

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.497/2016-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Departamento Hidroviário da Secretaria de Logística e Transporte do Estado de São Paulo; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

Responsáveis: Casemiro Tércio dos Reis Lima Carvalho (274.431.528-17); Valter Casimiro Silveira (564.286.341-04)

Interessado: Congresso Nacional

Representação legal: não há

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2016. OBRAS DE AMPLIAÇÃO DO CANAL DE NAVEGAÇÃO NA HIDROVIA DO RIO TIETÊ/SP. TERMO DE COMPROMISSO 589/2014 FIRMADO ENTRE O DNIT E O ESTADO DE SÃO PAULO. EDITAL DE CONCORRÊNCIA DH-111/2016. CRITÉRIOS SUBJETIVOS DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO. CORREÇÃO TEMPESTIVA. SUFICIÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA EXECUÇÃO DAS OBRAS NO EXERCÍCIO DE 2016. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2016, cujo objeto foram as obras de ampliação do canal de navegação a jusante da eclusa de Nova Avanhandava, na hidrovia do Rio Tietê, no estado de São Paulo.

2. Transcrevo, a seguir, no que importa e com os ajustes que se fazem necessários, o relatório de lavra da SemfraHidroferrovia (peça 30), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 31 e 32).

### **“I. Apresentação**

1. Trata-se de auditoria de conformidade no Departamento Hidroviário do estado de São Paulo (DH/SP) e no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, com o objetivo de fiscalizar as obras de ampliação do canal de navegação a jusante da eclusa de Nova Avanhandava, na hidrovia do Rio Tietê, no estado de São Paulo.

2. O empreendimento consiste no aprofundamento do canal de navegação, no trecho compreendido do Km 126,5 ao Km 135,8 da hidrovia do Rio Tietê, cujo objetivo é garantir em toda a extensão do trecho uma profundidade igual ou superior a 3,5 m abaixo da cota mínima do canal. Desta forma, busca-se eliminar as restrições impostas à passagem de embarcações entre os reservatórios de Três Irmãos e Nova Avanhandava e melhorar as condições de navegabilidade e segurança na hidrovia.

3. Em 29/3/2016 foi publicado pela Secretaria de Logística e Transportes do estado de São Paulo o edital de licitação DH-111/2016, com vistas à contratação de empresa de engenharia para a execução das obras, na modalidade concorrência, do tipo menor preço, com empreitada por preço unitário. A sessão pública de abertura das propostas estava inicialmente prevista para 4/5/2016, mas foi prorrogada para 31/5/2016, e posteriormente para 15/6/2016, em seguida para 20/7/2016, e

por fim para 28/7/2016, em função da necessidade de correções da planilha orçamentária e das exigências de qualificação técnica do edital.

4. O valor total previsto da licitação é de R\$ 286.922.147,46 (data base: maio/2015), sendo que a maior parte do orçamento estimado (R\$ 183.304.165,36, equivalente a 63,9% do global) refere-se aos serviços de derrocagem subaquática.

5. As obras em licitação serão custeadas por recursos orçamentários oriundos do Termo de Compromisso 589/2014, celebrado, em 25/3/2015, entre o Dnit e o estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Estado de Logística e Transporte, com a interveniência do Departamento Hidroviário (DH).

6. Vale destacar que a equipe de fiscalização identificou indícios de restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento e de insuficiência de recursos orçamentários para a execução da obra, irregularidades graves com potencial danoso aos cofres públicos. Contudo, as irregularidades foram esclarecidas ou elididas antes do término da auditoria.

#### I.1. Importância socioeconômica

7. A Hidrovia Tietê-Paraná integra importante sistema de transporte multimodal, funcionando como corredor de exportação, atendendo aos estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais, uma região de 76 milhões de hectares, onde é gerada quase a metade do produto interno brasileiro.

8. Com uma capacidade estimada de transporte de 20 milhões de toneladas/ano, a Hidrovia Tietê-Paraná transporta atualmente pouco mais de 6 milhões de toneladas/ano, o que corresponde a aproximadamente 25% da sua capacidade, com destaque para produtos agrícolas e etanol.

9. Cabe destacar que, em períodos de seca, ocorre conflito de uso da água armazenada nos reservatórios das usinas hidroelétricas, entre a sua utilização para geração de energia e a manutenção de uma profundidade mínima para o tráfego seguro na hidrovia. No ano de 2014, em função de grave crise hídrica na bacia do Rio Tietê, a navegação de longa distância na hidrovia foi suspensa devido aos baixos níveis no reservatório da represa de Três Irmãos.

10. A obra de ampliação do canal a jusante da eclusa de Nova Avanhandava visa a aprofundar o leito do trecho crítico da hidrovia e assim melhorar as suas condições de navegabilidade e segurança, principalmente em períodos de estiagem.

Referência: Justificativa técnica apresentada pelo DH/SP.

## **II. Introdução**

### II.1. Deliberação que originou o trabalho

11. Em cumprimento ao Acórdão 664/2016-TCU-Plenário [Fiscobras 2016], realizou-se a auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes e no Departamento Hidroviário da Secretaria de Logística e Transporte do Estado de São Paulo, no período compreendido entre 4/4/2016 e 2/5/2016.

12. As razões que motivaram esta auditoria foram a elevada materialidade dos investimentos federais, da ordem de R\$ 300 milhões, e a destacada importância desse empreendimento para a infraestrutura de transporte brasileira.

### II.2. Visão geral do objeto

13. O canal de acesso à eclusa inferior da UHE Nova Avanhandava, situado no extremo do reservatório de Três Irmãos, tem profundidades que restringem a navegação regular e o tráfego das embarcações na Hidrovia Tietê-Paraná, quando o nível d'água no reservatório de Três Irmãos está abaixo da cota 325,40 m.s.n.m (metros sobre o nível do mar).

[imagem suprimida consta na peça 30, p. 5]

14. Há a intenção de possibilitar que o reservatório de Aproveitamento Múltiplo (AM) de Três Irmãos possa operar nas condições de projeto, o qual considera a cota 323,00 m como nível mínimo

de projeto do empreendimento, com a utilização plena do volume d'água útil dos reservatórios do complexo (Três Irmãos e Ilha Solteira), que são interligados pelo Canal Pereira Barreto.

15. O material a ser escavado ao longo da extensão de 10,0 km do canal é constituído por rocha basáltica sã, e que, num comprimento de aproximadamente 2,0 km, na região a ser ensecada (Trecho 2) está recoberta por camada de sedimento aluvionar não consolidado.

16. O processo de escavação do canal será realizado em trechos, a saber:

a) O Trecho 1 apresenta um comprimento total de 5.280 m, com início (estaca 0) junto à eclusa de Nova Avanhandava em direção jusante até a estaca 264; esse trecho será escavado por meio de derrocamento subaquático, com emprego de explosivos. O volume total de derrocagem calculado é de 339.066 m<sup>3</sup>;

b) O Trecho 2, com comprimento total de 1.680 m, está compreendido entre os tramos transversais de montante e jusante da ensecadeira, se iniciará na estaca 264 em direção jusante até a estaca 348, e a sua execução será realizada por escavação a fogo, a seco, sob o abrigo de ensecadeiras especialmente construídas na área. O volume total de escavação em solo é de 543.939 m<sup>3</sup> e de escavação em rocha, 181.557 m<sup>3</sup>; e

c) O Trecho 3, com extensão total de 2.920 m, está compreendido entre o tramo transversal jusante da ensecadeira (Trecho 2) na estaca 348 e o final do canal de navegação na estaca 494, e sua escavação será realizada por derrocagem subaquática, com emprego de explosivos; apresenta volume total de derrocamento de 186.748 m<sup>3</sup>.

17. O derrocamento subaquático será realizado com emprego de explosivos, adotando técnicas para salvaguarda da ictiofauna. Para tanto, as detonações não serão realizadas no período de defeso, compreendido entre os meses de novembro e fevereiro. A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), órgão ambiental estadual, emitiu as licenças ambientais de instalação e de operação do empreendimento em 27/1/2016.

18. A figura a seguir apresenta os três trechos mencionados (linha de cor verde) com indicação das ensecadeiras do Trecho 2 (linha de cor vermelha).

[imagem suprimida consta na peça 30, p. 6]

(...)

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

21. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de ampliação do canal de navegação à jusante da eclusa de Nova Avanhandava na Hidrovia do Rio Tietê. 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: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

b) Questão 2: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

c) Questão 3: O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?

d) Questão 4: Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

e) Questão 5: A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?

f) Questão 6: O procedimento licitatório foi regular?

g) Questão 7: 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?

h) Questão 8: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

### II.4. Metodologia utilizada

22. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009).

23. Como a fiscalização teve como objeto o edital de licitação, não houve visita ao local da obra, motivo pelo qual não há anexo fotográfico.

24. O presente trabalho foi realizado com a utilização do sistema Fiscalis, o qual permitiu a implementação das diretrizes traçadas no Roteiro de Auditoria de Conformidade. Para a elaboração da matriz de planejamento e deste relatório, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- a) análise do edital e seus anexos;
- b) solicitação de memórias de cálculo, cotações de preço e esclarecimentos por meio de ofícios de requisição ao Dnit e ao DH/SP;
- c) confronto de informações e documentos;
- d) comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; e
- e) conferência de cálculos.

25. Na avaliação dos custos do empreendimento, aplicou-se a metodologia da curva ABC, em que se avaliam os itens mais relevantes (faixa A, 80%) da planilha orçamentária prevista no edital de licitação, classificado em ordem decrescente de seu valor.

#### II.5. Limitações inerentes à auditoria

26. Apesar de terem sido conferidos os quantitativos previstos no orçamento da obra e na memória de cálculo constante do projeto executivo, não foi possível à equipe de fiscalização medir os volumes de derrocamento previstos a partir das plantas apresentadas.

#### II.6. Volume de recursos fiscalizados

27. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 286.922.147,46. Esse valor corresponde ao previsto no edital da Licitação DH-111/2016, para a execução das obras de ampliação do canal de navegação a jusante da eclusa de Nova Avanhandava, na hidrovia do Rio Tietê, no estado de São Paulo.

#### II.7. Benefícios estimados da fiscalização

28. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar melhorias procedimentais nas licitações, contratações e fiscalizações de contratos em geral no âmbito do Departamento Hidroviário do estado de São Paulo, além de melhorias quanto ao acompanhamento dos termos de compromisso firmados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

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

#### III.1. Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

##### Tipificação:

Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

29. A irregularidade não se enquadra no art. 117, §1º, incisos IV (IGP) e V (IGR) da Lei 13.242, de 31 de dezembro de 2015 (LDO 2016), porque não pode ensejar nulidade do contrato e não configura grave desvio em relação aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração. Ademais, a irregularidade pôde ser elidida antes do início da execução do empreendimento.

##### Situação encontrada:

30. O item 5.1.2 - Qualificação Técnica do edital exige do licitante a apresentação de atestados de 'Transporte fluvial e/ou marítimo de solo e/ou rocha com DMT igual ou superior a 5 km' e 'Implantação e monitoramento de programas ambientais' que serão avaliados, nos termos do instrumento convocatório, de forma qualitativa. Porém, o instrumento convocatório não descreve

como será a avaliação da qualidade dos atestados apresentados pelos licitantes para esses serviços, o que demonstra a subjetividade do critério de habilitação e julgamento adotado.

31. Apesar de não ter havido, até o momento, questionamento por parte dos licitantes ao Departamento Hidroviário acerca do quesito em tela, a redação apresentada no edital pode ocasionar insegurança aos participantes do certame. Além disso, o julgamento da habilitação técnica poderia resultar em irregular desqualificação de proponentes que não atendam ao critério subjetivo escolhido.

32. Vale destacar que o art. 40, inciso VII da Lei de Licitações estabelece que o edital deverá conter obrigatoriamente critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos. Assim, a redação apresentada no instrumento convocatório, de que os atestados serão avaliados qualitativamente, oferece relevante margem à subjetividade da interpretação.

33. O relatório de fiscalização preliminar foi encaminhado para o Departamento Hidroviário, que reconheceu, por meio do Ofício OF-DH/135/2016, de 25 de maio de 2016, que a redação apresentada poderia ensejar subjetividade de interpretação. Com efeito, o órgão licitante decidiu por alterar o subitem 5.1.2 do edital de licitação.

34. No que concerne à exigência de atestado de capacidade técnica para o serviço de 'transporte fluvial e/ou marítimo de solo e/ou rocha com DMT igual ou superior a 5 km', o Departamento Hidroviário informou a mudança na escrita com a substituição da necessidade de indicação da distância de transporte para quantidade mínima de 100.000 m<sup>3</sup>. De acordo com o órgão, a manutenção de prova de execução anterior do serviço se justifica devido à sua significância, uma vez que a atividade representa cerca de 25% do custo total da obra e o volume exigido representa 20% do previsto.

35. Ademais, o DH reportou ter excluído a exigência de atestado de capacidade técnica para a 'Implantação e monitoramento de programas ambientais' e que, em função dessas alterações e de outras ainda em avaliação naquele órgão, o edital será republicado com abertura de novo prazo para apresentação das propostas.

36. Observa-se, portanto, que as alterações promovidas pelo órgão licitante no instrumento convocatório são suficientes para a elisão das irregularidades no subitem de qualificação técnica. A exigência de quantitativo mínimo para o serviço de transporte do material removido mostra-se em princípio razoável, haja vista sua relevância material em relação aos demais serviços previstos no empreendimento. Além disso, é importante ressaltar que a obra será realizada mantendo-se a continuidade do tráfego hidroviário e, por essa razão, é necessário garantir a contratação de empresa ou consórcio capacitado e com experiência nesses serviços.

#### Proposta de encaminhamento:

37. Tendo em conta a manifestação do Departamento Hidroviário pelo saneamento do achado, será proposto o arquivamento dos autos.

#### **IV. Análise dos comentários dos gestores**

38. Além da irregularidade de restrição à competitividade, constatou-se durante a fiscalização a insuficiência de recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual de 2016 (LOA 2016) para viabilizar a execução da obra no corrente ano. Enquanto a referida lei consigna a dotação e a autorização de R\$ 36,3 milhões sob a funcional 26.784.2086.14KV.0035 para o Ministério dos Transportes, o cronograma existente no edital de licitação prevê a aplicação de R\$ 68,3 milhões em 2016.

39. Para a realização deste empreendimento e de outras ações na hidrovia do Tietê-Paraná, foi firmado o Protocolo de Intenções N.º 01, de 13 de setembro de 2011, entre o Ministério dos Transportes e a Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo, com as interveniências do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), do Departamento Hidroviário (DH) e do Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de São Paulo (DER-SP). Com vigência até 31/12/2015, o acordo visava a execução de estudos, projetos e obras complementares na hidrovia e estimava o valor global de R\$ 1.498.781.000,00, sendo R\$



899.980.000,00 (60%) referente à participação do governo federal e R\$ 598.801.000,00 (40%) do governo estadual.

40. Em sequência, foi celebrado o Termo de Compromisso N° 589, de 31 de dezembro de 2014, entre o Dnit e o Estado de São Paulo, por intermédio de sua Secretaria de Logística e Transportes e com a interveniência do DH. O acordo possui como objeto a execução das obras do canal de navegação a jusante de Nova Avanhandava/SP, prazo de vigência de 916 dias e valor de R\$ 313.850.587,15, previstos na funcional programática 26.784.2073.14KV.0035 - Apoio a Implantação de Melhoramentos no Canal de Navegação da Hidrovia do Tietê - no Estado de São Paulo.

41. Embora o referido termo de compromisso não mencione de forma explícita, os recursos financeiros para a execução desta obra são de origem exclusivamente federal. O cronograma de desembolso constante no termo de compromisso indica que o valor total do ajuste será aplicado pela unidade gestora (Dnit). Além disso, durante a execução da auditoria, o interlocutor do DH explicou que a obra seria financiada apenas pelo governo federal.

42. A cláusula sétima do Edital de Licitação DH-111/2016 estabelece que as despesas do contrato advêm do programa de trabalho 26.784.1602.1291.000 - Implantação de Melhorias na Malha Hidroviária, Fonte 05 – Vinculados Federais, UGE 160107 – Centro Técnico Operacional do Departamento Hidroviário. Esse programa de trabalho consta da Lei Orçamentária Anual do Estado de São Paulo com a ação ‘Implantação de Melhorias na Hidrovia Tietê-Paraná’, descrita como elaboração de projeto e execução de obras para a eliminação de gargalos na Hidrovia Tietê-Paraná, compreendendo: ampliação e proteção de vãos de navegação de pontes, ampliação e retificação de canais, melhorias em eclusas (atracadouro de espera, muro guia, amortecedor de ondas, etc.) e de terminais hidroviários (Araçatuba, Rubineia, Ubarana e Laranjal).

43. Trata-se, portanto, de ação genérica, em que podem ser realizados diversos empreendimentos. Nesse programa de trabalho estão orçados para este ano a quantia de R\$ 142.180.000,00, sendo R\$ 34,3 milhões do tesouro do Estado, R\$ 39,4 milhões de operações de crédito, e ainda R\$ 68,48 milhões como fonte vinculada federal.

44. O cronograma físico-financeiro da obra apresenta estimativa de despesas da ordem de R\$ 68,3 milhões. Apesar de haver previsão na lei orçamentária estadual, há insuficiência de recursos no âmbito federal, que, atualmente, prevê somente R\$ 36,3 milhões.

45. A equipe de fiscalização questionou o Dnit acerca das medidas de contingência a serem adotadas caso sejam frustradas as expectativas de repasse. De acordo com a autarquia, não há previsão de data para a realização de repasse e, caso esse não ocorra, a provável medida a ser adotada pelo DH irá depender do estágio de execução da obra.

46. Nesse sentido, o DH poderá: i) adiar o início dos trabalhos, caso não haja repasse antes da emissão da ordem de serviço; ou ii) readequar o ritmo de trabalho, o que poderia resultar em extensão do prazo de conclusão. Neste último caso, a autarquia informa que poderá haver suspensão e desmobilização temporária das atividades, de forma a minimizar prejuízos.

47. O relatório preliminar desta fiscalização foi encaminhado aos gestores para eventuais esclarecimentos. Em resposta, o Dnit apresentou o Ofício 731/2016/DG/DNIT, de 23 de maio de 2016, (peça 20) em que apresenta informações complementares quanto a insuficiência de recursos orçamentários para execução da obra.

48. Aduz a autarquia que os recursos orçamentários requeridos para a execução do empreendimento em 2016 estariam assegurados por meio de despesas inscritas em restos a pagar do exercício de 2014. O Dnit apresentou cópia de notas de empenho que totalizam R\$ 117.746.207,19 lançadas em 2014 e informou ter expedido neste ano instrução de pagamento no valor R\$ 30 milhões, com o objetivo de repassar ao DH parte da primeira parcela dos recursos previstos no plano de trabalho do termo de compromisso. A partir da instrução de pagamento o saldo disponível em restos a pagar foi reduzido para R\$ 87.746.207,19

49. Em regra, os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente tem validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição. Porém, esse prazo é estendido no caso de determinadas despesas, como as do Programa de Aceleração do Crescimento (art. 68 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, alterado pelo Decreto 7.654, de 23 de dezembro de 2011). Desse modo, apesar de os recursos orçamentários serem de 2014, eles são suficientes para a execução da obra no corrente ano.

50. Não ficou claro, entretanto, como o Dnit procedeu ao empenho ainda em agosto e outubro de 2014, quando o plano de trabalho foi aprovado pela concedente em dezembro de 2014 e o termo de compromisso foi celebrado apenas em março de 2015. Ao que parece, a autarquia realizou o lançamento do empenho com base no protocolo de intenções celebrado em 2011.

51. De todo modo, verifica-se para a funcional programática 26.784.2073.14KV.0035 (apoio a implantação de melhoramentos no canal de navegação da hidrovía do rio Tietê/SP) a existência de recursos inscritos em restos a pagar não processados para o exercício de 2014 no valor de R\$ 134.110.368,90, sendo cerca de R\$ 127 milhões aplicados na modalidade de aplicação 32 - Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal.

52. Cumpre relembrar que em exame de processo de acompanhamento da evolução dos agregados fiscais (receitas, despesas, renúncias tributárias) e dos restos a pagar, verificou-se que essa rubrica apresentou aumento expressivo de seu montante nos últimos cinco exercícios (TC 010.827/2015-3). Além disso, verificou-se que, apesar de não violar o princípio da legalidade, a prática desmedida de inscrição em restos a pagar poderia configurar desvirtuamento do princípio da anualidade, uma vez que a execução da despesa pode se estender por vários exercícios (Acórdão 2.823/2015-TCU-Plenário).

53. No presente caso, o Departamento Hidroviário lançou o edital de pré-qualificação da Concorrência Pública 99/2014 para contratação das obras de ampliação e derrocamento do Canal de Nova Avanhandava. Devido à estiagem que interrompeu a navegação em novembro de 2014 até janeiro de 2016, o órgão optou por revogar a licitação e revisar os projetos, inclusive alterando o canal de navegação, de forma a minimizar o custo de derrocamento subaquático. Tendo em conta a interrupção dos procedimentos licitatórios, a inscrição de restos a pagar dos recursos alocados no termo de compromisso com estado de São Paulo mostrou-se justificável.

54. Portanto, as informações trazidas pelo Dnit são satisfatórias para o esclarecimento do assunto porque mostram a existência de recursos orçamentários suficientes para a execução da obra em 2016.

55. Por fim, considerando-se a possibilidade de contingenciamento de recursos financeiros pelo governo federal, bem como a existência de períodos de defeso, é conveniente recomendar ao Departamento Hidroviário que articule junto ao Dnit a data mais adequada para a emissão da ordem de serviço para o início das obras, de forma a evitar que sejam mobilizados equipamentos e trabalhadores para o derrocamento subaquático às vésperas do citado período, o que elevaria desnecessariamente o custo da obra.

## V. Conclusão

56. Para a execução das obras de ampliação do canal de navegação a jusante da eclusa de Nova Avanhandava, na hidrovía do Rio Tietê, o Departamento Hidroviário da Secretaria de Logística e Transporte do Estado de São Paulo publicou o edital de Concorrência DH-111/2016, com abertura inicialmente prevista para 4/5/2016, depois prorrogada sucessivamente para 31/5/2016, 15/6/2016, 20/7/2016 e finalmente alterada para 28/7/2016.

57. Por meio das técnicas de auditoria, solicitação de memórias de cálculo, cotações de preço e esclarecimentos por meio de ofícios de requisição e utilizando questões de auditoria definidas no planejamento, foram analisados o edital e seus anexos, além do orçamento estimativo da obra e composições de preços unitários.

58. As obras em licitação serão custeadas por recursos orçamentários oriundos do Termo de Compromisso 589/2014, celebrado em 25/3/2015, entre o Dnit e o estado de São Paulo, por

intermédio da Secretaria de Estado de Logística e Transporte, com a interveniência do Departamento Hidroviário (DH).

59. Constatou-se subjetividade do critério de habilitação e julgamento do edital de licitação, o qual determinava a apresentação pelos licitantes de atestados de ‘Transporte fluvial e/ou marítimo de solo e/ou rocha com DMT igual ou superior a 5 km’ e ‘Implantação e monitoramento de programas ambientais’ a serem avaliados, nos termos do instrumento convocatório, de forma qualitativa.

60. Contudo, o Departamento Hidroviário reportou ter procedido a alterações no instrumento de forma a elidir as irregularidades do subitem de qualificação técnica. A exigência de atestado referente a programa ambiental seria retirada da licitação enquanto a redação do serviço de transporte, relevante sob o ponto de vista material, seria adequada para que houvesse avaliação quantitativa da capacidade do licitante. Com isso, considerou-se o achado de auditoria esclarecido.

61. Também foi verificada insuficiência de recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual de 2016 (LOA 2016) que prevê somente R\$ 30,6 milhões para a execução da obra no corrente ano. Porém, o achado de auditoria foi considerado esclarecido pela equipe de fiscalização porque o Dnit demonstrou a existência de restos a pagar não processados no valor de R\$ 117 milhões inscritos em 2014 para o termo de compromisso assumido com o estado de São Paulo.

62. O Departamento Hidroviário de São Paulo elaborou o Projeto Executivo para a realização do certame, com valor total estimado para execução da obra de R\$ 286.922.147,46 e prazo de 29 meses.

(...)

65. Tendo em conta a possibilidade de contingenciamento de recursos financeiros pelo governo federal, bem como a existência de períodos de defeso, a proposta de encaminhamento contemplará recomendação ao Departamento Hidroviário para que articule junto ao Dnit a data mais adequada para a emissão da ordem de serviço para o início das obras, de forma a evitar que sejam mobilizados equipamentos e trabalhadores para o derrocamento subaquático às vésperas do período de defeso, de forma a evitar a elevação do custo total da obra.

## **VI. Proposta de encaminhamento**

66. Ante todo o exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Exmo. Ministro-Relator Bruno Dantas, propondo:

66.1. recomendar ao Departamento Hidroviário da Secretaria de Logística e Transporte do Estado de São Paulo, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que articule junto ao Dnit a data mais adequada para a emissão da ordem de serviço para o início das obras, de forma a evitar que sejam mobilizados equipamentos e trabalhadores para o derrocamento subaquático às vésperas do período de defeso da ictiofauna, o que elevaria desnecessariamente o custo da obra;

66.2. remeter cópias da deliberação que vier a ser proferida, bem como das peças que a fundamente, à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo, ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, ao Departamento Hidroviário da Secretaria de Logística e Transporte do Estado de São Paulo e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); e

66.3. após as comunicações, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos.”

É o relatório.



## VOTO

Trata-se de relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2016 nas obras de ampliação do canal de navegação a jusante da eclusa de Nova Avanhandava, na hidrovia do Rio Tietê, no estado de São Paulo.

2. A hidrovia Tietê-Paraná é um importante corredor de exportação que atende os estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais. Atualmente, o volume de mercadorias por ela transportado corresponde a, apenas, 25% da sua capacidade. Nos períodos de seca, ocorre conflito na utilização da água armazenada, já que ela é necessária para geração de energia em hidrelétricas e para a manutenção na navegabilidade da hidrovia. Essa situação culminou com a interrupção da navegação em longo trecho em função da crise hídrica do ano de 2014.

3. O objeto da presente auditoria foi o edital de licitação DH-111/2016, publicado pela Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo, que visava a contratação de empresa para execução das obras por empreitada por preço unitário, na modalidade concorrência, do tipo menor preço.

4. As obras consistirão no aprofundamento do canal de navegação entre os quilômetros 126,5 e 135,8 da hidrovia, eliminando-se restrições de passagem no trecho entre os reservatórios de Três Irmãos e Nova Avanhandava e melhorando a navegabilidade e a segurança na hidrovia, especialmente no período de estiagem.

5. O valor do orçamento da licitação é de R\$ 286.922.147,46 (maio/2015), e as obras serão custeadas por meio do Termo de Compromisso 589/2014, firmado entre o Dnit e o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Logística e Transporte, com interveniência do Departamento Hidroviário, com recursos de origem federal, exclusivamente.

6. No âmbito da auditoria, foram analisados o edital de licitação e seus anexos, além do orçamento estimativo da obra e as composições de preços unitários.

7. Durante os trabalhos, verificou-se a existência de subjetividade nos critérios de habilitação e julgamento do edital, que poderia acarretar restrição indevida à competitividade. O relatório preliminar de auditoria foi, então, encaminhado ao Departamento Hidroviário, que promoveu alterações no edital, eliminando as falhas apontadas.

8. Relevante comentar que, de acordo com informações constantes no portal do Governo do Estado de São Paulo ([https://www.imprensaoficial.com.br/ENegocios/MostraDetalhesLicitacao\\_14\\_3.aspx?IdLicitacao=1058823#](https://www.imprensaoficial.com.br/ENegocios/MostraDetalhesLicitacao_14_3.aspx?IdLicitacao=1058823#)), a sessão pública de abertura de propostas ocorreu em 3/8/2016 e contou com a participação de sete licitantes. As três primeiras colocadas, que apresentaram propostas com descontos de 36,7%, 36,4% e 29,2%, terão seus documentos de habilitação avaliados após a avaliação de recursos interpostos por outras licitantes.

9. Considerando que a falha no edital foi prontamente corrigida pelo Departamento Hidroviário Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo, e que, aparentemente, até o presente momento, não houve restrição indevida à competitividade do certame, considero elidida a irregularidade ventilada nestes autos.

10. A equipe de auditoria identificou, ainda, a insuficiência de recursos previstos na Lei Orçamentária Anual de 2016 (Loa 2016), que totalizam R\$ 36,2 milhões, para a manutenção do cronograma físico-financeiro das obras neste ano, que prevê o desembolso de R\$ 68 milhões. De acordo com informações prestadas pelo Dnit, a diferença será arcada por meio de despesas inscritas em restos a pagar do exercício de 2014. Segundo a autarquia, essas despesas foram inscritas em restos a

pagar em razão da estiagem que interrompeu a navegação na hidrovia de novembro de 2014 a janeiro de 2016, fazendo-se necessária a interrupção dos procedimentos licitatórios referentes ao extinto edital de pré-qualificação da Concorrência Pública 99/2014.

11. Apesar de os restos a pagar não processados e não liquidados serem válidos até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, esse prazo pode ser estendido em situações especiais, como é o caso das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em que se insere o empreendimento auditado (<http://www.pac.gov.br/obra/44711>). Uma vez justificada a inscrição das despesas em restos a pagar, a unidade instrutora consignou a existência de recursos orçamentários suficientes para a execução das obras neste ano de 2016.

12. Por fim, a unidade técnica chama atenção para a necessidade de que o Departamento Hidroviário articule, junto ao Dnit, a data mais adequada para a emissão da ordem de serviço para o início das obras com o objetivo de evitar a mobilização de pessoal e equipamentos às vésperas do período de defeso, o que elevaria desnecessariamente os custos da obra. Por partilhar da preocupação da SeinfraHidroferrovia, anuo à proposta de tecer recomendação ao Departamento Hidroviário nesse sentido.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de agosto de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2185/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.497/2016-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Congresso Nacional
  - 3.2. Responsáveis: Casemiro Tércio dos Reis Lima Carvalho (274.431.528-17); Valter Casimiro Silveira (564.286.341-04).
4. Órgãos/Entidades: Departamento Hidroviário da Secretaria de Logística e Transporte do Estado de São Paulo; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroferrovia).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2016 no Edital DH-111/2016, referente às obras de ampliação do canal de navegação a jusante da eclusa de Nova Avanhandava, na hidrovia do Rio Tietê, no estado de São Paulo.

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

  - 9.1. recomendar ao Departamento Hidroviário da Secretaria de Logística e Transporte do Estado de São Paulo, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que articule junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes a data mais adequada para a emissão da ordem de serviço para o início das obras, de forma a evitar que sejam mobilizados equipamentos e trabalhadores para o derrocamento subaquático às vésperas do período de defeso da ictiofauna, o que elevaria desnecessariamente o custo da obra;
  - 9.2. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo, ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, ao Departamento Hidroviário da Secretaria de Logística e Transporte do Estado de São Paulo e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);
  - 9.3. com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos.
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-2185-33/16-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)  
**AROLDO CEDRAZ**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral