação.

230. Por fim, atinente aos indícios de restrição à competitividade do certame, a falta de parcelamento não foi justificada de forma suficiente. De forma similar ao apresentado na manifestação sobre a justificativa para a contratação integrada, os argumentos se restringiram a ilações in abstractu, no sentido de que, pela definição do BRT, o objeto seria composto por vários subsistemas que devem trabalhar de forma integrada. Contudo, não se apresentaram justificativas suficientes de que, para o caso em tela, seria inadequado que o objeto fosse parcelado, em desacordo com o art. 4º, inciso VI da Lei 12.462/2011, o qual coloca o parcelamento do objeto como uma das diretrizes a serem seguidas por contratações que utilizem o regime diferenciado de contratações.

231. Observa-se que as irregularidades verificadas não constituem mera desconformidade formal com os dispositivos legais mencionados; ao contrário, configuram grave ofensa aos princípios que regem as licitações e contratos públicos. Nesse contexto, o art. 44 da Lei 12.462/2011 c/c o art. 49 da Lei 8.666/1993 dispõem expressamente que a licitação deve ser anulada se restar caracterizado vício que atente contra leis ou princípios administrativos.

232. Ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, reconheceu que o TCU tem competência para determinar a anulação de contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou, caso a seu juízo estiver manchado pela ilegalidade (MS 23.555).

233. Com efeito, ante as irregularidades observadas no processo licitatório, a Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte deve adotar as medidas adequadas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

com vistas a anular o processo licitatório que prevê a utilização de recursos federais a serem repassados por meio do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014.

234. Destaca-se que não se vislumbra o perigo da demora inverso, visto que o objeto da licitação ainda não fora adjudicado, não há contrato assinado para o empreendimento e, consequentemente, ainda não se iniciaram as obras. Ademais, por não haver dispêndio de recursos federais, não se configuram indícios de débito.

235. Caso a Secretaria Municipal permaneça interessada em dar prosseguimento ao empreendimento com previsão de recursos federais a serem repassados pelo referido Termo de Compromisso, deve adotar medidas adequadas com vistas a sanear as irregularidades verificadas. Ressalta-se que, para a utilização do regime de contratação integrada, anteprojeto de engenharia observando as exigências da Lei 12.462/2011 e do Decreto 7.581/2011, em especial estudo de viabilidade técnico-econômica apto a comprovar a viabilidade do empreendimento, dando cumprimento ao art. 5º, inciso II, alínea 'b', e § 2º, da Portaria Interministerial 507/2011. Registra-se que o art. 5º da Portaria Interministerial 507/2011 é aplicável ao caso concreto por força do art. 2º, inciso VII, da mesma Portaria. Ainda, ressalta-se a competência de fiscalização das unidades gestoras da União quanto à regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos no âmbito do PAC, conforme art. 7º da Lei 11.578/2007.

236. Além disso, no caso de eventual nova licitação, deve ser encaminhada a esta Corte a documentação referente às justificativas para a contratação integrada e para o não parcelamento. A razão de envio para esta Corte ao invés de envio para o Ministério das Cidades ou para a mandatária da União reside no fato de que o art. 5º, inciso II, alínea 'd', da Portaria Interministerial 507/2011, aplicável ao caso concreto, restringe a verificação do procedimento licitatório pelo convenente à documentação referente a itens como: (i) contemporaneidade do certame; (ii) preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência; (iii) enquadramento do objeto.

237. Ademais, caso a Prefeitura decida por refazer o processo licitatório, o Ministério das Cidades e a mandatária da União, dentro de suas competências, devem verificar se as irregularidades observadas neste processo foram saneadas, antes da liberação de recursos federais referentes ao Termo de compromisso 0444.024-63/2014, sobretudo avaliando a viabilidade do empreendimento, por meio do EVTEA que deve ser novamente elaborado e apresentado.

238. Por fim, cabe trazer à baila que, a irregularidade referente ao EVTEA deficiente é grave, o que enseja o chamamento em audiência dos responsáveis indicados na matriz de responsabilização do relatório de auditoria (peça 38, p. 49-52). Será proposto que tal medida seja realizada no âmbito do processo de monitoramento que será autuado.

239. Assim, visto que os presentes autos possuem urgência em sua apreciação, por força do disposto no art. 122, § 2º, da Lei 13.242/2016 (LDO 2016), e que as determinações ora alvitradas ensejarão a formação de processo apartado de monitoramento, propõe-se que as audiências sejam realizadas nesse futuro processo apartado.

240. Por fim, será proposto o encaminhamento da decisão a ser proferida ao Ministério Público Federal e à Justiça Federal de Tocantins, de modo a subsidiar a apreciação da ação civil pública constante do processo 0008316-13.2015.4.01.4300.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, que se enquadram no disposto no art. 117, § 1º, inciso IV, da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), apontados no edital RDC Eletrônico 1/2015 da Prefeitura de Palmas/TO, no âmbito do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014, relativo aos serviços de regularização ambiental, elaboração de projetos básico e executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte na região sul de Palmas/TO (BRT Sul de Palmas/TO), com potencial dano ao erário de R$ 227.580.000,00, subsistem e que o TCU reavaliará a recomendação de paralisação caso a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

Prefeitura Municipal de Palmas/TO adote a seguinte medida corretiva:

a.1 elaborar estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a implantação do BRT na cidade, que seja aprovado pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal e contemple análises técnicas e econômicas adequadas e suficientes sobre o empreendimento, destacando a necessidade de estudos que quantifiquem a demanda por transporte na região atendida, a escolha da melhor solução técnica para o atendimento dessa demanda e a quantificação de despesas de operação do empreendimento, inclusive com referência dos dados utilizados na análise;

b. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45, caput da Lei 8.443/1992 c/c o art. 251 do Regimento Interno do TCU, assinar prazo de quinze dias para que a Prefeitura de Palmas/TO, caso deseje utilizar recursos federais para a execução do empreendimento BRT Sul de Palmas/TO, adote as providências necessárias para o exato cumprimento da lei, consistente na anulação do edital RDC Eletrônico 1/2015, da Secretaria Municipal de Finanças em interesse da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte, cujo objeto deveria ser parcialmente pago com recursos do Ministério das Cidades, mediante Termo de Compromisso 0444.024-63/2014, informando ao TCU as medidas adotadas;

c. determinar à Prefeitura de Palmas/TO, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em um possível e futuro novo certame licitatório sobre o mesmo objeto, caso deseje utilizar recursos federais na execução do empreendimento, elabore e encaminhe para análise do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, em prazo mínimo de 120 dias antes da data estimada de publicação do instrumento convocatório, os estudos de viabilidade técnico-econômica do empreendimento, sobretudo um competente e atualizado estudo de demanda por transporte público na cidade de Palmas/TO, elaborando modelagem adequada e suficiente para aferir se há necessidade de expansão da capacidade do sistema de transporte público da cidade, além de, obrigatoriamente, avaliar possíveis alternativas menos onerosas que possam atender a demanda estimada, a exemplo de melhor gestão ou distribuição de linhas de ônibus, racionalização de trajetos, integração física e tarifária, mudanças urbanísticas que favoreçam transporte não motorizado etc., inclusive indicando como os dados utilizados na análise foram obtidos;

d. determinar à Prefeitura de Palmas/TO, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em um possível e futuro novo certame licitatório sobre o mesmo objeto, caso deseje utilizar recursos federais na execução do empreendimento, elabore e encaminhe para análise do Tribunal de Contas da União, em prazo mínimo de 60 dias antes da data estimada de publicação do instrumento convocatório:

d.1 justificativas técnicas para a utilização do regime de contratação integrada que demonstrem o atendimento ao disposto no art. 9º, incisos I, II e III, da Lei 12.462/2011;

d.2 justificativas técnicas para o não parcelamento do objeto;

e. determinar ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

e.1 se abstenham de liberar qualquer parcela de recursos federais para o empreendimento BRT Sul de Palmas/TO, objeto do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014, enquanto a Prefeitura Municipal de Palmas/TO não cumprir as determinações propostas nos itens b e c supra, cabendo observar, também, teor do trânsito em julgado do processo judicial sobre o empreendimento;

e.2 examinem conclusivamente os elementos apresentados pela Prefeitura Municipal de Palmas/TO constantes do item c supra, avaliando especialmente a viabilidade técnico-econômica do empreendimento;

e.3 caso os estudos de viabilidade apresentados se mostrem deficientes, adotem providências no sentido de rescindir o Termo de Compromisso 0444.024-63/2014;

e.4 encaminhem ao Tribunal os resultados dos exames técnicos efetuados em atenção aos subitens e.2 e e.3 supra, no prazo de 60 dias a partir do recebimento de tal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

documentação;

f. dar ciência à Prefeitura do Município de Palmas/TO das seguintes irregularidades ocorridas no Edital RDC Eletrônico 1/2015, para a contratação do empreendimento BRT Sul de Palmas:

f.1 estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente, em desacordo com a documentação exigida pelo art. 9º, § 2º, inciso I da Lei 12.462/2011 e o art. 74, inciso I e § 1º, inciso II do Decreto 7.581/2011 ao não contemplar de forma adequada e suficiente a demonstração e a justificativa do programa de necessidades e os projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada;

f.2 anteprojeto de engenharia deficiente, não indicando o levantamento topográfico e cadastral, por mais que tal documentação existisse, em desrespeito ao art. 74, § 1º, inciso I do Decreto 7.581/2011;

f.3 motivação deficiente do ato de escolha do regime de contratação integrada do RDC, em desrespeito ao art. 9º da Lei 12.462/2011;

f.4 restrição à competitividade do certame, ao não justificar o não parcelamento do objeto, em desrespeito à diretriz definida no art. 4º, inciso VI, da Lei 12.462/2011;

g. autorizar à SeinfraUrbana a monitorar as determinações ora propostas em processo apartado de monitoramento;

h. no processo de monitoramento que vier a ser aberto, realizar a audiência dos seguintes responsáveis: JOAO MARCIANO JUNIOR (CPF: 492.378.371-00), ANTONIO LUIZ CARDOSO BRITO (CPF: 485.256.421-34), MARIA LUCYLLA RASSI SANT ANNA (CPF: 838.182.511-34), ENEAS RIBEIRO NETO (CPF: 323.332.261-53), ROBSON FREITAS CORREA (CPF: 318.984.672-34), VIVIENE GOMIDE DUMONT VARGAS (CPF: 597.996.761-34) e JOAQUIM JOSE DE OLIVEIRA JUNIOR (CPF: 438.266.011-49), na condição de membros da comissão de licitação em 26/2/2016, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto à ausência de verificações, antes de dar prosseguimento ao certame licitatório, referentes à falta de comprovação de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento, o que propiciou a ocorrência de licitação sem a completude dos elementos necessários à fase interna da licitação, especificamente à comprovação de viabilidade do empreendimento, com infração ao disposto no art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011 e à jurisprudência desta Corte de Contas no que diz respeito à necessidade de demonstração de viabilidade do empreendimento, a exemplo dos Acórdãos 3.264/2011, 2.386/2013 e 2.696/2013, todos do Plenário;

i. enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, acompanhada de relatório e voto, ao Ministério Público Federal e à Justiça Federal de Tocantins, de modo a subsidiar a apreciação da ação civil pública constante do processo 0008316-13.2015.4.01.4300.

j. arquivar os presentes autos."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014687.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria destinada a avaliar a implantação do corredor de transporte BRT (*bus rapid transit*) e o sistema inteligente de transporte (SIT) na região sul do Município de Palmas/TO (BRT Sul) por meio do RDC Eletrônico 1/2015 conduzido pelo secretaria municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte.

2. Como visto, para a realização do aludido projeto, foi previsto o aporte de recursos do orçamento geral da União na ordem de R$ 227.580.000,00 em prol do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014 (Peça 38, p. 10), além de recursos municipais e de recursos provenientes do FGTS.

3. O Consórcio TCS-BRT Palmas (empresas: Tiisa Infraestrutura e Investimentos S.A. – líder, CLD Construtora Ltda. e Laços Detentores e Eletrônica Ltda.) foi sagrado vencedor do certame, com a proposta global no valor de R$ 264.285.000,00, a despeito de, até a conclusão da auditoria (em 11/8/2016), a licitação não estar homologada em favor do vencedor.

4. O empreendimento foi alvo, contudo, da Ação Civil Pública 0008316-13.2015.4.01.4300 intentada pela Procuradoria da República no Estado de Tocantins perante a 2ª Vara da Justiça Federal, destacando que a referida ação encontra-se na fase de recurso (art. 496, I, do CPC), diante da deliberação pela ilegalidade de todo o projeto de implantação do BRT em Palmas e pelo cancelamento da proposta, especialmente quanto aos seus efeitos financeiros, condenando a Caixa à devolução dos recursos à União (Peça 27).

5. A referida auditoria revelou a existência de deficiências no estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), tendo essa falha sido apontada como indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos do art. 117 da Lei 13.242/2015 (LDO/2016) e da Resolução 280 do TCU, de 15/6/2016, salientando que, a partir desses mesmos critérios normativos, foram apontadas, como irregularidades graves sem prejuízo à continuidade do projeto (IG-C), as falhas relacionadas com a ausência do levantamento topográfico no anteprojeto de engenharia, com o regime de contratação integrada do RDC e com a restrição da competitividade no certame.

6. Estando presentes o **fumus boni juris** e o **periculum in mora**, o TCU concedeu a cautelar suspensiva do certame, em 21/9/2016, nos seguintes termos:

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

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

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

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

23.2.1. a oitiva da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO, enviando cópia do presente despacho, bem como do relatório de auditoria, à Peça 38, e da instrução técnica, à Peça 45, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as suas justificativas sobre os indícios de irregularidades relacionados com o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente, o anteprojeto de engenharia deficiente, a motivação deficiente no ato de escolha do regime de contratação integrada pelo RDC e a restrição à competitividade do certame, além das demais falhas indicadas nestes autos; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014688.

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

7. Promovidas essas oitivas prévias, foram acostadas aos autos as manifestações do Ministério das Cidades (Peça 66), da Caixa Econômica (Peça 71) e da Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito de Transporte de Palmas/TO – SMAMTT (Peça 74), de sorte que, após a análise do feito (Peça 77), a SeinfraUrbana considerou as referidas manifestações insuficientes para elidir as irregularidades apontadas nos autos e, assim, propôs comunicar ao Congresso Nacional que subsistem os indícios de IG-P no edital RDC Eletrônico 1/2015, com a assinatura de prazo para que a SMAMTT adote as medidas necessárias à anulação da mencionada licitação, entre outras determinações.

8. Bem se vê que a principal questão de auditoria refere-se à deficiência no EVTEA do empreendimento, a partir das inconsistências no estudo de demanda pelos serviços de transporte do BRT, superestimando a efetiva necessidade do modal, além de falhas no estudo comparativo das soluções alternativas e da viabilidade econômica do projeto.

9. Embora a prefeitura de Palmas/TO até tenha apresentado ao TCU o novo estudo de viabilidade para o empreendimento (Peça 44), por ocasião de sua manifestação em relação à proposta de cautelar (cf. art. 117, § 9º, , da Lei 13.242/2015 – LDO/2016), não foram contemplados nesse estudo os elementos mínimos para permitir a análise da sua adequação (v. g.: memorial descritivo das fórmulas e variáveis utilizadas, referências dos dados apresentados e estudos de alternativas para o projeto).

10. Os esclarecimentos apresentados pela SMAMTT, em atenção à referida oitiva, centraram-se no argumento de que o EVTEA teria sido elaborado com base em dados estatísticos probabilísticos, obtidos a partir da correlação de variáveis consideradas em projetos similares no Rio de Janeiro e em São Paulo, a exemplo da renda por domicílio, das repartições de viagens entre veículos coletivos e individuais e da aceitação de tempo de espera, entre outros.

11. A SMAMTT informou, ainda, que a metodologia empregada na elaboração do EVTEA teria sido desenvolvida em **software** específico (Mathcad versão 15), utilizando-se de metodologia aprovada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, pelo Banco Mundial e pelo Eximbank; salientando que a forma de apresentação foi embasada nas instruções do Manual de Apresentação de Estudos de Viabilidade de Projetos de Grande Vulto aprovado pela Resolução CMA/MP 5, de 17/9/2009, do então MPOG.

12. Incorporo o parecer da SeinfraUrbana a estas razões de decidir, destacando que os esclarecimentos apresentados pela referida secretaria municipal não têm o condão de afastar as falhas detectadas no EVTEA alusivo ao BRT – Palmas, que se mostra deficiente e lacônico quanto às informações necessárias para a avaliação do empreendimento, em especial, quanto à estimativa da demanda para o modal.

13. Os estudos de viabilidade, como bem se sabe, devem integrar e preceder o anteprojeto de engenharia, oferecendo possíveis alternativas para a concepção da obra, seus componentes e instalações, propiciando a análise desses aspectos sob os parâmetros relacionados com os critérios técnicos, ambientais, econômicos, financeiros e com as respectivas demonstrações dos custos envolvidos.

14. Especificamente em relação a obras relativas a sistemas e vias de transportes públicos, o correspondente anteprojeto deve contemplar, entre outros requisitos, os estudos de demanda, com dados da população, da mobilidade urbana, da oferta de transporte atual, além das projeções futuras, de modo a subsidiar e justificar a concepção do projeto, indicando também a oferta de alternativas técnicas para o sistema de transportes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014688.

15. Nesse sentido, o já referido Manual de Apresentação de Estudos de Viabilidade de Projetos de Grande Vulto orienta que, na elaboração do EVTEA, entre outros aspectos, devem ser demonstrados: "*(i) diagnóstico de situação atual, indicando a condição que motiva a existência do projeto; (ii) alternativas possíveis de alcance de finalidade; e (iii) alternativa selecionada, explicando quais seriam as vantagens em detrimento das outras possíveis.*"

16. A despeito dos argumentos alinhados na manifestação da SMAMTT, quanto às deficiências do EVTEA do BRT – Palmas, o que se pode constatar é a subsistência do grau de imprecisão do estudo originalmente apresentado, salientando que a SeinfraUrbana não questionou a presente auditoria as metodologias utilizadas para a elaboração do estudo de viabilidade, mas, sim, a consistência e o nível de detalhamento dos dados nele utilizados, já que ainda carecem da necessária suficiência para fundamentar tão expressivo projeto.

17. Para além de contrariar o princípio constitucional da eficiência administrativa, a ausência de comprovação da viabilidade do empreendimento acarreta risco potencial de prejuízo ao erário, na medida em que os recursos públicos podem vir a ser aplicados em projeto assentado em premissas superestimadas e desconformes à realidade dos fatos (cf. Peça 38, p. 14-19).

18. No intuito de exemplificar a inadequação dos parâmetros adotados no EVTEA original, destaca-se a utilização de dados estatísticos e probabilísticos colhidos nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, relativamente aos anos de 1977 e de 1987, respectivamente, sem que "*tenham sido trazidos aos autos qualquer tipo de correlação entre hábitos das populações daquelas cidades no passado e os hábitos dos cidadãos de Palma/TO no presente*", tendo a unidade técnica anotado, ainda, que a fragilidade do estudo fica estampada na generalização dos dados de apenas um dia de observação para estimar a demanda pelo BRT.

19. Não fosse o bastante, os parâmetros adotados na análise financeira, a exemplo do levantamento dos dados sobre gastos operacionais, receitas, fluxos de caixa financeiro e valor presente, não foram devidamente contemplados no estudo, como bem apontou a unidade técnica.

20. Por essa linha, considerando que os elementos colhidos na oitiva dos interessados não esclareceram suficientemente se a solução escolhida pela SMAMTT seria a melhor, técnica e economicamente, para atender à demanda de transporte em Palmas/TO, mostra-se adequada a proposta de envio de comunicação ao Congresso Nacional no sentido de que persiste a irregularidade relativa à deficiência do EVTEA do BRT – Palmas, justificando a sua mantença sob a classificação de IG-P, na forma da Lei 13.242/2015.

21. De igual modo, mostram-se insuficientes os esclarecimentos relativos à deficiência na motivação adotada para a utilização da contratação integrada no Edital RDC Eletrônico 1/2015, tendo a unidade técnica destacado que os argumentos apresentados pela SMAMTT não abordaram as peculiaridades do empreendimento, vez que se limitaram à apresentação de justificativas genéricas (aplicáveis a qualquer empreendimento).

22. O Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário já registrou que: "*a opção pelo regime de contratação integrada com base no inciso II do art. 9º da Lei 12.462/2011* ***deve ser fundamentada em estudos objetivos*** *que a justifiquem técnica e economicamente e considerem a expectativa de vantagens quanto a competitividade, prazo, preço e qualidade em relação a outros regimes de execução, especialmente a empreitada por preço global, e, entre outros aspectos e quando possível, a prática internacional para o mesmo tipo de obra,* ***sendo vedadas justificativas genéricas, aplicáveis a qualquer empreendimento***".

23. No presente caso concreto, todavia, as justificativas apresentadas não se prestaram a demonstrar que os custos de implantação do projeto, de forma integrada, seriam inferiores aos possivelmente incorridos nos demais regimes de execução, destacando que, em sua quase totalidade, os esclarecimentos apresentados fizeram menções às vantagens e aplicabilidades da execução integrada, de forma abstrata, prescindindo do mínimo detalhamento de dados específicos com relação aos custos e os prazos envolvidos no empreendimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014688.

24. Não restou demonstrado, também, que as obras e os serviços relacionados com o BRT e com o SIT envolvem o grau de complexidade que justifique a contratação integrada, devendo-se salientar que o mero fato de apenas dez cidades no País possuírem o modal BRT não confere o necessário nível de complexidade suscitado pela SMAMTT.

25. No intuito de comparar as diversas alternativas para o referido caso, notadamente para a contratação distinta de projetos e execução, caberia à secretaria municipal apresentar estudos e/ou levantamentos com dados objetivos que refletissem a efetiva vantagem da contratação integrada, compensando, ao menos em parte, as incertezas inerentes à utilização de anteprojeto de engenharia em detrimento de projeto básico ou executivo.

26. Por esse ângulo, já que restou insatisfatoriamente motivada a opção pelo emprego da contratação integrada, acompanho o entendimento da SeinfraUrbana no sentido de rejeitar as justificativas apresentadas para essa questão, estendendo esse posicionamento também para a ausência de parcelamento do objeto licitado, devendo ser rejeitados os correspondentes esclarecimentos.

27. Bem se vê que a secretaria municipal tentou justificar a irregularidade sob o argumento de que o sistema inteligente de transportes – SIT é parte integrante do próprio conceito de BRT, não sendo possível a sua contratação de forma autônoma, em razão de eventuais incompatibilidades que poderiam advir entre a estrutura a estrutura e a integração dos softwares para o controle de semáforos e equipamentos de câmeras.

28. Anote-se, nesse ponto, que não foi apresentado qualquer estudo ou explicação técnica que demonstrasse a alegada incompatibilidade entre o BRT e o SIT para o caso concreto, de modo que não ficaram evidenciadas as vantagens aptas a justificar a opção pelo não parcelamento, restando afrontada, assim, a diretriz estatuída pelo art. 4º, VI, da Lei 12.462/2011.

29. Entendo, portanto, que as irregularidades detectadas na presente auditoria revestem-se de gravidade suficiente para a manutenção da classificação como IG-P, além de clamarem pela manutenção da aludida cautelar suspensiva, anotando, ainda, que, para além das determinações preventivas enviadas ao Ministério das Cidades e à Caixa, o TCU deve promover a audiência dos agentes responsáveis pelas irregularidades tratadas no presente feito, determinando, ainda, o monitoramento das correspondentes determinações.

30. De todo modo, entendo que o TCU não deve assinar prazo para que a autoridade administrativa promova a anulação do Edital RDC Eletrônico 1/2015, no presente momento, processual, vez que o consórcio vencedor do certame ainda não foi ouvido nos autos em relação aos suscitados vícios, podendo o TCU, contudo, enviar determinação à Prefeitura de Palmas/TO no sentido que, caso pretenda promover nova licitação para objeto idêntico ou semelhante, adote as medidas prévias no sentido de submeter o necessário EVTEA ao exame do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, submetendo o correspondente edital à apreciação do TCU

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2017.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014688.

ACÓRDÃO Nº 460/2017 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 018.777/2016-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional
3.2. Responsáveis: André Luís Camargo Castro (CPF: 252.686.508-58); Antonio Luiz Cardozo Brito (CPF: 485.256.421-34); Caroline Colombo dos Santos (CPF:874.245.921-49); Eneas Ribeiro Neto (CPF: 323.332.261-53); Eraldo Luís Lopes Carvalho (CPF: 714.868.449-87); Frederico Coli Mendes (CPF: 033.037.061-82); Joao Marciano Junior (CPF: 492.378.371-00); Joaquim Jose de Oliveira Junior (CPF: 438.266.011-49); Juliano Afonso Rodovalho (CPF: 950.993.011-34); Maria Lucylla Rassi Sant Anna (CPF: 838.182.511-34); Robson Freitas Correa (CPF: 318.984.672-34); Rosana Ramos Rabello (CPF: 566.575.106-59); Shirlene da Silva Martins (CPF: 034.777.507-13); Valeria Ernestina de Oliveira (CPF: 693.932.731-20); Viviene Gomide Dumont Vargas (CPF: 97.996.761-34).
4. Órgãos/Entidades: Prefeitura Municipal de Palmas - TO; Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades (vinculador).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).
8. Representação legal :
8.1. Públio Borges Alves (2365/OAB-TO) e outros, representando a Prefeitura Municipal de Palmas - TO.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria destinada a avaliar a implantação do corredor de transporte BRT (*bus rapid transit*) e o sistema inteligente de transporte (SIT) na região sul do Município de Palmas/TO (BRT Sul) por meio do RDC Eletrônico 1/2015 conduzido pelo secretaria municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte;

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

9.1. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, nos termos do art. 117, § 1º, inciso IV, da então vigente Lei 13.242/2015 (LDO/2016), sobre o Edital RDC Eletrônico 1/2015 da Prefeitura de Palmas/TO, no âmbito do Termo de Compromisso 0444.024-63/2014, no que concerne aos serviços de regularização ambiental, elaboração de projetos básico e executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte na região sul de Palmas/TO (BRT Sul de Palmas/TO), com potencial dano ao erário no valor de R$ 227.580.000,00, especialmente pela necessidade de a Prefeitura Municipal de Palmas/TO adotar a seguinte medida corretiva:

9.1.1. elaborar estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a implantação do BRT, na cidade, com a aprovação pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal, devendo contemplar análises técnicas e econômicas adequadas e suficientes sobre todo o empreendimento, além de quantificar a demanda por transporte na região a partir da escolha da melhor solução técnica para o atendimento dessa demanda e a quantificação das despesas de operação do empreendimento, em plena consonância com os dados utilizados na referida análise;

9.2. determinar que, nos termos do art. 202, incisos I e III, do RITCU, a unidade técnica promova a oitiva do Consórcio TCS - BRT Palmas para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as suas justificativas em relação às falhas detectadas no presente feito, informando o interessado de que o TCU pode vir a assinar o prazo de 15 (quinze) dias, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição de 1988 e no art. 45, caput da Lei 8.443, de 1992, para que, caso pretenda utilizar os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014689.

recursos federais aportados ao BRT Sul de Palmas/TO, a Prefeitura de Palmas/TO adote as providências necessárias para o exato cumprimento da lei, promovendo, assim, a anulação do Edital RDC Eletrônico 1/2015 inerente ao Termo de Compromisso 0444.024-63/2014;

9.3. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, caso pretenda lançar novo edital pelo emprego de recursos federais com idêntico ou semelhante objeto ao do RDC Eletrônico 1/2015, a Prefeitura de Palmas/TO elabore e encaminhe os estudos de viabilidade técnico-econômico-ambiental do empreendimento para a análise do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, com a antecedência mínima de 120 dias da data estimada para a publicação do instrumento convocatório, apresentando sobretudo o competente e atualizado estudo de demanda por transporte público na cidade de Palmas/TO, com a modelagem adequada e suficiente para aferir se há necessidade de expansão da capacidade do sistema de transporte público da cidade, além de, obrigatoriamente, avaliar possíveis alternativas menos onerosas que possam atender à demanda estimada, a exemplo da melhor gestão ou da distribuição de linhas de ônibus, da racionalização de trajetos, da integração física e tarifária, das mudanças urbanísticas que favoreçam o transporte não motorizado, entre outras opções, indicando, inclusive, os dados utilizados para a referida análise;

9.4. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, caso pretenda lançar novo edital pelo emprego de recursos federais com idêntico ou semelhante objeto ao do RDC Eletrônico 1/2015, a Prefeitura de Palmas/TO, com a antecedência mínima de 60 dias da publicação do instrumento convocatório, envie ao Tribunal de Contas da União as seguintes informações:

9.4.1. justificativas técnicas para a utilização do regime de contratação integrada, demonstrando o atendimento ao disposto no art. 9º, incisos I, II e III, da Lei 12.462, de 2011;

9.4.2. justificativas técnicas para o não parcelamento do objeto;

9.5. determinar que o Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, mantenham a suspensão cautelar do procedimento até a deliberação definitiva do TCU no presente feito, de tal modo que:

9.5.1. abstenham-se de liberar qualquer parcela de recursos federais para o empreendimento BRT Sul de Palmas/TO inerente ao Termo de Compromisso 0444.024-63/2014, enquanto a Prefeitura Municipal de Palmas/TO não cumprir as determinações contidas neste Acórdão;

9.5.2. manifestem-se conclusivamente sobre os elementos apresentados pela Prefeitura Municipal de Palmas/TO em cumprimento ao item 9.3 deste Acórdão, avaliando especialmente a viabilidade técnico-econômico-ambiental do empreendimento;

9.5.3. caso os referidos estudos de viabilidade permaneçam deficientes, adotem as providências cabíveis no sentido de rescindir o Termo de Compromisso 0444.024-63/2014;

9.5.4. encaminhem ao TCU os resultados das análises técnicos efetuadas em atenção aos itens 9.3 e 9.5 deste Acórdão, no prazo de 60 dias do recebimento da correspondente documentação;

9.6. determinar que a Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, mantenha a suspensão cautelar do procedimento, de sorte a suspender a homologação do processo atinente ao RDC Eletrônico 1/2015 e todos os atos subsequentes destinados à implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte, na região sul de Palmas/TO, até a deliberação definitiva do TCU no presente feito;

9.7. determinar que a Prefeitura de Palmas/TO atente para a necessidade de correção ou não repetição das falhas detectadas no Edital RDC Eletrônico 1/2015, para a contratação do empreendimento BRT Sul de Palmas, cuidando especialmente das seguintes falhas:

9.7.1. estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental deficiente, em desacordo com a documentação exigida pelo art. 9º, § 2º, inciso I da Lei 12.462, de 2011, e o art. 74, inciso I e § 1º, inciso II, do Decreto 7.581, de 2011, ao não contemplar de forma adequada e suficiente a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014689.

demonstração e a justificativa do programa de necessidades e os projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada;

9.7.2. anteprojeto de engenharia deficiente, não indicando o levantamento topográfico e cadastral, por mais que essa documentação existisse, em desrespeito ao art. 74, § 1º, inciso I, do Decreto 7.581, de 2011;

9.7.3. motivação deficiente para o ato de escolha do regime de contratação integrada do RDC, em desrespeito ao art. 9º da Lei 12.462, de 2011;

9.7.4. restrição à competitividade do certame, diante da não justificativa para o não parcelamento do objeto, em desrespeito à diretriz definida pelo art. 4º, inciso VI, da Lei 12.462, de 2011;

9.8. determinar que a SeinfraUrbana promova o monitoramento das determinações contidas no presente Acórdão;

9.9. determinar que, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443, de 1992, e do art. 202, incisos I e III, do RITCU, a SeinfraUrbana promova a audiência de JOÃO MARCIANO JUNIOR (CPF: 492.378.371-00), ANTONIO LUIZ CARDOSO BRITO (CPF: 485.256.421-34), MARIA LUCYLLA RASSI SANT ANNA (CPF: 838.182.511-34), ENEAS RIBEIRO NETO (CPF: 323.332.261-53), ROBSON FREITAS CORREA (CPF: 318.984.672-34), VIVIENE GOMIDE DUMONT VARGAS (CPF: 597.996.761-34) e JOAQUIM JOSE DE OLIVEIRA JUNIOR (CPF: 438.266.011-49), na condição de membros da comissão de licitação em 26/2/2016, para que, no prazo de quinze dias, apresentem as suas razões de justificativa em relação à ausência de verificações, previamente ao certame licitatório, sobre a falta de comprovação de viabilidade técnico-econômico-ambiental do empreendimento, propiciando a ocorrência de certame sem a completude dos elementos necessários à fase interna da licitação, especialmente quanto à comprovação de viabilidade do empreendimento, com infração ao disposto no art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462, de 2011, e à jurisprudência do TCU no que diz respeito à necessidade de demonstração de viabilidade do empreendimento, a exemplo dos Acórdãos 3.264/2011, 2.386/2013 e 2.696/2013, do Plenário;

9.10. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta:

9.10.1. à Procuradoria da República no Estado do Tocantins e à Justiça Federal no Estado do Tocantins, com vistas a subsidiar o julgamento da Ação Civil Pública 0008316-13.2015.4.01.4300; e

9.10.2. ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura Municipal de Palmas/TO, para ciência e adoção das providências cabíveis.

10. Ata n° 8/2017 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/3/2017 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0460-08/17-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57014689.