

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

**TC-013.745/2016-6**

Natureza: Relatório de Auditoria de Conformidade.

Órgãos/Entidades: Governo do Estado do Piauí, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.

Interessado: Congresso Nacional.

**SUMÁRIO:** FISCOBRAS 2016. VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS – VLT LINHA 1 SUDESTE, EM TERESINA/PI. PAC – PACTO PELA MOBILIDADE. FASE ANTERIOR À LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE DESEMBOLSO DE VERBA FEDERAL. OCORRÊNCIAS CONSTATADAS QUE DEVEM SER REGULARIZADAS, PARA FINS DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS NO EMPREENDIMENTO. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se da Auditoria de Conformidade realizada no Governo do Estado do Piauí, no Ministério das Cidades e na Caixa Econômica Federal, inserida no Fiscobras 2016 (Acórdão n. 664/2016 – Plenário), pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí – Secex/PI, com apoio da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana.

2. A fiscalização, efetivada no período compreendido entre 16/05 e 24/06/2016, tem como objeto o empreendimento Veículo Leve Sobre Trilhos – VLT, Linha 1 Sudeste, em Teresina/PI, custeado com recursos federais do Termo de Compromisso 0443.561-59 (Siafi 682697), do Contrato de Financiamento 0443.766-27, além de contrapartida estadual.

3. Em que pese o fato de as obras em questão estarem em fase prévia à licitação, a presente auditoria foi motivada pelo elevado valor de repasses federais envolvidos, cerca de R\$ 215.500.000,00 provenientes do Orçamento Geral da União, além da sua importância social para o Estado do Piauí, em especial para o Município de Teresina, assim como a oportunidade de se fiscalizar o empreendimento previamente a procedimentos licitatórios, aumentando a efetividade do controle externo.

4. Os órgãos e entidades do Governo do Estado do Piauí envolvidos no empreendimento são: a Secretaria de Transporte do Estado do Piauí (Setrans/PI) e a Companhia Metropolitana de Transportes Públicos do Piauí (CMTP/PI), cujas competências legais foram descritas no Relatório de Fiscalização (peça 61), como segue:

4.1 à Setrans/PI, de conformidade com o art. 47 da Lei Complementar 28/2003 do Estado do Piauí, compete: a) definir e promover a política de transportes do Estado; b) desenvolver a sua infraestrutura urbana; c) efetuar o planejamento da estrutura viária; d) conceder ou autorizar a exploração de serviços de transportes coletivos intermunicipais; e) definir a política de privatização da estrutura viária do Estado; f) controlar, operacional e funcionalmente, a aplicação de recursos federais no setor de transporte estadual; g) controlar e fiscalizar, na área de sua competência, os custos operacionais, além de promover medidas visando à maximização dos investimentos do Estado nas diferentes modalidades de transporte;

4.2 à Companhia Metropolitana de Transportes Públicos do Piauí cumpre administrar o serviço de transporte ferroviário de passageiros de Teresina/PI.

5. No que concerne ao Governo Federal, o Ministério das Cidades é responsável pela política de subsídio ao transporte urbano, e, no contexto do PAC 2, esse órgão foi responsável pela seleção dos empreendimentos a serem financiados por meio de recursos federais no Programa Mobilidade Urbana e Trânsito. A Caixa Econômica Federal age em duas frentes no empreendimento: como mandatária da União no Termo de Compromisso 0443.561-59 e como agente financeiro no Contrato de Financiamento 0443.766-27, firmado, em 22/03/2016, com o Estado do Piauí, no âmbito do Pró-Transporte.

6. Relativamente à importância socioeconômica do empreendimento, são ressaltadas as informações prestadas pelo Governo do Estado à equipe de auditoria (peças 19 e 20):

“7. O empreendimento visa a oferecer transporte público urbano com mais qualidade às pessoas residentes nas regiões da capital piauiense com elevado adensamento humano e com baixa renda per capita. A implantação do empreendimento aumentará a oferta de transporte de 12.000 passageiros/dia para 50.000 passageiros/dia.

8. A cidade de Teresina/PI tem um fluxo radial de pessoas, que se deslocam principalmente para o centro da cidade. Consequentemente, a convergência do fluxo para um ponto único causa transtornos no tráfego. Ainda, destaca-se que a cidade tem cerca de 44,3% de suas viagens realizadas em meios não motorizados.

9. A região sudeste de Teresina/PI, principal beneficiada com a implantação do empreendimento, é a mais populosa da cidade, com aproximadamente 150 mil habitantes. Além disso, essa região tem elevada densidade populacional, com cerca de 200 habitantes por hectare.

10. Apesar de a elevada densidade populacional da região sudeste, observa-se que grande parte da oferta de empregos e das matrículas escolares da capital piauiense se encontra na Região Central. Tais dados são melhores visualizados na tabela 1, que compara as taxas de oferta de emprego e de matrículas escolares nas duas regiões.

Tabela 1 – Comparativo entre a origem e destinos das viagens para oferta de emprego e matrículas escolares (peça 19, p. 35-36).

<b>Teresina</b>	<b>Oferta de emprego</b>	<b>Matrículas escolares</b>
Região Sudeste	9,21%	13,93%
Centro	51,88%	31,81%

11. O empreendimento tem potencial para melhorar a mobilidade urbana do município ao permitir: (i) a redução do tempo de deslocamento pela melhora do sistema ferroviário de transporte de passageiros; e (ii) a atração de mais usuários, reduzindo a utilização de outros modais de transporte ou se integrando com eles quando necessário. Dessa forma, o modal sobre rodas passará a ser um complemento ao ferroviário.

12. Além disso, maior oferta de transporte possibilitará mais transações comerciais e interligação entre os cidadãos pertencentes às áreas de influência do empreendimento, resultando na melhoria de qualidade de vida.

13. Atualmente, o metrô transporta até 12 mil passageiros por dia, operando com quatro vagões. Contudo, nos estudos originais de demanda projetada para o metrô, esperava-se que ela chegasse a cerca de 50 mil passageiros em 2010.

14. O Governo Estadual atribui essa divergência aos seguintes fatores: baixa frequência de trens, baixo nível de segurança, elevado tempo de viagem, baixa confiabilidade, acessibilidade ruim e estado precário das vias. Todavia, estima-se que, após a implantação do empreendimento, a oferta de transporte via metrô passe a girar em torno de 50 mil passageiros por dia, o que atenderia a demanda estimada (peça 19, p. 75).

15. Referente aos impactos ambientais, destaca-se que os trens operantes são movidos a óleo diesel. Por isso, o Governo Estadual entende que, devido à operação atual, não haveria maiores impactos se os trens também utilizassem esse tipo de combustível.”

7. Trago, a seguir, parte do Relatório da Auditoria, objeto da peça 61, fazendo-se os ajustes de forma pertinentes:

## **“II.2. Visão geral do objeto**

19. O empreendimento em análise (linha 1 – Sudeste) é uma parcela da rede básica de metrô prevista a ser implantada em Teresina. Essa rede será composta de quatro linhas (linha 1 – Sudeste, Linha 2 – Sul, Linha 3 – Leste e Linha 4 - Norte) – peça 19, p. 62.

20. As obras visam a revitalizar, modernizar, melhorar e duplicar a linha existente em Teresina/PI, incluindo, entre outros itens: (i) reformulação de nove estações existentes; (ii) implantação de três novas estações; (iii) modernização da via permanente; (iv) construção de centro de comando e operações (CCO); (v) implantação de sinalização automática para o tráfego de trens; (vi) recuperação e complementação do sistema de drenagem da infraestrutura das vias; (vii) construção do pátio de oficinas; (ix) readequação para travessias existentes; (x) urbanização do viário; e (xi) aquisição de trens novos (peça 11, p. 6-7).

21. Quanto ao sistema metroviário de passageiros de Teresina existente, formado apenas pela Linha 1 – Sudeste, foi concebido nos anos 90, composto de: (i) aproveitamento de um trecho de 8,5 km da extinta Rede Ferroviária Federal S. A. (RFFSA); (ii) construção de um ramal na planície Itararé, ligando os bairros da região sudeste; e (iii) construção de outro ramal ao longo da Av. Maranhão, ligando a linha principal à praça Mal. Deodoro, no centro da cidade. Todavia, o sistema atual oferta transporte para cerca de 12 mil passageiros/dia enquanto a demanda estimada aproxima-se de 50 mil passageiros/dia. (...)

22. A fim de expandir a oferta de transporte, o governo estadual buscou fontes de recursos do governo federal. Por isso, em 7 de julho de 2014, o Ministério das Cidades publicou, no Diário Oficial da União (DOU), seleção da proposta do Governo Estadual do Piauí, acerca do empreendimento VLT Linha 1 – Sudeste, localizado em Teresina/PI, inserido no PAC – Pacto pela Mobilidade.

23. Em 12 de agosto de 2014, o extrato do ajuste para transferência de recursos federais entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado do Piauí (termo de compromisso 0443.561-59) foi publicado no Diário Oficial da União, detalhando o repasse de R\$ 215.500.000,00 provenientes do Orçamento Geral da União (OGU). O plano de trabalho, assinado em 8/8/2014, tem vigência de dois anos, até 8/8/2016. Desse recurso, houve empenho de R\$ 6.465.000,00 no exercício de 2014, enquanto que o restante, R\$ 209.035.000,00, seria empenhado em exercícios seguintes.

24. Cumpre ressaltar que, além dos recursos do OGU, foi firmado o contrato de financiamento 0443.766-27, de 22/3/2016, para financiar o empreendimento com R\$ 217.000.000,00 provenientes do FGTS e de contrapartida estadual de R\$ 11.451.762,00. O somatório das fontes de recursos para o empreendimento é de R\$ 443.951.762,00.

25. Pelo que se observa nos autos do processo, havia inicialmente a intenção de se utilizar o Regime Diferenciado de Contratação para a contratação de execução das obras (peça 11, p. 2). Porém, conforme apontado no Ofício 385/2016-GS (peça 19, p. 1), estuda-se, atualmente, a possibilidade de se modelar o empreendimento para uma parceria público-privada (PPP).

26. Destaca-se que houve consulta, por parte do Governo Estadual à Caixa Econômica Federal, sobre a possibilidade de se alterar a forma de contratação (peça 11, p. 14-15). Essa consulta foi encaminhada ao Ministério das Cidades, solicitando, também, a análise da possibilidade de prorrogação do contrato de repasse por mais 18 meses.

27. Conforme exposto pelo Governo Estadual, ainda não houve desembolso para o empreendimento. Além disso, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal informaram que, para o exercício de 2016, não haverá desembolsos provenientes do OGU devido ao seu contingenciamento.

28. Cabe, por fim, destacar que o empreendimento está em fase pré-licitatória. Apesar de se estudar a possibilidade de implantação de uma parceria público-privada, ainda não há formalização desse modelo. Além disso, relacionado aos preparatórios para a licitação, existem os seguintes documentos: importância socioeconômica, viabilidade de projeto e projeto básico.

29. O projeto básico tem como data-base março de 2013. Esse projeto foi elaborado pelo consórcio Hydroconsult – Urbaniza, composto pelas empresas Hydroconsult Consultoria (CNPJ 43.483.247/0001-19) e Estudos e Projetos Ltda. (CNPJ 00.963.096/0001-19). Destaca-se que a Setrans/PI contratou a elaboração desse projeto por meio do contrato 41/2012, que foi recebido em 10/10/2013 (peça 19, p. 27).

### **II.3. Objetivo e questões de auditoria**

30. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o planejamento do empreendimento VLT Linha 1 Sudeste, em Teresina/PI, custeado com recursos do Contrato de Repasse 0443561-59 (Siafi 682697).

31. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

b) Questão 2: Há anteprojeto de engenharia adequado para a licitação da obra?

c) Questão 3: A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?

d) Questão 4: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

e) Questão 5: Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no anteprojeto?

f) Questão 6: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

g) Questão 7: Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

32. Ao considerar a efetividade do controle externo, analisaram-se os seguintes itens: (i) projeto básico; (ii) orçamento do empreendimento; (iii) composições de custos unitários dos serviços; e (iv) justificativas de viabilidade do empreendimento.

33. Cabe notar que foram elaboradas duas questões de auditoria relativas a eventual adequação do anteprojeto e de projeto básico/executivo, em razão do fato de o empreendimento ainda não ter sido licitado e de ter sido aventada a possibilidade de escolha do regime de execução de contratação integrada no caso concreto. Portanto, optou-se por avaliar as peças técnicas de engenharia entregues à equipe tanto sob o prisma do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, quanto sob o prisma do art. 9º, § 2º, da Lei 12.462/2011, [que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC]. (...)

### **III. Achados de auditoria**

#### **III.1. Sobrepço**

41. Foi detectado sobrepreço no orçamento do projeto básico enviado, referente à obra do VLT Linha 1 Sudeste, no montante de R\$ 19.147.111,36. (...) O montante do sobrepreço corresponde a 12,30% sobre a amostra utilizada (...).

42. O sobrepreço potencializou-se devido à adoção, no projeto, de taxa de BDI superior à de referência, adotada atualmente pelo Tribunal, e teve origem nas seguintes falhas: (i) metodologias executivas inadequadas (R\$ 9.241.579,77); (ii) composições inadequadas (R\$ 4.942.237,86); e (iii) sobrepreço apurado em itens por comparação direta com os referenciais da Administração Pública Federal (R\$ 4.963.293,75).

43. Para a avaliação do sobrepreço, foi utilizado o método de limitação dos preços unitários ajustados (MLPUA), no qual não são considerados abatimentos decorrentes de preços com descontos. Isso por que o orçamento analisado se refere ao projeto básico, momento anterior à licitação, não se tratando, portanto, de um contrato já celebrado. Nessa fase, há a possibilidade de correção das irregularidades antes da fase editalícia, sem afetar direitos de terceiros.

44. Para fins de classificação, por não haver contrato assinado nem licitação publicada, este achado deve ser classificado como falha/impropriedade.

### **III.1.1 Orçamento deficiente**

45. Ao se analisar o orçamento a fim de verificar a existência ou não de sobrepreço, constatou-se que essa peça apresentava deficiências em sua elaboração. Assim, entendeu-se conveniente apresentar as deficiências encontradas a fim de expor as condições nas quais os indícios de sobrepreço foram encontrados.

46. Verificaram-se, em diversos itens, as seguintes impropriedades no orçamento apresentado: (i) ausência de justificativa para a definição de preços; (ii) não apresentação de cotações elaboradas pela Secretaria de Transporte do Estado do Piauí a fins de justificar preços de determinados materiais; (iii) impropriedades nas composições de custos unitários.

#### **III.1.1.a Ausência de justificativa para a definição de preços**

47. O grupo 11 do orçamento (evidência 1, p. 16-17) traz os serviços relativos às doze estações do metrô, ao pátio de oficinas e ao centro de controle operacional (CCO). Contudo, não há justificativa para os preços definidos.

48. Nesse grupo, todas as instalações são divididas em três itens orçamentários: (i) infraestrutura; (ii) arquitetura; e (iii) instalações - elétricas, telefônicas, rede lógica, combate a incêndio, SPDA [Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas], sanitárias e águas pluviais, climatização e SPK.

49. Não foi possível verificar no projeto básico a justificativa para os valores apresentados (...).

50. Observou-se que não há detalhamento de custos unitários para esses itens, em desacordo com: (i) art. 6º, inciso IX, alínea f, da Lei 8.666/1993, no caso de licitações de obras públicas; (ii) art. 2º, inciso IV, alínea c, da Lei 12.462/2011, para o caso de contratação pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC); e (iii) jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, conforme preconiza a Súmula-TCU 258. Ainda, destaca-se que a ausência de detalhamento de custos corrobora com o entendimento de que esses itens configuram a apresentação dos preços desses serviços na forma de verba ou unidade de medição genérica.

51. Cabe, por fim, destacar que a ausência de detalhamentos nos itens orçamentários do grupo 11 inviabiliza um critério objetivo para a medição e pagamento dos serviços. No caso concreto, um eventual contrato assinado sem o detalhamento de custos desses itens, além de inviabilizar a análise acerca do preço, não permitiria que o pagamento fosse feito de forma objetiva.

#### **III.1.1.b Não apresentação das cotações elaboradas pela Secretaria de Transportes do Estado do Piauí**

52. Verificou-se que foram feitas cotações de mercado para obtenção dos preços de diversos itens no orçamento. Para esses itens, há a palavra 'mercado' na origem do preço. Ainda, para outros itens, observou-se que o campo de origem de preço está em branco, a exemplo de diversos materiais e equipamentos utilizados no grupo 10, referente a sistemas (cf. evidência 1, p. 13-15). Assim, subentendeu-se que, para esses equipamentos também foram feitas cotações de mercado.

53. Verifica-se que, para a utilização de cotações de mercado, o projeto básico deveria contemplar a pesquisa de preços realizada, contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, conforme jurisprudência do TCU, a exemplo do voto condutor do Acórdão 1.266/2011 – Plenário, (...).

54. No caso concreto, não foram encontradas, nem foram disponibilizadas à equipe, as cotações de mercado realizadas pelo Governo Estadual para os itens orçados, embora tenham sido solicitadas por meio do ofício de requisição 7-88/2016-TCU/Secex-PI, de 1º/6/2016. Por isso, não se pode avaliar a consistência desses preços utilizados no orçamento.

55. Esses itens totalizam R\$ 88.778.101,86, (...).

#### **III.1.2 BDI Paradigma Adotado**

56. O BDI paradigma adotado para o caso concreto foi de 22,00%, em obediência ao Acórdão 2.622/2013 – Plenário, pois a obra constitui a restauração e expansão de um VLT. Assim, do

ponto de vista dos insumos (materiais, equipamentos e técnicas de engenharia empregadas), o empreendimento se enquadra na tipologia de obras ferroviárias.

57. Cabe ressaltar que, por haver aquisição de equipamentos materialmente relevantes frente ao total, há a previsão no projeto básico para BDI diferenciado para essas compras. Para o caso, o BDI paradigma para aquisição de equipamentos foi de 15,28%.

58. A definição das taxas de BDI paradigma foi feita baseada no Acórdão 2.622/2013 – Plenário. Conforme determina o subitem 9.1 do referido acórdão, as unidades técnicas do Tribunal de Contas da União devem utilizar a taxa de 20,97% para a média do BDI de obras ferroviárias. Contudo, o subitem 9.2 do mesmo Acórdão orienta que, em casos que o caso concreto esteja fora dos patamares estipulados no subitem 9.1, deve-se analisar, de forma pormenorizada, os itens que compõem a taxa.

59. Ante o exposto, de forma conservadora, utilizaram-se os valores médios indicados no Acórdão 2.622/2013 – Plenário para as rubricas que compõem o BDI, conforme apresentado na Tabela 2. Ainda, resalta-se que a fórmula utilizada é a seguinte:

$$BDI = \frac{(1 + TAC + TSG + TR)(1 + TDF)(1 + TL)}{1 - (ISS + CPRB + PIS + COFINS)} - 1$$

Tabela 2 – Valores utilizados para definir as taxas de BDI Paradigma, em conformidade com os valores medianos do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

Taxa	Descrição	Valor para mão de obra e serviços	Valor para aquisição de equipamentos
TAC	Taxa de rateio da Administração Central;	4,01%	3,45%
TSG	Taxa de Seguros e Garantias;	0,40%	0,48%
TR	Taxa de Riscos e Imprevistos;	0,56%	0,85%
TDF	Taxa de Despesas Financeiras	1,11%	0,85%
TL	Taxa de Lucro/Remuneração	7,30%	5,11%
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza	3,00%	3,00%
CONFINS	Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta;	0,65%	0,65%
PIS	Programa de Integração Social;	3,00%	3,00%
CPRB	Contribuição social para Financiamento da Seguridade social	0,00%	0,00%

60. A Tabela 3 apresenta os valores considerados pela Setrans/PI no caso concreto (cf. evidência 3). Observa-se que as taxas utilizadas como paradigma estão, em regra, abaixo das consideradas no orçamento. Ainda, destaca-se que a fórmula considerada pelo jurisdicionado difere da utilizada para o cálculo do paradigma por esta considerar a CPRB e devido à metodologia de cálculo (segregação, no numerador, de uma parcela em duas), conforme a fórmula apresentada a seguir:

$$BDI_{Edital} = \frac{(1 + TAC)(1 + TR + TG)(1 + TDF)(1 + TL)}{1 - (ISS + PIS + COFINS)} - 1$$

Tabela 3 – Valores utilizados pela Setrans para definição do BDI no caso concreto.

Taxa	Descrição	Valor para	Valor para
------	-----------	------------	------------

		<b>mão de obra e serviços</b>	<b>aquisição de equipamentos</b>
TAC	Taxa de rateio da Administração Central;	8,03%	5,00%
TG	Taxa de Garantias;	0,42%	0,42%
TR	Taxa de Seguros e Riscos;	2,05%	1,11%
TDF	Taxa de Despesas Financeiras	1,20%	1,50%
TL	Taxa de Lucro/Remuneração	7,38%	6,50%
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza	3,00%	3,00%
CONFINS	Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta;	0,65%	0,65%
PIS	Programa de Integração Social;	3,00%	3,00%
CPRB	Contribuição social para Financiamento da Seguridade social	0,00%	0,00%

61. Por fim, em relação ao BDI paradigma, cabe (...) lembrar trecho do voto do Acórdão 3.239/2011 – Plenário, proferido pelo Ministro Relator Augusto Sherman, [no sentido de que a adoção de um BDI referencial não intenta realizar análise isolada daquele item nem, conseqüentemente, imputar irregularidade quanto a tal rubrica, mas sim aferir se os preços finais, compostos por custos e taxa de BDI, estão sendo praticados de forma justa e equilibrada, de modo a não causar prejuízos à administração ou ao contratado] (...).

62. Assim, (...) a aplicação do BDI paradigma abaixo do utilizado não acarreta, por si só, a existência de sobrepreço no orçamento. Destaca-se que a jurisprudência do TCU é nesse sentido, conforme se pode verificar nos Acórdãos 93/2009, 3.239/2011, 1.913/2011, 1.053/2009, todos do Plenário desta Corte.

### **III.1.3 Cálculo do sobrepreço**

63. Para se calcular o sobrepreço, inicialmente agruparam-se todos os serviços iguais componentes da planilha orçamentária. Como exemplo, podem ser citados os seguintes serviços: (i) transporte de material de qualquer natureza, DMT > 10 km, com caminhão basculante de 4 m<sup>3</sup>; (ii) transporte local com caminhão basculante de 6 m<sup>3</sup> em rodovia pavimentada, para distâncias superiores a 4 km; (iii) lastro de areia média; (iv) lastro de brita; e (v) concreto usinado bombeado fck = 15 MPa, inclusive lançamento e adensamento. Esse procedimento foi necessário para fins de consolidação da curva ABC.

64. Ressalta-se que os custos de implementação do empreendimento somaram R\$ 432.366.355,50 (data base março/2013). Destes, R\$ 56.000.000,00 e R\$ 17.164.649,00 referem-se a material rodante e a projeto executivo e **as built**, respectivamente, e que não foram objeto de análises pela equipe de fiscalização.

65. A amostra analisada na curva ABC totalizou R\$ 174.755.679,31, (...). Para essa amostra, foi constatado um sobrepreço total de R\$ 19.147.111,36, o que representa 12,30% da amostra (...).

66. Convém aqui reforçar as limitações à análise de preços devido a: (i) falta de detalhamento de composições de custos unitários de itens do grupo 11, que somam R\$ 53.893.745,59 (...); e (ii) falta de apresentação das cotações de mercado realizadas em diversos itens, que somam R\$ 88.778.101,86 (...).

67. Os indícios de sobrepreço apurados têm origem nas seguintes irregularidades: (i) metodologias de execução inadequadas; (ii) composições de preços inadequadas; e (iii) preços excessivos frente ao mercado.

### **III.1.3.a Metodologias executivas inadequadas**

68. Em relação às metodologias de execução inadequadas, verificou-se que, para três itens, as composições propostas pelo gestor não seriam adequadas para os serviços. Os itens são: (i) transporte de material de qualquer natureza, DMT maior que 10 km, com caminhão basculante de 4 m<sup>3</sup>; (ii) transporte local com caminhão basculante de 6 m<sup>3</sup>, em rodovia pavimentada, para distâncias superiores a 4 km; e (iii) armação de aço CA-50, diâmetro 5/8” à 25 mm – fornecimento, corte, dobra e colocação, considerando perda de 10%.

69. Ocorre que para os dois itens de transporte, entendeu-se que os caminhões a serem utilizados deveriam ser maiores do que os considerados no orçamento, devido ao volume total a ser transportado e à distância percorrida. Assim, para definir o paradigma, foi considerado o caminhão de 10 m<sup>3</sup>, ao invés de caminhões de 4 m<sup>3</sup> e 6 m<sup>3</sup>.

70. Considera-se que o uso de caminhões de 4 m<sup>3</sup> para transporte no caso concreto configuram metodologia de execução antieconômica que contraria a prática de mercado. Ademais, não constam justificativas técnicas razoáveis no projeto para a adoção desse equipamento ao invés do caminhão de 10 m<sup>3</sup>.

71. Para a armação de aço CA-50, apesar de o Sinapi considerar a perda de 10%, entende-se que estão presentes no empreendimento as condições permissivas de redução das perdas incidentes no consumo do aço CA-50, haja vista que é bastante provável que seja adotado corte e dobra industrial para os serviços de armação. Ressalta-se que a Administração Pública deve incentivar a eficiência e inovação tecnológica.

72. A tecnologia industrial para esse tipo de serviço é mais eficiente e vem sendo cada vez mais utilizada no mercado, segundo evidências colecionadas pela equipe de auditoria. Trata-se, portanto, de uma prática comum de mercado, sendo, inclusive, reconhecida pela jurisprudência do TCU (cf. Acórdãos 1.624/2009, 3.650/2013, todos do Plenário).

73. Convém reforçar que, em relação à adaptação ao referencial utilizado, a jurisprudência do TCU é no sentido de que os preços unitários devem refletir as condições de execução do serviço. Nesse sentido, cabe ao orçamentista, ao adotar as composições dos sistemas referenciais, fazer um juízo crítico acerca de eventuais peculiaridades do caso concreto que podem ensejar redução dos custos (Acórdãos 1.923/2011, 723/2012 e 753/2015, todos do Plenário).

74. Além disso, a jurisprudência desta Corte de Contas também deixa claro que a utilização de eventuais metodologias de execução antieconômicas constitui sobrepreço (Acórdãos 1.537/2010-TCU-Plenário e 3.301/2011-TCU-Plenário).

75. O sobrepreço apurado por metodologias inadequadas na execução totalizou R\$ 9.241.579,77, composto de: (i) R\$ 8.945.638,96 referente a caminhões de transporte subdimensionados; e (ii) R\$ 295.940,81 de perda de aço superestimada. Esses cálculos estão detalhados na Tabela 4.

Tabela 4 – Detalhamento do sobrepreço devido a metodologias inadequadas

Serviço	Quantidade	Preço do orçamento	Preço paradigma	Sobrepreço apurado
Transporte de material de qualquer natureza DMT > 10 km	22.897.900,11	0,93	0,66	6.293.193,13
Transporte local em rodovia pavimentada	13.830.909,34	1,24	0,66	2.652.445,83
Armação de aço CA-50	607.253,39	5,76	5,27	295.940,81



### **III.1.3.b Composições inadequadas**

76. Em relação às composições inadequadas, analisaram-se as seguintes composições: (i) 6 – fornecimento de estrutura metálica; (ii) 14 – montagem da ponte nova; (iii) 30 – estação em solo, diâmetro 1,4 m, com utilização de plataformas flutuantes; (iv) 31 – estação em rocha, diâmetro 1,4 m, com utilização de plataformas flutuantes; (v) 37 – trilhos TR-45; (vi) 39 – dormentes de concreto bitola métrica; (vii) 45 – fornecimento de AMV [aparelho de mudança de via] 1:14 com trilhos, contra trilhos, máquina chave e acessórios de fixação; e (viii) 52 – montagem de grade bitola métrica TR-45. Essas composições estão detalhadas na evidência 2.

77. Para analisar as composições, a equipe utilizou majoritariamente os referenciais Sinapi, Sicro e Seinfra/CE. Cabe destacar que foi necessário fazer uma adaptação para se utilizar o referencial Seinfra/CE. Nesse caso, os custos encontrados na **internet** eram referentes a dezembro de 2013. Assim, para se adequar os preços à data-base do orçamento (março/2013), utilizou-se o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC). Os detalhamentos das composições paradigma se encontram na evidência 5.

78. Ainda, as seguintes adaptações foram feitas nas composições: (i) para os insumos de aço CA-50 e trilhos, alterou-se a taxa de perda de 10% para 5%, a fim de se representar melhor as condições de mercado; e (ii) para o insumo máquina de solda, considerou-se como paradigma o insumo Sinapi 3335 – máquina de solda elétrica.

79. Ademais, para composições que utilizavam itens que não tenham sido encontrados nos referenciais utilizados, de maneira conservadora, optou-se por considerar os valores de custos apresentados no orçamento.

80. Dessa forma, ao se analisarem as composições supracitadas, encontrou-se um sobrepreço de R\$ 4.942.237,86.

### **III.1.3.c Sobrepreço apurado em itens por comparação direta com os referenciais da Administração Pública Federal**

81. Em relação aos preços excessivos frente ao mercado, os preços paradigma foram definidos preferencialmente usando os sistemas referenciais da Administração Pública Federal: Sinapi e Sicro, com data-base em março/2013. Para esses itens, foi utilizado o mesmo código do referencial de preços indicado no orçamento.

82. Nesse contexto, o Anexo A apresenta o detalhamento dos itens com sobrepreço apurado em comparação direta com os referenciais do Sicro/Sinapi, totalizando R\$ 4.963.293,75. O sobrepreço apurado está em desacordo com o art. 102 da Lei 12.708/2012 (LDO 2013) e com o art. 3º do Decreto 7.983/2013, que preconizam que o custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sinapi e na tabela Sicro.

### **III.1.4 Considerações finais quanto ao sobrepreço**

83. Dessa forma, constatou-se indícios de sobrepreço no montante de R\$ 19.147.111,36 para uma amostra de R\$ 174.755.679,31 (...). O sobrepreço potencializou-se devido à adoção, no projeto, de taxa de BDI superior à de referência e teve origem nas seguintes falhas: (i) metodologias executivas inadequadas (R\$ 9.241.579,77); (ii) Composições inadequadas (R\$ 4.942.237,86); e (iii) sobrepreço apurado em itens por comparação direta com os referenciais da Administração Pública Federal (R\$ 4.963.293,75).

### **III.2. Projeto básico deficiente ou desatualizado.**

84. O projeto básico não possui detalhamento necessário e suficiente em desacordo aos ditames do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993, da jurisprudência deste Tribunal e de normas do Ministério das Cidades. As deficiências constatadas no projeto básico concentraram-se na desatualização dos dados referentes aos custos e premissas, e no não atendimento aos elementos mínimos de projeto de engenharia quanto aos memoriais descritivo e de cálculo dos quantitativos.

85. A data base do orçamento do projeto básico do VLT Linha 1 – Sudeste é de março/2013, enquanto os estudos de demanda de viagens diárias, obtidos do Plano Diretor de Teresina, basearam-se nas condições do ano de 2007. Além disso, constatou ausência dos memoriais de cálculos de quantitativos de todos os serviços e do memorial descritivo das obras civis quanto à infra, meso e superestrutura da linha férrea.

### **III.2.1 Desatualização dos dados de custos e de premissas**

86. Quanto à desatualização, elas se fundamentaram nos estudos de custos dos serviços base do orçamento e das demandas de viagens diárias.

87. A data base do orçamento do projeto básico do VLT Linha 1 – Sudeste é de março/2013 (cf. evidência 1), perfazendo, para o período dessa fiscalização, 3 anos e 3 meses de defasagem nos valores orçamentários. Considerando os efeitos inflacionários ocorridos nesse período, faz necessário a atualização dos custos a fim de obter maior precisão dos valores a serem investidos nesse empreendimento e maior previsibilidade de recursos a provisionar em atendimento aos ditames legais insculpidos na alínea f do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993.

88. Nessa linha, conforme a empresa de consultoria Fundação Getúlio Vargas – FGV, o orçamento, obtido por análise preliminar e expedita, para implementação e operação do transporte ferroviário em Teresina para a capacidade de 30 mil passageiros por dia seria da ordem de R\$ 649.832.733,07, (...). Isso corrobora com a necessidade de prudência e planejamento na execução das obras para que elas, caso haja falta de recursos financeiros, sejam funcionais e vantajosas para a sociedade (peça 31, p. 14-15).

89. Cabe trazer à baila que o referido estudo da FGV é um parecer preliminar acerca da pertinência técnica, operacional e financeira dos estudos e anteprojetos existentes para as obras civis do empreendimento (peça 31, p. 10). Assim, frente à inexistência de estudo de demanda atual (peça 31, p. 13), foram elaborados estudos teóricos considerando diferentes cenários de funcionamento do empreendimento.

90. Os estudos de demanda de viagens diárias, obtidos do Plano Diretor de Teresina, basearam-se nas condições do ano de 2007 (população de 778.341 pessoas enquanto a população estimada para o ano de 2015 fora de 844.245 - 8,47% maior - IBGE 2015), (evidência 6). Logo, os valores de demanda tornaram-se desatualizados, sendo necessário a retificação dos dados base de projeto em atendimento à alínea “a” do item 1.2, do Anexo II do Manual do Ministério das Cidades.

91. Os cálculos de demanda foram realizados conforme descrito a seguir. A partir dos dados de 2007, realizou-se projeções para os anos de 2017 e 2037. Esse plano previa um total de 1.818.189 viagens por dia para Teresina, incluídos os municípios circunvizinhos, como premissa inicial. Dessas viagens, apenas 24,43% (444.269 viagens) seriam realizadas por meio de transporte coletivo. Por conseguinte, a região Sudeste de Teresina demandaria 51.618 viagens por dia via coletivo.

92. Contudo, a defasagem de mais de nove anos dos estudos somada aos impactos advindos do crescimento econômico ocorrido no período de 2007 a 2014 (Programa de Aceleração do Crescimento-PAC) exige atualização dos dados que fundamentaram as premissas do projeto, pois as fortes alterações econômicas e sociais ocorridas no País nos últimos anos têm potencial de alterar as estruturas demográficas, sociais e econômicas originais nas quais as premissas de projeto se fundamentaram.

93. A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a análise da viabilidade técnico-econômica da contratação, inserida no projeto básico, deve estar fundamentada adequadamente por meio de estudos técnicos preliminares atualizados (Acórdãos 6.275/2010 – 1ª Câmara, além dos Acórdãos 472/2011, 1.472/2011, 3.624/2011, 1.568/2008, 222/2007, 481/2007 e 1.273/2007, todos do Plenário).

94. Desse modo, a inexistência de estudos técnicos adequados que subsidiem de forma adequada e suficiente a análise da viabilidade econômica do projeto configura irregularidade, afrontando a lei e reiterada jurisprudência do TCU.

### **III.2.2 Não atendimento dos elementos mínimos de projeto**

95. Quanto ao não atendimento dos elementos mínimos de projeto, as deficiências, em sua grande maioria, concentraram-se no projeto relacionado às obras civis da implantação das linhas férreas quanto aos aspectos dos memoriais de cálculo dos quantitativos e descritivos.

96. Constatou-se, dentre os vários projetos do empreendimento (ferrovia, estações de embarque, obras de arte especiais, drenagens, geotécnico, de operação do sistema - sinalização, automação, materiais rodantes), a ausência de memoriais de cálculo dos quantitativos infringindo as alíneas **d** e **f** do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993. Frisa-se que os normativos acima visam esclarecer aos gestores responsáveis pela contratação de bens e serviços as exigências técnicas capazes de fomentar a segurança jurídica para ambos os interessados, Administração Pública e contratadas. Pois, quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados disponibilizarão informações que possibilitam o estudo e a dedução de métodos construtivos, das instalações provisórias e das condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução.

97. A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que o memorial de cálculo dos quantitativos é peça fundamental para preenchimento aos requisitos mínimos do projeto básico ao possibilitar avaliação dos quantitativos de bens e serviços com maior precisão e acurácia, resultando em maior segurança jurídica para os licitantes (Acórdãos 1252/2016, 472/2011, 1.472/2011, 3.391/2010, 3.361/2010 e 2.396/2010, todos do Plenário).

98. Constatou-se ainda ausência de memoriais descritivos, principalmente, das obras civis relacionadas à infra, meso e superestrutura das linhas férreas quanto à sua reforma e implantação. Essa ausência corroborou impropriedades relacionadas a exigências legais insculpidas nas alíneas **b**, **c**, **d** e **f**, do inciso IX do art. 6º da Lei de Licitações e Contratos e no item 1.3 do Anexo II do Manual do Ministério das Cidades, as quais exigem, para o órgão licitante, a apresentação de documentos técnicos capazes de delimitar o objeto a licitar/contratar com a máxima precisão e acurácia. Esses documentos em pauta buscam preencher os requisitos mínimos legais que possibilitem 'soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante a fase de realização das obras', 'identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra', além de 'informações que possibilitam o estudo e a dedução de métodos construtivos'.

99. No caso concreto, a ausência desses documentos suscitou questionamentos e exigência de justificativas quanto à (i) definição sobre o aproveitamento/destino dos materiais existentes na linha férrea (brita; areia; trilhos; dormentes etc.); (ii) definição de locais de bota-fora e de empréstimos ou jazidas; (iii) definição sobre se os materiais minerais serão adquiridos comercialmente ou produzidos pela contratada; (iv) previsão de interferências, na via compartilhada, durante a execução das obras por meio de planos de ação; (v) serviços da planilha orçamentária sem detalhamento; e, (vi) critérios de medição e pagamento incompatíveis com entendimento do tribunal.

100. As questões referentes ao aproveitamento dos materiais, definição dos locais de jazidas ou de bota-fora, fontes e forma de aquisição dos materiais minerais, principais interferências durante a execução das obras e ausência de detalhamento/clareza dos serviços (itens i, ii, iii e iv) são variáveis para a formação dos custos das obras que, a depender das escolhas/premissas adotadas, podem gerar prejuízos aos cofres públicos por meio de aditivos, podendo até descaracterizar o objeto contratado.

101. A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que o memorial descritivo é parte integrante do projeto básico e que deve ser confeccionado de forma compatível com as premissas e alternativas escolhidas nos estudos de viabilidade dado que esse documento técnico cumpre

função fundamental quanto ao preenchimento dos requisitos mínimos do projeto básico (Acórdãos 3.472/2012 – Plenário; 3.459/2012 – Plenário; 3.396/2012 – Plenário; 3.361/2012 – Plenário; 9.216/2012 – 2ª Câmara; 3.063/2011 – Plenário; 3.022/2011 – Plenário; 2.948/2011 – Plenário).

102. Por conseguinte, o orçamento (evidência 1) apresentou preços de serviços em forma de verba contrariando os ditames legais e a jurisprudência desta Corte. Dentre 379 serviços componentes do orçamento, obtido via curva ABC, 37 apresentaram-se em forma de ‘verba’ R\$ 51.070.305,77. (...)

103. A jurisprudência do TCU é no sentido de que todos os serviços devam ser apresentados com detalhamento em composição de custos/preço unitário a fim de possibilitar a verificação da formulação dos custos dos serviços em atendimento ao princípio constitucional da transparência (Súmula TCU 258/2010; Acórdãos 3.472/2012 – Plenário; 3.459/2012 – Plenário; 3.396/2012 – Plenário; 3.361/2012 – Plenário; 9.216/2012 – 2ª Câmara; 3.063/2011 – Plenário; 3.022/2011 – Plenário; 2.948/2011 – Plenário).

104. Ademais, tem-se critérios de medição e pagamento (evidências 7, 8 e 9) incompatíveis com entendimento do Tribunal para os serviços relativos à administração local da obra, definida em pagamento fixo mensal, sem vinculação aos percentuais dos serviços executados do empreendimento/contrato, em discordância à jurisprudência dessa Corte de Contas.

105. O entendimento desse Tribunal é no sentido de que os serviços componentes da administração local da obra estejam contemplados na planilha de custos diretos, com limite de valor estabelecidos no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, e que seu pagamento deva ser proporcional ao percentual de execução físico-financeira da obra (Acórdão 1.247/2016 – Plenário; Acórdão 2.440/2014 – Plenário; Acórdão 2622/2013 – Plenário; Acórdão 1765/2012 – Plenário; Acórdão 3239/2011 – Plenário; Acórdão 2842/2011; Acórdão 1678/2011 – Plenário; Acórdão 1016/2011 – Plenário; Acórdão 873/2011 – Plenário).

### **II.2.3 Considerações finais acerca do projeto básico deficiente**

106. Por fim, entende-se que se torna imprescindível a complementação do projeto básico antes da deflagração da licitação com elementos suficientes capazes de atender os termos do inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/1993 ou o art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011.

107. Portanto, o projeto básico do VLT Linha 1 – Sudeste de Teresina possui deficiências relativas à defasagem temporal dos custos/preços de implementação do empreendimento e de demanda, aos memoriais descritivos e de cálculo dos quantitativos, em desobediência aos ditames legais insculpidos nos termos do inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/1993 e aos itens 1.2 e 1.3 do Anexo II do Manual do Ministério das Cidades.

### **III.3. Ausência de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental**

108. Não foram apresentados os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) para o empreendimento, em desconformidade com a legislação vigente, com a jurisprudência desta Corte de Contas e com a Portaria 262/2013 do Ministério das Cidades, que regula o repasse de recursos do Orçamento Geral da União para a contratação de empreendimentos cujas propostas de mobilidade urbana foram selecionadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ressalta-se que essa ausência foi confirmada por meio da resposta da Setrans/PI.

109. De pronto, convém aduzir a definição de projeto básico, de acordo com a Orientação Técnica 1/2006 do Ibraop, **in verbis**:

‘Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento’. (grifo adicionado)

110. Inclusive, destaca-se que a necessidade de estudos que comprovem a viabilidade do empreendimento é mandamento legal, tanto da Lei 8.666/1993, em seu art. 6º, inciso IX, quanto

da Lei 12.462/2011, em seu art. 2º, inciso IV, alíneas **a** e **b**. Assim, fica claro que o EVTEA é documento necessário para contratações regidas pela Lei Geral de Licitações e pelo Regime Diferenciado de Contratações.

111. Entende-se que a elaboração do projeto básico deve ser precedida por uma série de estudos que demonstrem a viabilidade do empreendimento. Como um primeiro passo, o estudo de viabilidade deve apontar, de forma clara, a necessidade a ser satisfeita. Apesar de o Governo do Estado do Piauí apresentar o problema de mobilidade para a cidade de Teresina, nota-se que os dados utilizados são de 2007 (cf. evidência 6), o que já pode não representar de forma adequada a realidade atual, conforme detalhado no achado referente a projeto básico deficiente.

112. Além disso, não se verificou um estudo sobre outras alternativas para solução do problema de mobilidade urbana. Um dos pontos centrais de um estudo de viabilidade é demonstrar, de forma objetiva, que a solução selecionada é a mais vantajosa quando comparada a outras. Assim, não se pode ter certeza de que, tecnicamente, a escolha do VLT para a cidade seria a melhor opção entre outros modais de transporte.

113. Ainda em relação à importância do EVTEA, esse estudo deve apresentar: (i) a viabilidade socioeconômica do investimento a ser realizado, comparando a previsão de custos com a previsão de receitas; (ii) a demanda atual e a projetada; e (iii) os impactos ambientais e as possíveis formas de mitigá-los. Nesse ponto, o EVTEA se faz omissivo. O estudo de viabilidade apresentado demonstra apenas a necessidade de mobilidade urbana dentro da cidade de Teresina, podendo, no máximo, comprovar a viabilidade social do empreendimento, mas nada podendo afirmar sobre a viabilidade econômica.

114. Em suma, a elaboração de um EVTEA de forma apropriada traz segurança jurídica ao contrato celebrado, permitindo, previamente, que as partes contratuais conheçam maiores detalhes sobre o objeto e suas atribuições. No caso concreto, não há comprovação técnica e inequívoca sobre os aspectos centrais que devem ser abordados no EVTEA: viabilidade técnica frente a soluções alternativas, viabilidade econômica do empreendimento e o seu impacto ambiental.

115. Cabe destacar que a jurisprudência desta Corte de Contas é vasta no sentido de se exigir o EVTEA previamente à contratação de obras e serviços de engenharia. Nesse sentido são os seguintes Acórdãos 1.947/2007, 2.687/2008, 2.425/2009, 2.510/2009, 2.674/2009, 2.411/2010, 2.582/2010, 3.293/2011, 796/2012, 1.521/2013, 2.470/2013 e 2.969/2013 – todos do Plenário.

116. Cabe trazer à baila que o Governo Estadual mostrou intenção de contratar o empreendimento na modelagem de parceria público-privada. Houve, ainda questionamento acerca dessa possibilidade em face do exíguo prazo de vigência ainda restante para o termo de compromisso assinado (prazo final de vigência – 8/8/2016).

117. Foi perguntado se o termo de compromisso terá seu prazo de vigência prorrogado. Apesar de a equipe de fiscalização não ter conhecimento sobre a resposta do Ministério das Cidades, por prudência, cabe reconhecer a contratação por meio de PPP como uma real possibilidade.

118. Assim, de forma a corroborar com o achado, a Portaria 262/2013 do Ministério das Cidades estabelece que, adicionalmente aos documentos listados na Lei 11.578/2007, o ente federado deverá encaminhar ao Ministério das Cidades o EVTE, conforme disposto em seu Anexo II.

119. Convém relacionar alguns documentos exigidos como parte do EVTE pela Portaria: (i) orçamento estimativo ou paramétrico, com data de referência das obras previstas pelo poder concedente, que permita a plena caracterização do projeto a ser licitado e dos marcos do investimento a que se refere o aporte; (ii) discriminação de todos os custos e despesas estimados para a prestação dos serviços; (iii) projeção das receitas operacionais da concessionária, contendo estudo específico e fundamentado da estimativa da demanda; (iv) eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados; (v) documentos e planilhas eletrônicas desenvolvidos para avaliação econômico-financeira do empreendimento; (vi) relação de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já

efetuados, vinculados ao objeto a ser licitado, quando houver, com a discriminação dos custos correspondentes; e (vii) definição do parâmetro ou do indicador a ser utilizado para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, bem como justificativa para a sua adoção.

120. Nota-se que, para o caso de PPP, há um foco na análise de viabilidade econômica do empreendimento. Ocorre que, por se tratar de um contrato com um particular com interesses econômicos, deve haver transparência em relação aos custos e receitas atrelados à parceria. Deve-se ponderar a atratividade do contrato para o particular, mas sem ignorar o interesse público. Sem o EVTEA não é possível fazer essa ponderação, o que pode, inclusive, deixar o contrato sem a devida atratividade para os aspirantes a parceiro privado.

121. Ressalta-se que, em relação aos índices econômicos no caso concreto, a falha no EVTEA é reconhecida pelo Governo Estadual, pois, inicialmente, o empreendimento não fora pensado como uma PPP (cf. peça 31, p. 11). Ainda, o Governo Estadual afirma:

Assim, faz-se necessário o aprofundamento de estudos levando em consideração essa nova modelagem para que seja possível a realização de uma estimativa do valor da contraprestação para o Estado, considerando, inclusive, os valores alocados pelo Estado como aporte financeiro no projeto.

122. Ante o exposto, verifica-se que não foi apresentado EVTE para o empreendimento, em desconformidade com o Estatuto de Licitação e Contratos, com a jurisprudência do TCU e com a Portaria 262/2013 do Ministério das Cidades.

#### **III.4. Ausência de autorização para intervenção na via férrea**

123. Em resposta ao questionamento levantado pela equipe de auditoria acerca da titularidade do terreno, o Governo Estadual apresentou dois documentos: (i) declaração de posse (evidência 10), assinado em 17/4/2013; e (ii) termo do convênio para concessão de uso da via férrea entre a extinta Rede Ferroviária Federal S. A. – RFFSA e a Companhia Metropolitana de Transportes Públicos – CMTP (evidência 11), assinado em 29/11/1991.

124. A declaração de posse apresentada não esclarece, de forma clara e objetiva, a área a qual se refere, discriminando-a como ‘melhoria e ampliação do transporte público ferroviário de Teresina’. Ainda, declara-se que ‘a regularização formal da propriedade deverá ser comprovada até a vigência do termo de compromisso 398473-29/2012’. Cabe destacar que o referido termo de compromisso não é o objeto da presente fiscalização.

125. Por sua vez, o termo de convênio foi assinado entre a RFFSA e a CMTP para cooperação na prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros. Ocorre que o Plano Nacional de Desestatização resultou na liquidação da RFFSA em 1999 e, atualmente, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT é responsável pelas concessões das malhas da extinta empresa pública.

126. A malha ferroviária da extinta RFFSA foi concedida para diversas empresas. Entre essas concessões, verificou-se que há trecho utilizado pela CMTP que foi concedido para a Ferrovia Transnordestina Logística S. A. – FTL (antiga Companhia Ferroviária do Nordeste). Nesse contrato de concessão, está prevista a continuidade do compartilhamento da via permanente.

127. A equipe de auditoria julgou pertinente questionar à ANTT sobre: (i) a autorização para o Governo Estadual realizar intervenções na via permanente; e (ii) planos operacionais para a mitigação de impactos na operação da concessionária, visto que o uso da via é compartilhado.

128. Em sua resposta (peça 35), a ANTT afirmou que, para ser feita qualquer intervenção na via, é necessária prévia autorização da concessionária FTL e da própria agência reguladora. Ademais, expôs que não há conhecimento por parte dessas entidades sobre eventual intervenção na via férrea pelo Governo Estadual do Piauí.

129. Além disso, a ANTT foi informada pela concessionária FTL que qualquer interferência no trecho Teresina a Altos impactaria diretamente a operação ferroviária e o abastecimento de produtos à população e, portanto, eventuais obras devem ser tratadas previamente com a

concessionária e com a própria Agência. Ainda, faz-se necessário que a Resolução ANTT 2.695/2008 seja atendida pelas empresas concessionárias para fins de obtenção de autorização da ANTT para execução de obras na malha concedida.

130. (...) [Ademais, devem ser cumpridas as disposições do art. 6º, inciso III, da Portaria Interministerial 507/2011, assinada pelo MPOG, MF e então CGU].

131. Dessa forma, cabe ressaltar que a jurisprudência do TCU também é no sentido de que se deve regularizar a situação dos terrenos antes do início das obras (Acórdãos 1.115/2013, 402/2011, 2.223/2009, 429/2011, todos do Plenário), evitando que haja paralisações, o que implicaria custos econômicos e sociais para a sociedade.

132. Por fim, fica claro que, para haver intervenção na via férrea, que não é de propriedade do Governo Estadual, é necessária a anuência da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Concessionária FTL. Há a necessidade, portanto, de se regularizar essa situação antes do início de eventuais obras.

#### **IV. Informações adicionais**

##### **IV.1 Impossibilidade de se utilizar o projeto básico como anteprojeto**

133. Verifica-se que, inicialmente, a intenção da Secretaria de Transporte do Estado do Piauí era contratar o empreendimento por meio do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), na modalidade contratação integrada com orçamento sigiloso (peça 11, p. 2).

134. Aventou-se a possibilidade de contratação por meio de RDC frente à contratação de uma parceria público-privada (PPP). Contudo, entendeu-se ser relevante analisar o projeto apresentado a este Tribunal tendo como critério a definição de anteprojeto constante do Decreto 7.581/2011, que regulamenta o RDC.

135. Essa análise deveu-se pelos seguintes motivos: (i) não ocorrência de manifestação do Ministério das Cidades sobre a contratação de PPP e, portanto, ainda há a possibilidade de a contratação ser feita por meio do RDC; (ii) caso a modelagem para contratação seja via Parceria Público Privada – PPP, o art. 10, § 3º da Lei 11.079/2004 preceitua que os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto.

136. Logo, ao se analisar o projeto encaminhado a esta Corte de Contas como um anteprojeto de RDC, verificam-se as seguintes irregularidades: (i) ausência de justificativa para contratação integrada, no caso de contratação por RDC; e (ii) desconformidade com o art. 74 do Decreto 7.581/2011.

137. O art. 9º, § 2º, da Lei 12.462/2011 define que, nos casos de contratação integrada, deve haver justificativa técnica e econômica, e o objeto deve envolver pelo menos uma das seguintes condições: (i) inovação tecnológica ou técnica; (ii) possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou (iii) possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado. Convém ressaltar que o Decreto 7.581/2011 também estabelece a necessidade de justificativa técnica e econômica.

138. Observou-se que houve aceite do anteprojeto pela Caixa Econômica Federal (cf. peça 11, p. 11). A empresa pública, em seu parecer, dispõe que os documentos técnicos do anteprojeto de engenharia apresentados pelo tomador foram: (i) concepção da obra ou serviço de engenharia; (ii) levantamento topográfico e cadastral; (iii) relatórios de sondagem; (iv) memorial descritivo da intervenção proposta, com especificação dos componentes do empreendimento e dos elementos obrigatórios, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação, incluindo as especificações técnicas; (v) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação; e (vi) licença ambiental prévia. Observa-se que na listagem dos documentos técnicos que teriam sido apresentados pelo tomador à CEF não constam os projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada, como dispõe o art. 74, § 1º, do Decreto 7.581/2011.

139. Essa desconformidade está relacionada com a ausência do EVTEA, que traria embasamento para o anteprojeto apresentado, inclusive maior segurança para eventual contratação. Ainda, cabe destacar sobre a obsolescência dos estudos que embasaram o programa de necessidades. Conforme apresentado nos achados referentes a projeto básico deficiente e ausência de EVTEA, os estudos realizados a fim de se obter a demanda do metrô foram feitos com base em dados de 2007, demonstrando que, atualmente, se encontram defasados e necessitam passar por atualização.

140. Ante o exposto, entende-se que não se pode utilizar o projeto apresentado a este Tribunal como anteprojeto de engenharia para fins de contratação integrada do RDC, pois estão ausentes: (i) justificativa para contratação integrada; e (ii) estudo de viabilidade aprofundado, de modo a embasar o anteprojeto de forma adequada.

#### IV.2 Não manifestação do Ministério das Cidades acerca de eventual prorrogação do termo de compromisso

141. Conforme exposto ao longo deste relatório, inicialmente, o Estado do Piauí tinha a intenção de contratar o empreendimento por meio de contratação integrada do RDC. Contudo, atualmente, deseja que o empreendimento seja modelado como uma PPP.

142. O Governo do Estado solicitou orientação à Caixa Econômica Federal sobre o aspecto operacional que essa mudança teria no termo de compromisso assinado, sendo apontado também a necessidade de prorrogação do termo de compromisso, frente a sua vigência limitada até agosto de 2016. Esses questionamentos foram repassados ao Ministério das Cidades que ainda não se manifestou.

143. Em suma, aponta-se que ainda não houve manifestação do Ministério das Cidades sobre a prorrogação do termo de compromisso, com vigência até agosto de 2016.”

8. À vista de todo o exposto, a equipe da Secex/PI apresenta proposta de encaminhamento no sentido de, no essencial, dar ciência das impropriedades detectadas aos órgãos e entidades envolvidos, conforme segue (peça 61):

8.1 à Secretaria de Transportes do Estado do Piauí sobre os indícios de sobrepreço no valor de R\$ 19.147.111,36, devido a: (i) BDI excessivo; (ii) metodologias executivas inadequadas; (iii) Composições de Preços Unitários inadequadas; e (iv) preço unitário superior ao de referência, em desobediência ao art. 102 da Lei 12.708, de 17 de agosto de 2012, LDO/2013;

8.2 à Secretaria de Transportes do Estado do Piauí e à Caixa Econômica Federal – Gigov Teresina e ao Ministério das Cidades sobre as seguintes constatações:

8.2.1 o projeto básico apresentado ao TCU não atende os termos do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993 e dos itens 1.2 e 1.3 do Anexo II do Manual do Ministério das Cidades devido à: (i) defasagem temporal dos dados de custos/preços de implementação do empreendimento; (ii) defasagem temporal dos dados de demanda; e (iii) ausência de memorial de cálculo de quantitativo de todos os serviços e de memorial descritivo das obras civis da linha férrea;

8.2.2 o EVTEA encaminhado a este Tribunal não atende o Estatuto de Licitação e Contratos, a jurisprudência do TCU e a Portaria 262/2013 do Ministério das Cidades;

8.2.3 não foram obtidas as autorizações da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da Concessionária Ferrovia Transnordestina Logística S/A para intervenção na via férrea, sendo necessária a anuência dessas entidades acerca do empreendimento VLT Linha 1 – Sudeste – Teresina/PI antes do início das obras;

8.3 à ANTT e à Companhia Metropolitana de Transporte Público – CMTP de que a Secretaria de Transportes do Estado do Piauí planeja ações de intervenção na via férrea compartilhada com o objetivo de melhorar o serviço de transportes de passageiro do modal ferroviário de Teresina/PI;

8.4 ao Tribunal de contas do Estado do Piauí de que foi verificado que o projeto básico apresentado ao Tribunal não atende os termos do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993 e dos itens 1.2 e 1.3 do Anexo II do Manual do Ministério das Cidades devido à: (i) defasagem temporal dos dados de custos/preços de implementação do empreendimento; (ii) defasagem temporal dos dados de demanda;



e (iii) ausência de memorial de cálculo de quantitativo de todos os serviços e de memorial descritivo das obras civis da linha férrea.

9. Também foi sugerida a remessa de cópias da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada de relatório e voto, à Secretaria de Fiscalização de Obras Hídricas e Ferroviárias, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal – Gigov/Teresina/PI; à Companhia Metropolitana de Transporte Público – CMTP; à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; à Secretaria de Transportes do Estado do Piauí; e ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí; além do arquivamento dos autos, após as comunicações, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.

10. O encaminhamento indicado nos parágrafos 8 e 9 acima contou com o endosso do Supervisor dos trabalhos na SeinfraUrbana (peça 62).

11. Mediante a peça 63, o Secretário de Controle Externo da Secex/PI concorda com as sugestões retromencionadas, e, considerando que não há propostas de encaminhamentos de alto impacto, não haveria necessidade, neste momento, de submeter o relatório preliminar para comentários dos gestores. Cabe alertar, ainda, que as peças processuais nas quais constem informações relativas ao valor do instrumento convocatório devem ser classificadas como sigilosas, a fim de manter o sigilo da informação.

12. O Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Urbana Substituto, ao se manifestar sobre as conclusões da Secex/PI, nos termos do subitem 9.5.1 do Acórdão n. 664/2016 – Plenário, por meio do pronunciamento da peça 67, assinala o que se segue:

“Conforme se depreende do relatório da auditoria, foram identificados indícios de irregularidade de elevada gravidade e relevância.

Para iniciar, cito que inexistente autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) acerca das obras ora pretendidas, o que se mostra imprescindível. Em um dos trechos do empreendimento, está sendo prevista a adequação dos trilhos de uma linha férrea existente, cuja propriedade não é do Governo Estadual, mas sim da extinta Rede Ferroviária Federal S/A, encontrando-se, atualmente, sob gestão da ANTT, que concedeu seu uso à empresa Ferrovia Transnordestina Logística S/A. Segundo apurado pela equipe de auditoria, ambas entidades (ANTT e Ferrovia Transnordestina) não possuem conhecimento de que o ente estadual pretendia realizar intervenções naquela linha.

Ademais, verificou-se que os estudos que embasaram a concepção do empreendimento datam do ano de 2007, defasados, portanto, em quase dez anos. Sendo assim, parte das premissas e demandas ali consideradas podem não mais refletir a realidade, sendo necessário revisá-los para considerar dados atualizados, entre outros, a nova demanda estimada considerando o crescimento demográfico da cidade e os percursos origem-destino da população, por serem estes norteadores para o dimensionamento e traçado da obra.

Merecem destaque, ainda, as seguintes impropriedades verificadas: a) ausência de estudo de viabilidade que justifique técnica e economicamente a opção pelo VLT, alternativa essa de custo superior a outros modais de transporte; b) sobrepreço da ordem de R\$ 19 milhões, que representa 12,3% em relação à amostra (...); e c) custos relativos à construção das doze estações de embarque e desembarque considerados em forma de verba única, sem discriminação dos respectivos serviços e sem justificativa para o valor adotado, totalizando mais de R\$ 53 milhões.

Tais indícios poderiam ensejar o enquadramento do objeto analisado no conceito de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) previsto no art. 117, inciso IV, da Lei n. 13.242/2015 (LDO 2016) e no subitem 9.4.1 do Acórdão 664/2016 – Plenário.

Entretanto, inexistente, até o momento, licitação para contratação das obras, tendo o órgão estadual informado que ainda não definiu se utilizará o regime de preços unitários ou de contratação integrada, havendo possibilidade, inclusive, de realização de Parceria Público Privada para transferir à iniciativa privada a responsabilidade pela construção e operação do empreendimento em tela, o que poderia alterar a quantia necessária de recursos federais.

Assim, como o empreendimento ainda está em fase anterior à licitação, sendo possível promover tempestivamente os ajustes necessários, os achados foram todos classificados como ‘Falhas e Impropriedades – FI’, nos termos do item 9.4.4 do Acórdão 664/2016 – Plenário, e as propostas de encaminhamento da equipe, corroboradas pelo titular da Secex/PI, foram no sentido de dar ciência aos órgãos fiscalizados sobre as irregularidades identificadas”.

13. Embora endosse a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PI, a SeinfraUrbana, dada a materialidade do empreendimento e a gravidade dos problemas relatados, entende deva ser endereçada à Secretaria dos Transportes do Estado do Piauí determinação para que, no prazo de até 5 (cinco) dias após a publicação de edital para a contratação do empreendimento, envie a esta Corte os seguintes documentos:

a) o edital de licitação ou de concessão acompanhado de todos seus anexos, em especial, o projeto básico e/ou anteprojeto fundamentado em estudos de viabilidade atualizados e que justifiquem técnica e economicamente a opção pelo VLT em detrimento de outros modais de transporte, e a respectiva planilha orçamentária atualizada, com as devidas correções atinentes aos índices de sobrepreço identificados nestes autos, assim como com o detalhamento e a justificativa do custo dos itens considerados em forma de "verba", dentre os quais os relativos à construção das doze estações de embarque e desembarque; e

b) a autorização da Agência Nacional de Transporte Terrestre com anuência acerca da realização de obras na linha férrea sob sua gestão.

14. De acordo com o dirigente, a proposta acima visa a dar conhecimento, a este Tribunal, acerca dos desdobramentos do objeto em epígrafe, subsidiando, assim, uma complementação tempestiva desta ação de controle, de modo a mitigar riscos de má utilização de recursos públicos.

15. Arrematando, o Secretário Substituto tece os seguintes comentários adicionais:

“Em tempo, entendo necessário tecer, ainda, alguns comentários acerca do orçamento analisado e do sobrepreço apurado. Isso porque, devido à data-base de ambos serem março de 2013, a contribuição para a seguridade social foi considerada nos encargos sociais incidentes sobre a mão-de-obra, numa alíquota de 20%. Contudo, com o advento da Lei 13.161, de 31 de agosto de 2015, os encargos sociais para novas obras (novos Cadastros Específicos do INSS - CEI) estão desonerados desse percentual, que passa a incidir sobre a receita bruta da empresa, numa alíquota de 4,5%.

Com essa modificação, tanto a planilha orçamentária apresentada como o sobrepreço calculado deverão sofrer alterações de valor, para menor. Trata-se, assim, de mais uma impropriedade no empreendimento, qual seja, a desatualização do orçamento-base perante as novas disposições legais tributárias, o que reforça a necessidade da determinação anteriormente sugerida.”

16. Assim, o Secretário da SeinfraUrbana concorda com o encaminhamento oferecido e, tendo em vista que os indícios de irregularidades encontrados não apresentam questões controversas, manifesta-se, nos termos do subitem 9.5.2 do Acórdão n. 664/2016 – Plenário, pela manutenção da Secex/PI na condução dos presentes autos.

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Plenário o Relatório da Auditoria de Conformidade realizada no Ministério das Cidades, no Governo do Estado do Piauí e na Caixa Econômica Federal, inserida no Fiscobras 2016, autorizada pelo Acórdão n. 664/2016 – Plenário, para avaliação do projeto do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT Linha 1 Sudeste, em Teresina/PI.

2. A fiscalização foi levada a efeito pela Secex/PI e supervisionada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, que acompanhou todas as análises efetivadas pela equipe responsável, acrescentando sugestões pertinentes aos Achados, visando ao aperfeiçoamento das propostas.

3. Durante o planejamento e a execução da auditoria, levantaram-se informações sobre o empreendimento por meio de ofícios de requisição ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal, à Secretaria de Transportes do Estado do Piauí – Setrans/PI, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e à Companhia Metropolitana de Transporte Público do Piauí – CMTP/PI.

4. Embora as obras em foco ainda não tenham sido licitadas, a presente auditoria foi motivada pelo elevado valor de repasses federais previstos para o empreendimento, totalizando R\$ 215.500.000,00 provenientes do Orçamento Geral da União, e sua importância social para o Estado do Piauí, em especial para o Município de Teresina, além da oportunidade de se fiscalizar em fases prévias à licitação/contratação, aumentando a efetividade do controle externo.

5. O empreendimento visa a oferecer transporte público urbano com mais qualidade às pessoas residentes nas regiões da capital piauiense com elevado adensamento humano e com baixa renda per capita. A implantação do empreendimento aumentará a oferta de transporte de 12.000 passageiros/dia para 50.000 passageiros/dia.

6. A fim de expandir a oferta de transporte, o governo estadual buscou fontes de recursos do governo federal. Por isso, em 07/07/2014, o Ministério das Cidades publicou, no Diário Oficial da União – DOU, seleção da proposta do Governo Estadual do Piauí, acerca do empreendimento VLT Linha 1 – Sudeste, localizado em Teresina/PI, inserido no PAC – Pacto pela Mobilidade. Em 12/08/2014, o extrato do ajuste para transferência de recursos federais entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado do Piauí (termo de compromisso 0443.561-59) foi publicado no Diário Oficial da União, detalhando o repasse de R\$ 215.500.000,00 provenientes do Orçamento Geral da União (OGU). O plano de trabalho, assinado em 08/08/2014, tem vigência prevista de dois anos.

7. Desse recurso, houve empenho de R\$ 6.465.000,00 no exercício de 2014, enquanto que o restante, R\$ 209.035.000,00, seria empenhado em exercícios seguintes. Também foi assinado o Contrato de Financiamento 0443.766-27, de 22/03/2016, no importe de R\$ 217.000.000,00 proveniente do FGTS e contrapartida estadual de R\$ 11.451.762,00. Vale ressaltar que o somatório das fontes de recursos para o empreendimento é de R\$ 443.951.762,00.

8. Conforme informado pelo Governo Estadual, ainda não houve desembolso para o empreendimento. Além disso, segundo o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, não haverá, para o exercício de 2016, desembolsos provenientes do Orçamento Geral da União, em razão do contingenciamento.

9. De acordo com as apurações da Secex/PI, inicialmente, a intenção da Secretaria de Transporte do Estado do Piauí – Setrans/PI era contratar o empreendimento por meio do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, na modalidade contratação integrada com orçamento sigiloso (peça 11, p. 2). Mais recentemente (peça 19), todavia, estuda-se a possibilidade de se modelar o empreendimento para uma Parceria Público-Privada (PPP).

10. Conforme os expedientes da peça 11, datados de maio de 2016 (p. 14/16), houve consulta do Governo Estadual à Caixa Econômica Federal sobre a possibilidade de se alterar a forma de contratação inicialmente planejada, sendo solicitado, ainda, empenho da instituição financeira junto ao

Ministério das Cidades, quanto à análise de possível prorrogação do prazo do instrumento de repasse dos valores federais.

11. Até o momento da auditoria, não haviam sido noticiadas as manifestações acerca dos pleitos acima indicados, não havendo sido, portanto, prestada informação relativa à modelagem de contratação a ser adotada, no caso.

12. Assim, a equipe de fiscalização considerou pertinente analisar o projeto do VLT Linha 1 – Sudeste tendo como critério a definição de anteprojeto constante do Decreto n. 7.581/2011, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, avaliando-se as peças técnicas de engenharia entregues à equipe sob os prismas do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e do art. 9º, § 2º, da Lei 12.462/2011, que instituiu o referido RDC.

13. Para consecução dos trabalhos, formularam-se as questões de auditoria adiante indicadas:

a) existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

b) há anteprojeto de engenharia adequado para a licitação da obra?

c) a formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?

d) o orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

e) os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no anteprojeto?

f) os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

g) há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

14. Como visto, a Secex/PI elaborou duas questões de auditoria relativas a eventual adequação do anteprojeto e de projeto básico/executivo, em razão de ter sido aventada a possibilidade de escolha do regime de execução de contratação integrada no caso concreto, conforme já explicitado.

15. Repise-se que não houve licitação, nem contrato, tampouco desembolso de recursos federais relativos ao empreendimento. O Termo de Compromisso com o Ministério das Cidades tem previsão de vigência até agosto de 2016, não havendo notícias sobre a prorrogação desse prazo.

16. Nada obstante, caso o órgão decida pela prorrogação e aporte de recursos federais ao Projeto VLT de Teresina/PI, devem ser tomadas todas as medidas corretivas necessárias para os apontamentos verificados por este Tribunal, motivo pelo qual acolho as proposições de encaminhamento formuladas pela equipe de fiscalização, com base na legislação aplicável e à jurisprudência deste Tribunal, ajustadas pela SeinfraUrbana, sem prejuízo de algumas considerações adicionais que passo a fazer.

17. De acordo com o detalhamento dos itens 41 a 143 da peça parcialmente transcrita no Relatório antecedente, as principais constatações deste trabalho foram:

a) sobrepreço no orçamento do projeto básico;

b) falta de detalhamento da composição de custos unitários de alguns serviços orçados em “verba”;

c) projeto básico deficiente;

d) falta de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental; e

e) ausência de autorização para realização de intervenção em via férrea estadual.

18. A propósito das constatações da equipe de fiscalização, o Secretário Substituto da SeinfraUrbana, ao se pronunciar sobre as conclusões da auditoria, nos termos do subitem 9.5.1 do Acórdão n. 664/2016 – Plenário, ressalta que os indícios apontados poderiam ensejar o enquadramento do objeto analisado no conceito de irregularidade grave com recomendação de paralisação – IGP, consoante previsto no art. 117, inciso IV, da Lei n. 13.242/2015 (LDO 2016) e no subitem 9.4.1 do Acórdão n. 664/2016 – Plenário.

19. Entretanto, como o empreendimento ainda está em fase anterior à licitação, sendo possível promover tempestivamente os ajustes necessários, os Achados da Auditoria foram todos classificados como “Falhas e Improriedades – FI”, nos termos do item 9.4.4 do Acórdão n. 664/2016 – Plenário, e as propostas de encaminhamento da equipe, corroboradas pelo titular da Secex/PI, podem ser no sentido de dar ciência aos órgãos fiscalizados sobre as irregularidades identificadas, razão pela qual a unidade especializada em obras acolhe tais conclusões, com alguns ajustes, como se verá a seguir.
20. Passo a detalhar os Achados de Auditoria indicados pela equipe de fiscalização da Secex/PI.
21. No que diz respeito ao sobrepreço no orçamento constante do projeto básico do VLT, foi apurado o montante de R\$ 19.147.111,36, com data base de março/2013.
22. Conforme a equipe de fiscalização, tal sobrepreço teve origem nas seguintes falhas:
- 22.1 metodologias executivas inadequadas, alusivas aos itens caminhões de transporte subdimensionados e à perda de aço superestimada, no total de R\$ 9.241.579,77;
- 22.2 composições inadequadas, no somatório de R\$ 4.942.237,86, referentes a: a) fornecimento de estrutura metálica; b) montagem da ponte nova; c) estação em solo, diâmetro 1,4 m, com utilização de plataformas flutuantes; d) estação em rocha, diâmetro 1,4 m, com utilização de plataformas flutuantes; e) trilhos TR-45; f) dormentes de concreto bitola métrica; g) fornecimento de AMV [aparelho de mudança de via] 1:14 com trilhos, contra trilhos, máquina chave e acessórios de fixação; h) montagem de grade bitola métrica TR-45;
- 22.3 sobrepreço em itens por comparação direta com os referenciais da Administração Pública Federal (Sinapi e Sicro), conforme discriminação feita na Tabela do Anexo A, no total de R\$ 4.963.293,75.
23. A equipe da Secex/PI apontou, ainda, de acordo com os registros dos itens 58 a 60 da peça reproduzida no Relatório precedente, a previsão de taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI superior à de referência definida por este Tribunal, mediante o Acórdão n. 2.622/2013 – Plenário.
24. Embora não tenha apurado valor de sobrepreço atinente a esse Achado, os Auditores da unidade técnica ressaltam a necessidade de os entes responsáveis reavaliarem a aludida taxa, para ajustes futuros, pois além da fórmula utilizada pela Setrans/PI atinente ao BDI ser diferente daquela definida no Acórdão paradigma deste Tribunal, as taxas consideradas estão, em regra, em percentuais superiores aos valores médios definidos pela mesma deliberação.
25. A propósito, vale ressaltar os comentários feitos pelo Secretário Substituto da SeinfraUrbana (item 15 do Relatório precedente), que acresceu mais uma irregularidade às constatações da Secex/PI, relativamente ao orçamento analisado e ao sobrepreço apurado. Isso porque, devido à data-base de ambos serem março de 2013, a contribuição para a seguridade social foi considerada nos encargos sociais incidentes sobre a mão de obra, numa alíquota de 20%. Contudo, com o advento da Lei n. 13.161/2015, os encargos sociais para novas obras (novos Cadastros Específicos do INSS – CEI) estão desonerados desse percentual, que passa a incidir sobre a receita bruta da empresa, numa alíquota de 4,5%.
26. Com essa modificação, alerta o dirigente da SeinfraUrbana, tanto a planilha orçamentária apresentada como o sobrepreço calculado deverão sofrer alterações de valor, evidenciando a inadequação do orçamento em causa, dada a desatualização de dados, em especial quanto à legislação, como visto.
27. Relativamente ao Projeto Básico, com data-base março de 2013, ele foi elaborado pelo consórcio Hidroconsult – Urbaniza, composto pelas empresas Hidroconsult Consultoria (CNPJ 43.483.247/0001-19) e Estudos e Projetos Ltda. (CNPJ 00.963.096/0001-19). Destaca-se que a Setrans/PI contratou esse projeto por meio do Contrato 41/2012, que foi recebido em 10/10/2013 (peça 19, p. 27).
28. Conforme exposto pela equipe da Secex/PI, o Projeto Básico examinado não contém os elementos exigidos pelos mandamentos legais, como, por exemplo, o detalhamento de cálculo dos quantitativos e o memorial descritivo das obras civis da via férrea, não sendo capaz de caracterizar o

empreendimento de forma plena, conforme exigido pelo art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 ou art. 2º, inciso IV, da Lei n. 12.462/2011, que trata do RDC.

29. De acordo com os apontamentos da Secex/PI e da SeinfraUrbana, as deficiências constatadas no Projeto Básico concentram-se na desatualização dos dados referentes aos custos e estudos de demanda, assim como no não atendimento aos elementos mínimos de projeto de engenharia quanto aos memoriais descritivo e de cálculo dos quantitativos.

30. Detalhando este Achado, a Secex/PI registra que:

a) os vários projetos do empreendimento (ferrovia, estações de embarque, obras de arte especiais, drenagens, geotécnico, de operação do sistema – sinalização, automação, materiais rodantes) não possuem memoriais de cálculo dos quantitativos, em infringência à jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 1252/2016 – Plenário; 472/2011 – Plenário, 1.472/2011 – Plenário; 3.391/2010 – Plenário; 3.361/2010 – Plenário; e 2.396/2010 – Plenário);

b) constatou-se ainda ausência de memoriais descritivos, principalmente, das obras civis relacionadas à infra, meso e superestrutura das linhas férreas quanto à sua reforma e implantação, suscitando questionamentos e exigência de justificativas quanto à: a) definição sobre o aproveitamento/destino dos materiais existentes na linha férrea (brita; areia; trilhos; dormentes etc.), de locais de bota-fora e de empréstimos ou jazidas, assim como definição se os materiais minerais serão adquiridos comercialmente ou produzidos pela contratada; b) previsão de interferências, na via compartilhada, durante a execução das obras por meio de planos de ação; c) serviços da planilha orçamentária sem detalhamento; d) critérios de medição e pagamento incompatíveis com o posicionamento jurisprudencial deste Tribunal;

c) a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que o memorial descritivo é parte integrante do projeto básico e que deve ser confeccionado de forma compatível com as premissas e alternativas escolhidas nos estudos de viabilidade, dado que esse documento técnico cumpre função fundamental quanto ao preenchimento dos requisitos mínimos do projeto básico (Acórdãos 3.472/2012 – Plenário; 3.459/2012 – Plenário; 3.396/2012 – Plenário; 3.361/2012 – Plenário; 9.216/2012 – 2ª Câmara; 3.063/2011 – Plenário; 3.022/2011 – Plenário; 2.948/2011 – Plenário);

d) o orçamento (evidência 1) apresentou preços de serviços em forma de “verba”, contrariando os ditames legais e a jurisprudência desta Corte; dentre 379 serviços componentes do orçamento, obtido via curva ABC, 37 apresentaram-se dessa forma R\$ 51.070.305,77;

e) ademais, tem-se critérios de medição e pagamento (evidências 7, 8 e 9) incompatíveis com entendimento do Tribunal para os serviços relativos à administração local da obra, definida em pagamento fixo mensal, sem vinculação aos percentuais dos serviços executados do empreendimento/contrato, em discordância à jurisprudência dessa Corte de Contas.

31. Cabe consignar que o Projeto Básico com todas as deficiências apontadas foi elaborado com recursos estaduais, motivo pelo qual deve ser dada ciência das apurações tanto os órgãos de execução do Governo do Estado do Piauí quanto ao Tribunal de Contas do Estado, nos moldes sugeridos.

32. Os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental – EVTEA não foram realizados, o que, além de contribuir para o achado de Projeto Básico deficiente, não permite, por óbvio, avaliar a viabilidade do empreendimento. Os estudos de demanda realizados foram feitos com dados de 2007, o que, apesar de demonstrar a viabilidade social, prejudica a credibilidade do resultado ante a desatualização dos dados.

33. Como se sabe, a exigência de EVTEA provém de mandamento legal, art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993, e art. 2º, inciso IV, da Lei n. 12.462/2011. E, para o caso de financiamento de Parceria Público Privada contratada por ente federado com recursos do OGU, cumpre lembrar que há requisitos específicos para o EVTEA, de conformidade como a Portaria 262/2013 do Ministério das Cidades, evidenciando mais uma lacuna a ser resolvida pelos responsáveis.

34. Quanto à autorização para intervenção na via férrea, verifica-se que o Estado do Piauí prevê executar obras em ferrovia federal concedida à empresa Ferrovia Transnordestina Logística S/A

– FTL (antiga Companhia Ferroviária do Nordeste). Nada obstante, tanto a Agência Nacional de Transporte Terrestres – ANTT, atual gestora da via férrea, como a concessionária FTL se manifestaram no sentido de desconhecem a intenção do Governo do Estado do Piauí de executar o projeto das Obras do VLT Linha 1 na área.

35. Cumpre ressaltar que, para a execução do empreendimento, deve haver regularização da área junto às entidades responsáveis, disposição contida no art. 6º, inciso III, da Portaria Interministerial 507/2011, assinada entre os Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e o Chefe da então Controladoria- Geral da União, a seguir reproduzida (grifos acrescidos):

“Art. 6º Ao conveniente compete:

(...)

III - elaborar os projetos técnicos relacionados ao objeto pactuado, reunir toda documentação jurídica e institucional necessária à celebração do convênio, de acordo com os normativos do programa, bem como apresentar documentos de titularidade dominial da área de intervenção, licenças e aprovações de projetos emitidos pelo órgão ambiental competente, órgão ou entidade da esfera municipal, estadual, do Distrito Federal ou federal e concessionárias de serviços públicos, conforme o caso, e nos termos da legislação aplicável;”

36. Não se pode olvidar, ainda, que a jurisprudência do TCU também é no sentido de que se deve regularizar a situação dos terrenos antes do início das obras (Acórdãos 1.115/2013, 402/2011, 2.223/2009, 429/2011, todos do Plenário), evitando que haja paralisações, o que implicaria custos econômicos e sociais para a sociedade.

37. À vista de todo o exposto, e como já dito alhures, acompanho as proposições de encaminhamento formuladas pela Secex/PI e pela Seinfra/Urbana, cabendo dar ciência das impropriedades detectadas aos órgãos e entidades envolvidos, conforme descrito a seguir, encaminhando-se-lhes, para as providências pertinentes, cópia do Acórdão que sobrevier, acompanhada dos respectivos Relatório e Proposta de Deliberação, além do Relatório de Fiscalização elaborado pela Secex/PI:

37.1 à Secretaria de Transportes do Estado do Piauí sobre os indícios de sobrepreço no valor de R\$ 19.147.111,36, devido a: BDI excessivo; metodologias executivas inadequadas; composições de preços unitários inadequadas; e preço unitário superior ao de referência, em desobediência à Lei 12.708/2012 (LDO/2013), cabendo alertar sobre o fato de que a contribuição para a seguridade social foi considerada nos encargos sociais incidentes sobre a mão de obra, numa alíquota de 20%, previsão que não encontra mais amparo na Lei n. 13.161/2015;

37.2 à Secretaria de Transportes do Estado do Piauí, à Caixa Econômica Federal – Gigov Teresina e ao Ministério das Cidades sobre as seguintes constatações:

37.2.1 o projeto básico apresentado ao TCU não atende os termos do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993 e dos itens 1.2 e 1.3 do Anexo II do Manual do Ministério das Cidades devido à: defasagem temporal dos dados de custos/preços de implementação do empreendimento, assim como das projeções de demanda, além da ausência de detalhamento de cálculo de quantitativo de todos os serviços e de memorial descritivo das obras civis da linha férrea;

37.2.2 o EVTEA encaminhado a este Tribunal não atende o Estatuto de Licitação e Contratos, a jurisprudência do TCU e a Portaria 262/2013 do Ministério das Cidades;

37.2.3 não foram obtidas as autorizações da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da Concessionária Ferrovia Transnordestina Logística S/A para intervenção na via férrea, sendo necessária a anuência dessas entidades acerca do empreendimento VLT, Linha 1 – Sudeste – Teresina/PI, antes do início das obras;

37.3 à ANTT e à Companhia Metropolitana de Transporte Público – CMTP de que a Secretaria de Transportes do Estado do Piauí planeja ações de intervenção na via férrea compartilhada, com o objetivo de melhorar o serviço de transportes de passageiro do modal ferroviário de Teresina/PI;

37.4 ao Tribunal de contas do Estado do Piauí de que o projeto básico atinente ao empreendimento acima referido não atende os termos do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993 e dos

itens 1.2 e 1.3 do Anexo II do Manual do Ministério das Cidades devido à: defasagem temporal dos dados de custos/preços de implementação do empreendimento, assim das projeções de demanda, além da ausência de detalhamento de cálculo de quantitativo de todos os serviços e de memorial descritivo das obras civis da linha férrea.

38. Ante os valores envolvidos e as constatações da equipe de fiscalização, em especial no tocante às deficiências do projeto básico, mencionadas no item 30 acima, assim como a falta de autorização para intervenção na via férrea, faz-se apropriada a medida alvitrada pela SeinfraUrbana (item 13 do Relatório antecedente), no sentido de se determinar à Secretaria dos Transportes do Estado do Piauí – Setrans/PI, que, no prazo de até 5 (cinco) dias após a publicação de edital para eventual contratação do empreendimento com os valores federais, envie a esta Corte os seguintes documentos:

a) o edital de licitação ou de concessão acompanhado de todos seus anexos, em especial, o projeto básico e/ou anteprojeto fundamentado em estudos de viabilidade atualizados e que justifiquem técnica e economicamente a opção pelo VLT em detrimento de outros modais de transporte, e a respectiva planilha orçamentária atualizada, com as devidas correções atinentes aos índices de sobrepreço identificados nestes autos, assim como com o detalhamento e a justificativa do custo dos itens considerados em forma de "verba", dentre os quais os relativos à construção das doze estações de embarque e desembarque; e

b) a autorização da Agência Nacional de Transporte Terrestre com anuência acerca da realização de obras na linha férrea sob sua gestão.

39. Por derradeiro, tendo em vista as considerações sobre a confidencialidade das peças processuais nas quais constem informações relativas aos valores do instrumento convocatório, cumpre determinar à Secex/PI que adote as medidas de sua alçada para classificá-las como sigilosas, assim como o próprio Relatório de Fiscalização, nos termos da Portaria/TCU n. 329/2014.

Nessas condições, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 24 de agosto de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator



## ACÓRDÃO Nº 2215/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC-013.745/2016-6.
2. Grupo: I – Classe de Assunto: V – Auditoria de Conformidade.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Órgãos/Entidades: Governo do Estado do Piauí, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí – Secex/PI e Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório da Auditoria de Conformidade realizada pela Secex/PI no Ministério das Cidades, no Governo do Estado do Piauí e na Caixa Econômica Federal, inserida no Fiscobras 2016, autorizada pelo Acórdão n. 664/2016 – Plenário, que tem como objeto o projeto do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT, Linha 1 Sudeste, em Teresina/PI.

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

9.1 dar ciência das impropriedades detectadas no projeto do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT Linha 1 Sudeste, em Teresina/PI, aos órgãos e entidades envolvidos, conforme segue, cabendo encaminhar-lhes, para ciência e providências, cópia deste Acórdão, acompanhada dos respectivos Relatório e Proposta de Deliberação, além do Relatório de Fiscalização elaborado pela Secex/PI:

9.1.1 à Secretaria de Transportes do Estado do Piauí – Setrans/PI sobre os indícios de sobrepreço, no montante de R\$ 19.147.111,36, devido ao item Bonificações e Despesas Indiretas – BDI excessivo em relação aos paradigmas definidos mediante o Acórdão n. 2.622/2013 – Plenário, assim como a metodologias executivas inadequadas, composições de preços unitários indevidas, além de preços unitários superiores aos de referência, em desobediência à Lei n. 12.708/2012 (LDO/2013), cabendo alertar para o fato de que a contribuição para a seguridade social foi considerada nos encargos sociais incidentes sobre a mão de obra, numa alíquota de 20%, previsão que não encontra mais amparo na Lei n. 13.161/2015;

9.1.2 à Secretaria de Transportes do Estado do Piauí e à Caixa Econômica Federal – Gigov Teresina e ao Ministério das Cidades sobre as seguintes constatações:

9.1.2.1 o projeto básico relativo ao Veículo Leve sobre Trilhos – VLT, Linha 1 Sudeste, em Teresina/PI, não atende os termos do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993 e dos itens 1.2 e 1.3 do Anexo II do Manual do Ministério das Cidades, em razão da defasagem temporal dos dados de custos/preços de implementação do empreendimento, assim como das projeções de demanda, além da ausência de detalhamento de cálculo de quantitativo de todos os serviços e de memorial descritivo das obras civis da linha férrea;

9.1.2.2 o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA do referido projeto não atende ao Estatuto de Licitação e Contratos, à jurisprudência do TCU e à Portaria 262/2013 do Ministério das Cidades;

9.1.2.3 não foram obtidas as autorizações da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da Concessionária Ferrovia Transnordestina Logística S/A para intervenção na via férrea, sendo necessária a anuência dessas entidades acerca do empreendimento VLT, Linha 1 Sudeste, em Teresina/PI, antes do início das obras;

9.1.3 à ANTT e à Companhia Metropolitana de Transporte Público – CMTP de que a Secretaria de Transportes do Estado do Piauí planeja ações de intervenção na via férrea compartilhada com o objetivo de melhorar o serviço de transportes de passageiro do modal ferroviário de Teresina/PI;

9.1.4 ao Tribunal de contas do Estado do Piauí de que o projeto básico do empreendimento ora em causa não atende os termos do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993 e dos itens 1.2 e 1.3 do Anexo II do Manual do Ministério das Cidades, em razão da defasagem temporal dos dados de custos/preços de implementação do empreendimento, assim como das projeções de demanda, além da ausência de detalhamento de cálculo de quantitativo de todos os serviços e de memorial descritivo das obras civis da linha férrea;

9.2 determinar à Secretaria dos Transportes do Estado do Piauí – Setrans/PI, que, no prazo de até 5 (cinco) dias após a publicação de edital para eventual contratação do empreendimento com a utilização de valores federais, envie a esta Corte os seguintes documentos:

9.2.1 o edital de licitação ou de concessão acompanhado de todos seus anexos, em especial, o projeto básico e/ou anteprojeto fundamentado em estudos de viabilidade atualizados e que justifiquem técnica e economicamente a opção pelo VLT em detrimento de outros modais de transporte, e a respectiva planilha orçamentária atualizada, com as devidas correções atinentes aos índices de sobrepreço identificados nestes autos, bem assim com o detalhamento e a justificativa do custo dos itens considerados em forma de “verba”, dentre os quais os relativos à construção das doze estações de embarque e desembarque;

9.2.2 a autorização da Agência Nacional de Transporte Terrestre, com anuência acerca da realização de obras na linha férrea sob sua gestão;

9.3 determinar à Secex/PI que adote as medidas de sua alçada para, nos termos da Portaria/TCU n. 329/2014, classificar como sigilosas as peças processuais, assim como o próprio Relatório de Fiscalização, nas quais constem informações relativas aos valores do instrumento convocatório relativo ao Projeto VLT – Linha 1 Sudeste, em Teresina/PI.

10. Ata nº 33/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/8/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2215-33/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

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

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral