

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.387/2018-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade/Unidade: Caixa Econômica Federal (CEF)

Interessado: Congresso Nacional

Representação legal: não há

Sumário: Auditoria de Conformidade. Caixa Econômica Federal (CEF). Verificação da regularidade dos procedimentos de concessão do financiamento ao Governo do Estado do Mato Grosso (MT) relacionados à obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá – Várzea Grande. Atendimento das condicionantes de financiamento. Solicitação do Congresso Nacional plenamente atendida. Arquivamento.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso (Secex/MT), endossada pelo Diretor da Subunidade e pelo Titular da Unidade Técnica (peças 52 a 54):

“I. Apresentação

1. O empreendimento VLT Cuiabá - Várzea Grande/MT foi previsto entre as ações de mobilidade urbana em Cuiabá relacionados à Copa do Mundo de 2014. Dessa forma, foi inserido na Matriz de Responsabilidades do evento.
2. A obra do VLT de Cuiabá/MT não recebeu aportes do OGU. Entretanto, o empreendimento conta com vultosos financiamentos contratados pelo Estado de Mato Grosso junto à Caixa Econômica Federal, com recursos do FGTS e do BNDES (CPAC). Desde dezembro de 2014 a obra encontra-se paralisada. É alvo de ações judiciais e operação da Polícia Federal ante denúncias de pagamento de propinas, corrupção e outros. Dessa forma, mesmo com um aludido acordo financeiro com o consórcio para retomada das obras ou realização de outra licitação ou ainda estudos para a realização de uma Parceria Público Privada, não observamos, até o momento, ações que definam formato que resulte na continuidade do empreendimento.
3. A presente fiscalização teve origem em Solicitação do Congresso Nacional no intuito de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais na obra, em especial o atendimento das condicionantes para liberação dos recursos.
4. Tendo em vista o grande volume de documentos a serem analisados, arquivados em Cuiabá, a responsabilidade da fiscalização foi transferida para a Secex/MT, que realizou os trabalhos com participação de auditores da Secex/Fazenda e SeinfraUrbana, conforme portarias de designação acostadas aos autos.
5. Os documentos da fiscalização, inclusive o relatório, foram produzidos conforme diretrizes do sistema de fiscalização do TCU, Fiscalis, promovidos os ajustes necessários.

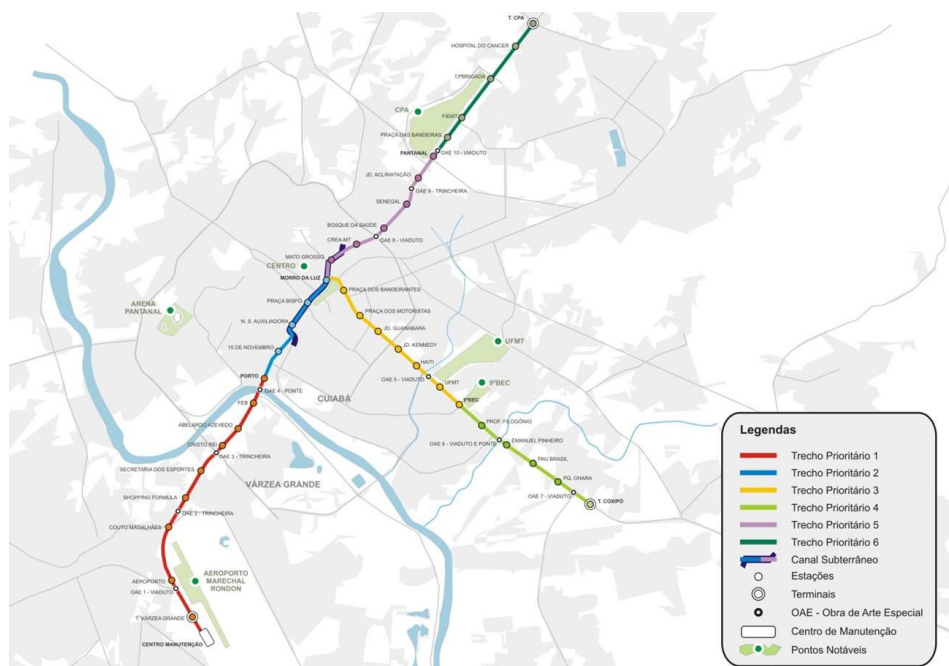
II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

6. Em cumprimento ao Acórdão 446/2018 - Plenário, realizou-se a auditoria na Caixa Econômica Federal, no período compreendido entre 18/07/2018 e 28/09/2018.
7. O empreendimento VLT Cuiabá - Várzea Grande/MT foi previsto entre as ações de mobilidade urbana em Cuiabá relacionadas à Copa do Mundo de 2014. Dessa forma, foi inserido na Matriz de Responsabilidades do evento.
8. A obra do VLT de Cuiabá/MT não recebeu aportes do OGU. Entretanto, o empreendimento conta com vultosos financiamentos contratados pelo Estado de Mato Grosso junto à Caixa Econômica Federal, com recursos do FGTS e do BNDES (CPAC). Desde dezembro de 2014 a obra encontra-se paralisada. É alvo de ações judiciais e operação da Polícia Federal ante denúncias de pagamento de propinas, corrupção e outros. Dessa forma, mesmo com um aludido acordo financeiro com o consórcio para retomada das obras ou realização de outra licitação ou ainda estudos para a realização de uma Parceria Público Privada, não observamos, até o momento, ações que definam formato que resulte na continuidade do empreendimento.
9. A presente fiscalização teve origem em Solicitação do Congresso Nacional no intuito de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais na obra, em especial o atendimento das condicionantes para liberação dos recursos.
10. Tendo em vista o grande volume de documentos a serem analisados, arquivados em Cuiabá, a responsabilidade da fiscalização foi transferida para a Secex/MT, que realizou os trabalhos com participação de auditores da SecexFazenda e SeinfraUrbana, conforme portarias de designação acostadas aos autos.
11. Os documentos da fiscalização, inclusive o relatório, foram produzidos conforme diretrizes do sistema de fiscalização do TCU, Fiscalis, promovidos os ajustes necessários.

II.2. Visão geral do objeto

12. O objeto do empreendimento consiste na prestação de serviços técnicos especializados de engenharia, arquitetura e sistemas ferroviários para a elaboração dos projetos básicos, executivos e *as built*, realização das obras, obtenção das licenças ambientais e fornecimento e montagem de sistemas e material rodante para implantação dos corredores estruturais de transporte coletivo na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá - RMVRC, no modal Veículo Leve sobre Trilho - VLT.



13. Para contratação de empresa para executar o objeto foi realizado o processo seletivo RDC Contratação Integrada 001/SECOPA/2012. O RDC - Regime Diferenciado de Contratação é regido pela Lei 12.462, de 5 de agosto de 2011 e Decreto Estadual 943, de 10 de janeiro de 2012.

14. A licitação foi executada na forma presencial, modo de disputa fechado, regime de contratação integrada, ou seja, elaboração dos projetos básicos e executivos de arquitetura e engenharia, elaboração dos projetos ambientais para licenciamento ambiental, e execução de obras e serviços de engenharia, fornecimento de material rodante e sistemas, montagem, testes e pré-operação. O critério de julgamento foi o de técnica e preço, com o preço estimado pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo - SECOPA mantido sob sigilo.

15. Sagrou-se vencedor do certame o Consorcio VLT Cuiabá, constituído das empresas: a) CR Almeida S/A Engenharia de Obras, CNPJ 33.059.908/0001-20; b) Santa Barbara Construções S/A - CNPJ N° 39.809.199/0001-39; c) CAF Brasil Industria e Comercio S/A, CNPJ 02.430.238/0001-82; d) Magna Engenharia LTDA, CNPJ 33.980.905/0001-24, e; e) Astep Engenharia LTDA, CNPJ 10.778.470/0001-34, com o qual foi firmado o Contrato 037/2012/SECOPA/MT no valor da proposta apresentada de R\$ 1.477.617.277,15 (maio/2012).

16. Para fins de contextualização, cumpre observar que a matriz de responsabilidades assinada pelo Governo Federal e por todos os estados e municípios que sediaram os jogos da Copa 2014 restringe a participação da União aos financiamentos por ela concedidos para obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana. Desse modo, conforme ressaltado no voto condutor do Acórdão 757/2010 Plenário/TCU, cabe ao Tribunal de Contas da União somente a análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e a verificação da adequação e da suficiência das garantias. A fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras cabe aos respectivos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios.

17. Em cumprimento ao Acórdão 678/2010-TCU-Plenário (Acórdão proferido no processo administrativo 007.046/2010-3 que tratou do acompanhamento de ações governamentais relacionadas à realização da Copa de 2014 no Brasil), foi autuado o processo TC 10.765/2010-7, no qual foram identificadas as características gerais da linha de financiamento, os procedimentos internos da Caixa para gerenciar os financiamentos e as providências adotadas em função dos projetos de mobilidade urbana a serem financiados.

18. Esse trabalho foi apreciado pelo colegiado, por meio do Acórdão 1.583/2010-TCU-Plenário, que acolheu as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria, convertendo o processo em Acompanhamento. Após a assinatura dos primeiros contratos, efetuou-se fiscalização para verificar se os procedimentos inerentes a essas contratações foram realizados conforme as normas vigentes. O resultado desse trabalho foi apreciado pelo Plenário desta Corte – Acórdão 844/2011, que determinou à 2ª Secex (posteriormente SecexFazenda) que desse continuidade ao acompanhamento dos procedimentos relativos à contratação das operações não contempladas nessa fiscalização, bem como dos procedimentos relativos à efetivação dos desembolsos. Considerando que todas as ações realizadas pela SecexFazenda para o acompanhamento dos procedimentos de concessão de financiamento e desembolso para as obras de mobilidade urbana para a Copa do Mundo de 2014 estavam sendo realizados em processos apartados, e que o processo 010.765/2010-7 era apenas centralizador, ao qual os demais poderiam ser apensados, por intermédio do Acórdão 1735/2013-Plenário o processo de acompanhamento foi encerrado, passando as questões a serem tratadas em processos específicos,

19. Especificamente em relação ao VLT Cuiabá destaca-se o TC 011.763/2015-9 que, em moldes semelhantes a estes autos, tratou de Solicitação do Congresso Nacional, cujo objeto é verificar a regularidade da aplicação nas operações de crédito com recursos federais, relacionadas às obras de construção, reforma e ampliação da Arena Pantanal e outras obras que buscaram o incremento da mobilidade urbana para realização da Copa do Mundo FIFA 2014 em Cuiabá/MT. Dentre esses empreendimentos de mobilidade urbana encontra-se o VLT Cuiabá-Várzea Grande/MT.

20. Ressalta-se que a referida SCN foi oriunda da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 121/2013 da Câmara dos Deputados, de autoria do mesmo parlamentar da SCN que originou esta fiscalização, Deputado Nilson Leitão.

21. O processo encontra-se encerrado. Em 16/11/2016, foi emitido o Acórdão 2.913/2016-TCU-Plenário, que considerou a solicitação plenamente atendida, não tendo sido efetuada fiscalização sobre as obras, considerando que não havia aplicação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) no empreendimento. Os recursos federais aplicados eram oriundos do FGTS e do BNDES, mediante contratos de financiamento operados pela Caixa Econômica Federal com o Estado de Mato Grosso, sendo do Tribunal de Contas Estadual a competência para avaliar a aplicação dos recursos.

22. As informações prestadas pela Caixa Econômica Federal naquela ocasião foram de que o Estado de Mato Grosso estava adimplente nos financiamentos. As garantias contratuais de financiamento para a aplicação dos recursos do FGTS estavam vinculadas às cotas do Fundo de Participação dos Estados (FPE), o que mitigaria os efeitos de eventual inadimplência do financiamento ou de irregularidades graves nas obras para a Caixa e para a União.

23. Já no caso do financiamento com recursos do BNDES, a garantia dada é fidejussória. Não foram obtidos, naquela ocasião, maiores detalhes acerca das formas de cobrança ou compensação em caso de inadimplência. De todo modo, naquele momento, as informações davam conta de adimplência do Estado de Mato Grosso, de maneira que não havia indicações de riscos de prejuízos que ensejassem a atuação do TCU.

24. Porém, no tocante à situação das obras naquela ocasião, ficou constatado que elas não haviam sido concluídas e que poderia haver deficiências e prejuízos para o Estado do Mato Grosso, que já vinha pagando os financiamentos, sem, contudo, auferir os rendimentos do empreendimento nem satisfazer as necessidades de transporte da população.

25. Considerou-se, naquele momento, que esses eventuais prejuízos oriundos da execução deficiente das obras seriam afetos apenas ao Estado de Mato Grosso. Também foi levado em conta que o principal questionamento constante daquela SCN dizia respeito aos problemas de execução das obras.

26. Nessa esteira, ficou registrado pela Unidade Técnica que, para os casos de obras e empreendimentos que contêm apenas recursos de financiamentos e não recursos do OGU, a fiscalização do TCU incide sobre a regularidade dos procedimentos de concessão desses financiamentos por parte dos entes federais, conforme Acórdãos 678/2010 e 757/2010, ambos do Plenário.

27. Dessa maneira, consignou-se que o caso não poderia ser atribuído à jurisdição do TCU, “(...) seja porque os recursos federais utilizados no financiamento estão sendo devolvidos regularmente, seja porque a possível ineficácia no atendimento ao fim estatal ocorre no âmbito de contrato celebrado pelo Estado de Mato Grosso”.

28. Ademais, foi destacado que o TCU já efetuou fiscalizações acerca dos processos de concessão de financiamento do VLT de Cuiabá-Várzea Grande, conforme Acórdão 3.247/2012, 185/2014, 3.198/2014 e 122/2015, não tendo sido apontados problemas específicos quanto ao financiamento.

29. Nesta fiscalização analisou-se a documentação referente aos desembolsos ocorridos até dezembro de 2014 (último ocorrido até o momento) seja em relação aos recursos do FGTS, seja por intermédio do BNDES (CPAC), consoante informado pela Caixa na tabela a seguir:

Resposta ao TCU - Ofício 01-133/2018/TCU/Secex-MT de 20/07/2018
Empreendimento: VLT Cuiabá - Várzea Grande

Item	Descrição	CT 0364.021-34	CT 0364.186-21
g.1	Valor total do empreendimento financiado - valor original	1.477.617.277,15	1.477.617.277,15
g.1	Valor total do empreendimento financiado - valores aditados	1.477.617.277,15	1.477.617.277,15
g.2	Valor total do financiamento – original	423.700.000,00	727.920.000,00
g.2	Valor total do financiamento - atual	423.700.000,00	727.920.000,00
g.3	Nome do contratante	Estado de Mato Grosso	Estado de Mato Grosso
g.4	Número do contrato de financiamento	0364.021-34	0364.186-21
g.4	Data de início da vigência	18/06/2012	27/12/2012
g.4	Fonte de recursos	FGTS	CPAC - BNDES
g.5	Número de parcelas/tranches previsto para a liberação dos recursos, bem como as datas e os montantes previstos	24 meses Conforme Cronograma	24 meses Conforme Cronograma
g.6	Histórico dos valores desembolsados	Valor R\$	Valor R\$ Data
	Desembolso 1	44.823.909,24	76.998.331,06 30/01/2013
	Desembolso 2	26.737.887,48	45.935.905,24 28/03/2013
	Desembolso 3	41.369.383,77	71.072.933,29 20/06/2013
	Desembolso 4	27.303.781,44	46.908.115,61 26/07/2013
	Desembolso 5	6.946.640,58	11.934.384,26 09/08/2013
	Desembolso 6	44.758.298,50	76.895.115,98 23/08/2013
	Desembolso 7	12.632.482,93	21.702.707,04 11/10/2013
	Desembolso 8	11.299.802,00	19.413.150,50 28/11/2013
	Desembolso 9	5.613.007,90	9.643.192,61 01/01/2014
	Desembolso 10	22.416.932,21	38.512.469,42 06/02/2014
	Desembolso 11	5.671.282,90	19.317.693,91 19/03/2014
	Desembolso 12	37.283.648,27	60.414.105,15 29/04/2014
	Desembolso 13	10.477.948,74	34.561.059,02 03/06/2014
	Desembolso 14	-	65.374.321,36 20/08/2014
	Desembolso 15	-	16.889.840,65 29/09/2014
	Desembolso 16	-	15.940.643,27 16/10/2014
	Desembolso 17	-	29.366.635,75 16/12/2014
	Total	297.335.005,96	660.880.604,12
g.6	Saldo a ser repassado	126.364.994,04	67.039.395,88
g.7	Data de início da obra	21/06/2012	21/06/2012
g.8	Data prevista de finalização das obras	24 meses	24 meses Previsto em Análise
g.9	Percentual de execução físico da obra - previsto	100,00%	100,00%

g.9	Percentual de execução físico da obra - real	73,55%	73,55%
g.10	Percentual de execução financeira da obra - previsto	100,00%	100,00%
g.10	Percentual de execução financeira da obra - real	72,15%	72,15%
g.11	Situação da obra	Paralisada por decisão judicial	Paralisada por decisão judicial
g.12	Garantias vinculadas contratuais	Receitas provenientes do FPE	Contrato de garantia fidejussória - União
g.13	Período de carência	18 meses	60 meses (12 do contrato original + 48 do 1º termo aditivo, com início em 02/2018)
g.13	Fim da carência	08/12/2013	15/12/2021
g.14	Pagamentos efetuados pelo contratante	54	49
g.15	Posição da dívida em 01/08/2018	292.712.630,47	239.630.343,80
g.16	Situação atual do contrato de financiamento	Adimplente	Adimplente
g.17	Informações sobre eventual existência de recursos do OGU aplicados no empreendimento	Não há recursos OGU	Não há recursos OGU
g.18	Outras informações relevantes	Composição das fontes financeiras abaixo R\$	
	FGTS	423.700.000,00	
	CPAC	727.920.000,00	
	Desoneração	257.377.410,45	
	Contrapartida Adicional	68.619.866,70	

30. No que tange à legislação aplicável ao objeto desta fiscalização, cumpre destacar os normativos internos da Caixa SA 055 (Pró-Transporte – Programa de Infraestrutura de Transporte Coletivo Urbano); SA 044 (Diretrizes para Análises Técnicas das Operações de Crédito e Assessoramento em Saneamento e Infraestrutura); SA 015 (Desembolso de Recursos – FGTS); AE 104 (Análise e Acompanhamento dos Empreendimentos Financiados para Entes Públicos e Privados); e SA 106 (Financiamento – CPAC).

31. As principais unidades da Caixa envolvidas com os desembolsos e o acompanhamento da execução do contrato retromencionado são a Gerência Nacional de Controle e Acompanhamento (Gecoa) e a Gidur de Cuiabá-MT.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

32. O presente trabalho teve o objetivo verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos ao estado de Mato Grosso, relacionados à obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá/Várzea Grande-MT, em especial, o atendimento das condicionantes para a liberação dos recursos.

33. 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, formulou-se a questão adiante indicada:

- Os procedimentos adotados pela Caixa para a efetivação dos desembolsos e o acompanhamento da execução contratual observaram as normas vigentes?

II.4. Metodologia utilizada

34. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade, estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009). Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

35. As técnicas empregadas compreenderam, fundamentalmente:

- análise documental, a partir de informações encaminhadas pela Caixa, Fundo Gestor do FGTS, BNDES, Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso, e outras, obtidas diretamente pela equipe, em visita à Gidur-Cuiabá/MT;
- entrevista com os engenheiros da Caixa responsáveis pelo acompanhamento da obra, em

Cuiabá-MT.

36. Ainda com o objetivo de favorecer a construção da visão geral do objeto, foi realizada visita ao local de realização do empreendimento e reunião com técnicos da Secretaria das Cidades-MT.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

37. Conforme destacado, o presente trabalho teve por objetivo verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos ao estado de Mato Grosso, relacionados à obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá/Várzea Grande-MT, em especial, o atendimento das condicionantes para a liberação dos recursos.

38. Dessa forma, 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, buscou-se avaliar se os procedimentos adotados pela Caixa para a efetivação dos desembolsos e o acompanhamento da execução contratual observaram as normas vigentes.

39. A restrição imposta à competência do TCU para avaliar o empreendimento, nos moldes discutidos nos Acórdãos 678/2010 e 757/2010, ambos do Plenário, impõe limitações à extensão das análises do extenso rol de problemas verificados, limitando a indicação de soluções e providências.

40. Não obstante, conforme ressaltado no voto condutor do Acórdão TCU 757/2010- Plenário, em a fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras caber aos respectivos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, apresentamos, para efeito de contextualização, os principais problemas levantados pelos diversos órgãos de controle que atuaram junto ao empreendimento, Controladoria Geral da União, Controladoria Geral do Estado (ou Auditoria Geral do Estado) e Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Cabe ressaltar que, embora não tenhamos desfecho de todos os problemas apontados por esses órgãos, as providências pertinentes estão, a princípio, mesmo que extemporaneamente, sendo adotadas.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

41. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.477.617.277,15 (referência maio/2012), sendo R\$ 423.700.000,00 referentes ao Contrato CT 0364.021-34, cuja fonte de recursos é o FGTS, e R\$ 727.920.000,00 referentes ao Contrato CT 0364.186-21, cuja fonte de recursos é o CPAC-BNDES.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

42. Dentre os benefícios estimados desta auditoria espera-se o aperfeiçoamento dos processos de análise das operações, a partir da avaliação pela Caixa dos fatores que resultaram no insucesso do empreendimento, qual seja, a paralisação das obras, bem como a reiteração junto aos gestores dessa empresa pública quanto à necessidade de observância de todas as normas pertinentes, tanto para as operações ainda em fase de contratação, quanto para a realização dos procedimentos afetos ao desembolso.

43. Também vislumbramos que, a despeito da observância das normas existentes, devem ser ponderados fatores que minimizem a possibilidade de insucesso dos empreendimentos, mormente a partir do levantamento e análise prévia dos riscos envolvidos.

II.8. Processos conexos

44. Foram constatados os seguintes processos conexos a esse trabalho

a) O TC 017.080/2012-6. Esse processo, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, trata de representação formulada pela Procuradoria da República no Distrito Federal, cujo objeto refere-se a possíveis irregularidades ocorridas no processo administrativo 80000.036719/2011-89, do Ministério das Cidades, o qual trata da alteração do modal de transporte urbano para a Copa do Mundo FIFA de 2014 em Cuiabá/MT de BRT para VLT. O processo encontra-se encerrado. Em

19/11/2014, foi emitido o Acórdão 3.198/2014-TCU-Plenário que considerou a representação parcialmente procedente, rejeitou as razões de justificativas das Sras. Luiza Gomide de Faria Vianna (ex-diretora de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades) e Cristina Maria Soja (ex-gerente de projetos da mesma pasta), e aplicou multa individual a ambas as responsáveis, em razão de terem praticado condutas irregulares por meio da substituição de Nota Técnica, no âmbito do referido processo administrativo, por outra de teor diferente de modo a fazer parecer ter sido elaborada antes da decisão de aprovação da troca do modal de transportes do empreendimento de BRT para VLT. Foram interpostos recursos pelos responsáveis, os quais foram rejeitados no mérito pelo Acórdão 2.826/2015-TCU-Plenário.

b) O TC 010.765/2010-7. Acompanhamento realizado pela 2ª Secex, sob relatoria do Ministro Valmir Campelo, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal aos governos estaduais ou municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

c) O TC 024.826/2017-0. Trata-se de processo de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro anteriormente autuado com vistas ao atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional. Após exame inicial, a SeinfraUrbana constatou que a obra do VLT de Cuiabá/MT não recebe aportes do OGU. Entretanto, o empreendimento conta com vultosos financiamentos contratados pelo Estado de Mato Grosso junto à Caixa Econômica Federal, com recursos do FGTS e do BNDES. Por essa razão, aquela Unidade Técnica concluiu que o escopo de eventual fiscalização a ser exercida pelo TCU nesse empreendimento deveria se restringir ao exame da regularidade nos procedimentos de concessão dos financiamentos, conforme Acórdãos 678/2010, 757/2010, ambos do Plenário e, especialmente, o Acórdão 2.913/2016-TCU-Plenário, o qual avaliou especificamente o caso do VLT de Cuiabá/MT. Destacou que, na ocasião da realização da fiscalização pretérita sobre a concessão dos financiamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal ao Estado do Mato Grosso, boa parte dos desembolsos ainda não havia sido liberada, não tendo se verificado, portanto, aspectos de conformidade relativos às condicionantes contratuais para liberação dos recursos. Dessa forma, entendeu-se necessário realizar nova fiscalização sobre os contratos de financiamento concedidos pela Caixa Econômica Federal para verificar, entre outros aspectos, se as condicionantes dos contratos para a liberação dos desembolsos foram plenamente atendidas. Tal entendimento, ao final, gerou o Acórdão 446/2018 - Plenário, item 9.2, onde se determinou a realização de auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos ao Governo de Mato Grosso relacionados à obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá - Várzea Grande, em especial, conforme voto do Relator, o atendimento das condicionantes para liberação dos recursos.

d) O TC 005.132/2014-2. Esse processo, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, trata de representação a respeito de possíveis ilegalidades na condução da Carta Convite 013/2013/SECOPA, tendo por objeto a contratação de empresa de consultoria para estudo de modelo institucional e de negócios relacionado ao modelo de operação do serviço de transporte coletivo VLT de Cuiabá-Várzea Grande. O processo encontra-se encerrado. Em 31/3/2014, foi prolatado o Acórdão 673/2014-TCU-Plenário, no qual o TCU não conheceu a representação por não atender aos requisitos de admissibilidade, considerando que a matéria não seria de competência desta Corte de Contas, “posto que os recursos empregados são de origem própria do Estado de Mato Grosso. Além disso, foi determinando o arquivamento do processo, e envio de cópia dos autos ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, para adoção das medidas que entender pertinentes. O inteiro teor do Acórdão 673/2014-TCU-Plenário foi anexado ao presente processo.

e) O TC 011.763/2015-9. Esse processo, de Relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, trata de Solicitação do Congresso Nacional, cujo objeto é verificar a regularidade da aplicação nas operações de crédito com recursos federais, relacionadas às obras de construção, reforma e ampliação da Arena Pantanal e outras obras que buscaram o incremento da mobilidade urbana para realização da Copa do Mundo FIFA 2014 em Cuiabá/MT. Entre os empreendimentos de mobilidade

urbana em Cuiabá relacionados a esse megaevento esportivo encontra-se o VLT Cuiabá-Várzea Grande/MT. Ressalta-se que a referida SCN foi oriunda da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 121/2013 da Câmara dos Deputados, de autoria do mesmo parlamentar da presente SCN, Deputado Nilson Leitão. O processo encontra-se encerrado. Em 16/11/2016, foi emitido o Acórdão 2.913/2016-TCU-Plenário, que considerou a solicitação plenamente atendida, não tendo sido efetuada fiscalização sobre as obras, considerando que não havia aplicação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) no empreendimento. Os recursos federais aplicados eram oriundos do FGTS e do BNDES, mediante contratos de financiamento operados pela Caixa Econômica Federal com o Estado de Mato Grosso, sendo do Tribunal de Contas Estadual a competência para avaliar a aplicação dos recursos. Frise-se que, no bojo do TC 011.763/2015-9, foram obtidas informações, datadas de 2015, de que o Estado de Mato Grosso estava adimplente com suas obrigações no contrato de financiamento. As informações prestadas pela Caixa Econômica Federal naquela ocasião foram de que as garantias contratuais de financiamento para a aplicação dos recursos do FGTS estavam vinculadas às cotas do Fundo de Participação dos Estados (FPE), o que mitigaria os efeitos de eventual inadimplência do financiamento ou de irregularidades graves nas obras para a Caixa e para a União. Já no caso do financiamento com recursos do BNDES, a garantia dada é fidejussória. Não foram obtidos, naquela ocasião, maiores detalhes acerca das formas de cobrança ou compensação em caso de inadimplência. De todo modo, naquele momento, as informações davam conta de adimplência do Estado de Mato Grosso, de maneira que não havia indicações de riscos de prejuízos que ensejassem a atuação do TCU. Porém, no tocante à situação das obras naquela ocasião, ficou constatado que elas não haviam sido concluídas e que poderia haver deficiências e prejuízos para o Estado do Mato Grosso, que já vinha pagando os financiamentos, sem, contudo, auferir os rendimentos do empreendimento nem satisfazer as necessidades de transporte da população. Considerou-se, naquele momento, que esses eventuais prejuízos oriundos da execução deficiente das obras seriam afetos apenas ao Estado de Mato Grosso. Também foi levado em conta que o principal questionamento constante daquela SCN dizia respeito aos problemas de execução das obras. Nessa esteira, ficou registrado pela Unidade Técnica que, para os casos de obras e empreendimentos que contém apenas com recursos de financiamentos e não com recursos do OGU, a fiscalização do TCU incide sobre a regularidade dos procedimentos de concessão desses financiamentos por parte dos entes federais, conforme Acórdãos 678/2010 e 757/2010, ambos do Plenário. Dessa maneira, consignou-se que o caso não poderia ser atribuído à jurisdição do TCU, “(...) seja porque os recursos federais utilizados no financiamento estão sendo devolvidos regularmente, seja porque a possível ineficácia no atendimento ao fim estatal ocorre no âmbito de contrato celebrado pelo Estado de Mato Grosso”. Ademais, foi destacado que o TCU já efetuou fiscalizações acerca dos processos de concessão de financiamento do VLT de Cuiabá-Várzea Grande, conforme Acórdão 3.247/2012, 185/2014, 3.198/2014 e 122/2015, não tendo sido apontados problemas específicos quanto ao financiamento.

III. Achados de auditoria

45. Tendo em vista que, no âmbito das fiscalizações realizadas por esta Corte, relacionadas à Copa do Mundo de 2014, sua competência se circunscreve aos financiamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal por meio do Programa Pró-Transporte para obras de mobilidade urbana, os trabalhos desta fiscalização tiveram por escopo o levantamento da situação do financiamento do VLT de Cuiabá/Várzea Grande-MT, com o objetivo de verificar eventuais problemas relacionados à liberação dos desembolsos das parcelas de financiamento.

46. Aplicados os procedimentos previstos na Matriz de Planejamento, não observamos na atuação da Caixa qualquer fato relevante que contrarie os normativos afetos aos controles vigentes à época.

47. Alguns aspectos, no entanto, merecem destaque, eis que afetaram, de uma forma ou outra, o resultado do empreendimento:

EVENTO COPA DE 2014

48. O evento Copa do Mundo de Futebol de 2014 realizado no Brasil teve data certa para ocorrer, qual seja, no período de 12 de junho de 2014 a 13 de julho de 2014.

49. O instrumento denominado Matriz de Responsabilidades teve por objetivo definir as responsabilidades de cada um dos seus signatários (União, Estado, Distrito Federal ou Município) para a execução das medidas conjuntas e projetos imprescindíveis para a realização da Copa de 2014, por meio das ações então acordadas. A Matriz de Responsabilidades, assinada em 13 de janeiro de 2010, e depois objeto de aditivos, tratou das áreas prioritárias de infraestrutura das 12 cidades que iriam receber os jogos da Copa do Mundo de 2014 (anunciadas em maio/2009), como aeroportos, portos, mobilidade urbana, estádios e hotelaria.

50. Entre a edição da Matriz de Responsabilidades e o evento restou, então, pouco mais de quatro anos para a consecução das ações previstas, desde planejar, projetar, licitar e executar o que se propôs. Vale ressaltar que o contrato (Contrato 037/2012-SECOPA) com o consórcio vencedor foi assinado em 20/06/2012, apenas 24 meses antes do evento programado.

RDC

51. O RDC foi instituído pela Lei 12.462, de 05 de agosto de 2011, e considerado pelo governo federal, inicialmente, como instrumento capaz de dotar o poder público de maior eficiência e transparência no que diz respeito às contratações de obras e serviços públicos referentes aos três grandes eventos esportivos, todos de cunho internacional, a serem realizados no Brasil entre os anos de 2013 e 2016: Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013, Copa do Mundo Fifa 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

52. No que diz respeito ao princípio da transparência no RDC o ponto mais debatido pela doutrina é o relativo ao sigilo do orçamento previsto no art. 6º, §3º da lei 12.462. Nesse ponto, há posição majoritária da doutrina no sentido de que tal dispositivo é mola propulsora para práticas espúrias nos procedimentos licitatórios. Entretanto, é importante ressaltar que o sigilo do orçamento não é uma exigência da lei, mas tão somente uma discricionariedade que, seja como for, deve ser devidamente fundamentada. (Wagner Rabello Júnior, publicado em 02/2017, <https://jus.com.br/artigos/55772/regime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-rdc-limites-e-potencialidades-para-aplicacao-em-municipios/3>)

53. Deve-se ressaltar que, sigiloso ou não, o orçamento estipulado para determinada licitação deverá sempre ser disponibilizado aos órgãos de controle interno e externo, ficando os agentes que tiverem acesso ao conteúdo, compromissados, sob pena de crime de responsabilidade, a manterem segredo sobre o que tiverem conhecimento. Ademais, ao final do procedimento licitatório o orçamento estimado para o objeto do certame deverá ser tornado público.

54. Sendo assim, conclui-se que o RDC não burla o princípio da transparência, sendo apenas contida, até determinado momento, a publicação do orçamento sigiloso.

55. O empreendimento VLT Cuiabá foi operacionalizado utilizando o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (Lei 12.462, de 4/8/2011), contratação integrada, com sigilo de preços. Tal opção, embora encontre justificativas razoavelmente plausíveis para o caso, mostrou-se bastante problemática para o controle.

56. Em primeiro lugar, cabe destacar que o empreendimento em questão foi um dos primeiros a utilizar o procedimento, ou seja, não havia, tanto para a administração ou para a Caixa, como para os órgãos de controle ou mesmo para o empresariado, qualquer experiência a respeito.

57. Tal fator, aliado aos normativos dos diversos órgãos, que não estavam adequadamente preparados para o novo modelo, e ainda ao prazo para execução do empreendimento, que era apertado, ocasionou alguns problemas, como atraso na entrega de orçamentos ou projetos para análise, projetos

pouco representativos, eis que a contratada estava encarregada de produzi-los no decorrer das obras. No âmbito da Caixa, por exemplo, um dos principais normativos afetos ao empreendimento, AE 104 (Análise e Acompanhamento dos Empreendimentos Financiados para Entes Públicos e Privados), evoluiu a respeito (versão 005 em 2012, versão 017 em 2018), passando a considerar aspectos que envolvem empreendimentos contratados no formato relatado.

58. Soma-se ainda a tais fatores as consequências em se paralisar obra com tal envergadura e seu impacto na cidade, depois de iniciada, ou mesmo o esvair-se do prazo para realização do evento previsto. Abstraindo-se de problemas que possam ter ocorrido em alguns setores relacionados à obra (mesmo que envolvam corrupção e assemelhados), gestores ou mesmo fiscais zelosos com seu mister teriam dificuldade em suscitar medidas drásticas de ruptura.

SINGULARIDADE DO EMPREENDIMENTO

59. A despeito da sistemática adotada para licitar o empreendimento destacamos que se trata de obra de singular peculiaridade, sem ou com poucas referências que pudessem balizar as análises efetuadas de forma contundente, notadamente no mercado nacional.

ADIANTAMENTOS

60. A natureza do empreendimento em questão requer a compra de material rodante e afins (trens, sistemas, etc). Tal material, que normalmente é feito sob encomenda, no mercado externo, requer prazos de fabricação, transporte e desembaraço. Tendo em vista a perspectiva de utilização para o evento, mister se fez a encomenda e compra dos mesmos com antecedência. Embora, a posteriori, com a paralisação das obras, tenha se questionado a necessidade das compras antecipadas mencionadas, fato é que, na ótica da realização do evento, tais aquisições, com antecedência, eram necessárias.

61. Os desembolsos em caráter excepcional, conforme autorização da SUFUG e comunicação GECOA via CE SUSAN/GECOA 45/2013 e CE GECOA 222/2013 de 25/01/13, podem ser constatados em alguns documentos que lhes dão suporte, como Fichas de Processamento de Desembolso - FDP 01 (FGTS e CPAC) e Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAE's 07, 10, 15, 18 a 23).

CRONOGRAMA

62. O LAE (Laudo de Análise Técnica de Engenharia), elaborado pela Caixa, relativo ao empreendimento, informa que a bibliografia relativa à implantação do modal VLT alude a uma velocidade média de implantação do sistema de 4 a 5 km por ano. Como o empreendimento em questão tem 22km, o prazo estimado para conclusão seria superior a 5 anos, em condições ditas ótimas, prazo bastante superior ao estimado, de 24 meses. Ressalta, entretanto, que não caberia à Caixa avaliar as estratégias para cumprir o cronograma. Observa-se, no entanto, que tal prazo, mesmo com significativo aporte logístico, não comportaria qualquer elemento que impusesse atrasos.

63. Foram apontados diversos problemas pelo consórcio VLT que impactaram no desenvolvimento e execução das obras, sendo os principais, a nosso ver:

- a) Atrasos nas desapropriações e suspensão judicial decorrente de ação civil pública;
- b) Retirada de interferências pelas redes de energia, saneamento e telefonia, bem como outorga da Anatel;
- c) Atrasos decorrentes da demora do início do contrato com a supervisora Planservi / Sondotécnica;
- d) Alterações de projetos solicitadas pela Secopa e Órgãos ambientais que impactaram no prazo e no retrabalho de projeto, bem como nos custos previstos.

64. Além desses, podemos identificar outros que possam ter impactado significativamente o cronograma das obras, como a escassez de mão-de-obra especializada ou mesmo não especializada no mercado, conforme noticiado na imprensa local à época (<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/folhanacopa/2013/12/1385081-secretario-da-copa-em-mt-diz-que-falta-de-mao-de-obra-atrasou-obras-da-arena-pantanal.shtml>; <http://www.midianews.com.br/cuiaba-2014/deu-na-veja-havera-copa-em-cuiaba-gracas-ao-improviso/198712>; <http://www.sindusconmt.org.br/noticia/dficit-na-construo-civil-em-cuiab-de-2-mil-trabalhadores-diz-sindicato/6459>; <http://www.copopular.com.br/geral/id-89287/empresas-enfrentam-dificuldades-para-contratar>).

65. O descompasso entre as aquisições e a execução de obras pode ser constatado no último RAE elaborado (RAE 26), onde ficou assente 98,03% de Fornecimento de Material Rodante, 65,68% de Fornecimento e Instalação dos Sistemas e 53,68 de Execução de Obras.

VIÉS DE OTIMISMO

66. Abstraindo-nos de possíveis e prováveis interferências de intenções escusas observadas no desenrolar do empreendimento, as explicações psicológicas relacionam os erros nas estimativas de custo-benefício em termos do que os psicólogos chamam de viés do otimismo. Esse viés é uma predisposição cognitiva no sentido de julgar os impactos de eventos futuros de uma forma mais favorável, positiva, do que o demonstrado pelas experiências anteriores e atuais. As pessoas, de forma não intencional, vislumbram cenários de sucesso e subestimam o potencial de erros. Dessa forma, se torna improvável que os projetos sejam entregues nos prazos e custos previstos, ou que proporcionem os benefícios esperados (FLYVBJERG; HOLM; BUHL, 2002).

67. As explicações psicológicas explicam os custos excedentes e as deficiências de benefícios em termos do que os psicólogos chamam de falácia do planejamento e viés de otimismo. (...). Nas garras da falácia do planejamento, os gerentes tomam decisões com base no otimismo delirante, e não em uma ponderação racional de ganhos, perdas e probabilidades. Eles superestimam os benefícios e subestimam os custos. Eles involuntariamente criam cenários de sucesso e ignoram o potencial de erros e erros de cálculo. Como resultado, os gerentes buscam iniciativas que provavelmente não estão dentro do orçamento ou no prazo, ou não vão entregar os retornos esperados. O excesso de otimismo pode ser atribuído a vieses cognitivos, isto é, erros no modo como a mente processa a informação. Acredita-se que esses vieses estejam onipresentes, mas seus efeitos podem ser atenuados por simples verificações de realidade, reduzindo, assim, as chances de que pessoas e organizações se apressem em investir cegamente em dinheiro e tempo. (Flyvbjerg, B.; Bruzelius, N.; Rothengatter, W. *Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built—and what we can do about it*. Oxford Review of Economic Policy, Volume 25, Number 3, 2009, pp.344–367, tradução livre).

68. Em que pese a possibilidade de tal viés ser questionado no empreendimento em questão, eis que vários dos problemas enfrentados poderiam ser previstos com razoável facilidade em uma análise de riscos básica, tal fator impacta fortemente obras como as de mobilidade, devendo ser aquilatado adequadamente.

69. Tais fatores, evento de grande porte, advento e utilização recentes do RDC, singularidade do empreendimento, adiantamentos decorrentes do fornecimento de bens não usuais sujeitos a cronograma de fabricação por encomenda, eventos que impactaram o cronograma do empreendimento, em maior ou menor grau, isoladamente e/ou em conjunto com os diversos problemas apontados nas demais instâncias de controle nas esferas de sua competência, viés de otimismo, dentre outros, contribuíram decisivamente para o resultado alcançado, no caso, não alcançado, a paralisação das obras.

70. Em que pese as justificativas colhidas durante a fiscalização aparentemente guardarem razoabilidade, fato é que, por exemplo, as compras, face ao descompasso verificado com a evolução das obras (que, após, sofreu paralisação), se mostraram, digamos, problemáticas. E assim aconteceu

com a escassez de projetos e as razões que embasaram os ajustes contratuais promovidos. A nosso ver não foram evitadas de vícios no que tange à época de efetivação ou a fatores que o justificavam, mas, objetivamente, deveriam ter o risco de não aplicação / execução em tempo oportuno dividido com o consórcio, seja retendo parte de seu pagamento, seja vinculando-as à evolução dos cronogramas afetos, seja estabelecendo marcos de controle adequados e vinculados à efetiva aplicação dos bens adquiridos, seja a aquisição dos equipamentos ter sido realizada por intermédio de lotes, conforme o andamento das obras, ficando o segundo condicionado à sua construção de instalação correspondente. Também não foram adequadamente avaliados e tratados os riscos das obras não se concluírem, por exemplo, por meio de parcelamento em trechos operáveis (construindo primeiro o trecho aeroporto CPA e, quando esta obra estivesse avançada, o trecho da Fernando Correa). De uma forma ou outra, as possíveis alternativas de condução do empreendimento e a avaliação dos seus riscos não foi adequadamente efetuada.

71. De qualquer forma, esta Corte avalia a realização de auditoria operacional com o objetivo de verificar a efetividade dos investimentos federais em mobilidade urbana no Brasil, sobretudo observando se o Ministério das Cidades está levando em conta esses aspectos no momento de tomar decisões relativas a alocação de recursos no setor, principalmente no processo de seleção de empreendimentos a serem apoiados com recursos federais e suas correlações com o planejamento urbano local. Deve verificar ainda quais ações o Ministério das Cidades executa de modo a avaliar e acompanhar os impactos que um empreendimento de mobilidade urbana tem, tanto em análises prévias à seleção do empreendimento como em acompanhamentos posteriores à conclusão da obra.

72. Tal trabalho, a nosso ver, buscando identificar os motivos que levaram a situações como a observada, de forma a prevenir ocorrências semelhantes, bem como avaliar a política de mobilidade em nível nacional, possibilitará estudar caminhos mais assertivos e precisos à atuação dos diversos atores, seja Ministério, seja Caixa, sejam contratantes, tendo por base um maior contingente de casos paradigmas.

IV. Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria

73. As obras do VLT de Cuiabá foram acompanhadas pela Controladoria do Estado de Mato Grosso (CGE), pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e pela Controladoria-Geral da União. A análise dos relatórios produzidos por esses órgãos evidencia uma série de problemas e inconformidades ao longo de todo o período de execução do empreendimento.

74. A seguir serão apresentados os principais pontos apontados por esses órgãos de controle, evidenciando-se que, apesar do acompanhamento da obra em si fugir da jurisprudência do TCU, outros órgãos de controle interno e externo estão analisando e tomando medidas preventivas e punitivas contra os responsáveis pelos danos causados.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO - TCE

75. Em primeiro lugar, será analisado o 4º relatório da Comissão de Acompanhamento das Obras da Copa do Mundo FIFA – 2014, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, publicado em 1/7/2014. Essa comissão foi instituída para acompanhar e contribuir para a conclusão das obras essenciais relacionadas à Copa do Mundo em Cuiabá, não se limitando ao VLT.

76. A comissão realizou inspeções nas obras e equipamentos ligados ao Contrato 37/2012 e analisou documentos como medições e cronogramas apresentados pela SECOPA.

77. O TCE comparou os valores orçados pela SECOPA com os valores propostos pelo consórcio vencedor. Dessa comparação, constatou que houve desconto nas etapas referentes à construção, como obras de arte especiais e instalações, enquanto houve acréscimo nas etapas referentes ao material rodante, aos projetos e outros.

Valor orçado x Valores propostos

ITEM	ASSUNTO	PREÇOS (R\$)		% DESCONTO (2)/(1)
		(1) SECOPA	(2) CONSÓRCIO	
1	CPA-AEROPORTO (Obras de arte especiais)			
	SUB TOTAL	125.607.000,00	95.623.317,21	-23,9%
2	COXIPÓ-CENTRO (obras de arte especiais)			
	SUB TOTAL	118.743.040,00	80.192.221,08	-32,5%
3	AEROPORTO-CPA (estações e terminais)			
	SUB TOTAL	24.120.000,00	26.521.958,46	10,0%
4	COXIPÓ-CENTRO (estações e terminais)			
	SUB TOTAL	11.160.000,00	11.488.716,13	2,9%
5	Melhoramentos em avenidas			
	SUB TOTAL	138.625.000,00	151.750.015,00	9,5%
6	Reforço Prainha			
	SUB TOTAL	16.447.572,82	21.589.560,04	31,3%
7	Inst. Elétrica + Sub-estações			
	SUB TOTAL	329.715.316,00	205.473.733,24	-37,7%
8	Centro de Comando e Operação			
	SUB TOTAL	15.000.000,00	19.669.941,17	31,1%
9	Pátio de Manutenção e Oficina - PMO			
	SUB TOTAL	30.000.000,00	39.339.882,35	31,1%
10	Material Rodante			
	SUB TOTAL	410.665.920,00	497.999.999,99	21,3%
11	Via Permanene Catenária			
	SUB TOTAL	382.809.155,65	285.552.474,52	-25,4%
12	Projeto Básico, Executivo, As Built, Licenciamento Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhança			
	SUB TOTAL	30.000.000,00	42.415.457,97	41,4%
	TOTAL	1.632.893.004,47	1.477.617.277,16	-9,5%

Fonte: 4º relatório da Comissão de Acompanhamento das Obras da Copa do Mundo FIFA, TCE-MT

78. A comissão dá prosseguimento ao relatório analisando a 21ª medição, na qual constata avanço de 95% na medição do material rodante, item que possuía majoração de 21,3% em relação ao preço orçado pela Administração Estadual, enquanto apenas 65,45% do valor total do contrato tinha sido medido, o que evidencia, segundo a comissão do TCE, jogo de cronograma.

79. É apontado ainda uma série de problemas de qualidade na execução das obras, como a ausência de juntas de dilatação nos trilhos no trecho do viaduto do Aeroporto e a consequente presença de fissura na estrutura de concreto.

80. Destacou-se também que a Ordem de Serviços foi emitida em 21/6/2012, com o prazo final de execução do contrato em 13/3/2014 e o de vigência em 11/6/2014. Assim, o Consórcio VLT Cuiabá não cumpriu os prazos contratados.

81. Diante do não cumprimento do cronograma previsto inicialmente, o TCE-MT solicitou cronograma físico-financeiro detalhado e realista à SECOPA. Em 27/6/2014, a SECOPA enviou cronograma com previsão de conclusão em dezembro de 2014. A comissão concluiu que tal cronograma era tecnicamente inexecutável e não realista, já que nos 2 anos anteriores a média mensal de execução da obra era de 3,11%.

82. A comissão demonstrou preocupações com o ritmo de desapropriações. Após informações da SECOPA, foi destacado que 681 desapropriações já tinham sido realizadas, mas ainda era necessário desapropriar outros 267 imóveis. O TCE mostra preocupação diante desse quadro, já que atrasos nas desapropriações já tinham causado atrasos nas obras de outros trechos do percurso do VLT, como as obras na Estrada da Guarita, que sofre atraso por desapropriações não concretizadas.

83. A operacionalização do VLT também gerou preocupação. Não havia até aquele momento a definição do modelo a ser adotado, seja por operação direta do Estado, por intermédio de empresa estatal ou por concessão.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO - CGE

84. Já a Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso realizou dois trabalhos de destaque

ligados à implantação do VLT em Cuiabá/Várzea Grande: o Relatório 156.2014, de 4/9/2014, que teve por objeto as Obras de Arte Especiais do empreendimento; e o Relatório de Auditoria 019/2015, de 27/2/2015, que tem por objeto todas as ações de fiscalização por parte da SECOPA, inclusive quanto à contratação da empresa prestadora de serviços de supervisão e gerenciamento.

85. O Relatório 156.2014 realizou procedimentos de verificação de projetos, planilhas e documentos, de comparação de dados, de pesquisas em sistemas informatizados e de visitas à obra.

86. De início, o relatório destaca a vedação à celebração de termos aditivos aos contratos firmados, conforme art. 9º, §4º, da Lei nº 12.462/2011:

Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

§ 4º Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto nos seguintes casos:

I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e

II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no [§ 1º do art. 65 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

87. Entretanto, conforme se observou, foram realizados aditivos de prazo sob a justificativa de impossibilidade de conclusão das obras no prazo contratado. Também foi citada a ausência de prorrogação/renovação da garantia contratual. Assim, a CGE recomendou à SECOPA a instrução de processo com as garantias, além de justificativa formal dos motivos que impossibilitaram a conclusão da obra no prazo inicialmente contratado.

88. Em visitas técnicas à obra, a CGE apontou problemas em praticamente todas as OAEs inspecionadas. Foram relatados problemas de atraso, abandono de trechos da obra, inexecução de itens presentes no anteprojeto, medição incorreta e uma série de problemas de qualidade, como fissuras e imperfeições nas dimensões das obras.

89. Atrasos foram detectados nas obras do viaduto do aeroporto, da trincheira do km zero, da ponte sobre o Rio Cuiabá, do viaduto do trevo MT 040 e da ponte sobre o Rio Coxipó (jusante). Situações mais preocupantes foram observadas nas obras das trincheiras Trigo Loureiro e rua Luis Felipe, da ponte sobre o Rio Coxipó (montante) e do viaduto Beira Rio, que, apesar de já iniciadas, não contavam com trabalhadores no momento da fiscalização, caracterizando situação de abandono ou paralisação não justificada desses trechos.

90. A CGE detectou ainda inexecução da trincheira da avenida da FEB/Cristo Redentor e das rótulas de concreto armado. A justificativa do consórcio executor foi de incompatibilidade com a construção de outra OAE prevista no anteprojeto, o viaduto da Dom Orlando Chaves. Para esta ocorrência, recomendou-se a formalização das alterações e abstenção de medição de eventuais valores referentes a essas obras.

91. Houve ainda detecção de pagamento antecipado da superestrutura do viaduto Beira Rio, no valor de R\$ 10.349.338,12, além de inexecução de muro de contenção no valor de R\$ 48.580,16. A CGE recomendou a glosa desses valores, que foram medidos na 22ª medição.

92. O relatório apontou uma série de problemas de qualidade na execução das obras. O viaduto da SEFAZ apresentou fissuras, eflorescência e necessidade de reforço estrutural. O viaduto do trevo da UFMT também apresentou fissuras e problemas nas dimensões das passagens de pedestres, que apresentavam assimetrias em suas dimensões. Este problema também foi detectado no viaduto do trevo

MT 040. Diante dessas constatações, a CGE recomendou postura preventiva e preservadora à SECOPA

93. Observou-se ainda projetos básicos insuficientes e projetos executivos não apresentados (Trincheiras Km Zero, Trigo Loureiro e Rua Luis Felipe). Como será visto adiante, durante a análise do Relatório de Auditoria 019/2015, a insuficiência ou inexecução de projetos básicos e executivos foi um problema constante durante toda a execução do empreendimento.

94. Por fim, a CGE demonstrou preocupação com o andamento da obra e recomendou novamente à SECOPA postura mais preservadora e preventiva, para que fosse exigido no mínimo monitoramento, provas de carga, ensaios, perícias e laudos com ART que atestassem a segurança e durabilidade de todas as obras, além de plano de manutenção preventiva após a sua entrega. Recomendou que se intensificasse a fiscalização, o gerenciamento e o acompanhamento da qualidade da obra e de seu cronograma de execução, com a correção de patologias e discrepâncias entre projetos e construção.

95. O Relatório de auditoria nº 019/2015 da Controladoria Geral do Estado do Mato Grosso foi publicado em fevereiro de 2015. Grande parte do relatório se preocupa com a análise dos problemas apontados nos relatórios de gerenciamento apresentados pelo consórcio contratado para gerenciar a obra. Em seguida, avalia as ações que a SECOPA tomou para sanar ou mitigar os problemas, de acordo com o nível de informações que possuía.

96. O Consórcio Planservi-Sondotécnica – VLT Cuiabá foi contratado para o gerenciamento da obra, com o contrato formalizado em 14 de janeiro de 2013 e vigência até abril de 2015. A CGE, através dos relatórios de gerenciamento, pode analisar os quesitos de controle de projetos, de cronograma, de qualidade e de desapropriações.

97. No controle de projetos, verificou-se que o Anteprojeto do VLT foi o documento referência da SECOPA para a contratação da executora do empreendimento. A execução dos projetos básicos e executivos era responsabilidade do Consórcio VLT-Cuiabá, que deveria disponibilizá-los para análise e controle da SECOPA e da empresa gerenciadora. Entretanto, já no primeiro relatório de gerenciamento, em janeiro de 2013, foi observado excessivo atraso na produção dos projetos, mesmo com o início da execução das obras em julho de 2012. Entretanto, mesmo sem a disponibilização dos projetos, algumas obras já estavam sendo executadas, como a Trincheira do Km Zero e o viaduto Trevo UFMT, e apresentaram vários problemas de qualidade.

98. No segundo relatório, a gerenciadora acusa o recebimento de alguns projetos básicos e executivos que se limitavam às obras já em execução e com percentual de conclusão bem abaixo do previsto no cronograma. Segundo a gerenciadora:

Além disso, os projetos estavam incompletos, particularmente no que se refere a memórias de cálculo. Nenhum projeto de obra nova foi recebido no mês de fevereiro. Da mesma forma, não foi recebido qualquer projeto de itens não referentes à obra, tais como instalações ou material rodante."

99. A gerenciadora reiterou os alertas sobre a ausência dos projetos, inclusive demonstrando as suas consequências. Destaca-se trecho que volta a citar o viaduto SEFAZ:

(...) pode-se verificar que a gerenciadora passou a demonstrar as consequências práticas sobre a ausência de apresentação dos projetos por parte do Consórcio Construtor. A exemplo, podemos registrar as inconsistências identificadas no viaduto "da SEFAZ", obra esta que, após inaugurada e liberada para o trânsito, veio apresentar severos problemas estruturais, o que causou sua interdição, qual perpetua até o presente momento (Fevereiro-2015) (...).

100. A CGE informou que mesmo após 23 meses de alertas, as obras continuavam sem projetos em sua completude, o que demonstra a omissão ou não eficiência da SECOPA em exigir esses documentos. Foram observados ao longo de todo o período, a execução de obras sem a observância de

projetos. A gerenciadora informou em seu último relatório, em novembro de 2014:

Sem projetos adequados, não há como garantir a qualidade e até a segurança das obras executadas, assim como das desapropriações em andamento. Também fica muito restrito o acompanhamento do processo de produção, impedindo as adequadas ações preventivas da Gerenciadora, da própria Construtora e da SECOPA.

101. Como consequência da inexecução ou insuficiência dos projetos, foram observadas discrepâncias entre as dimensões das estruturas de Obras de Arte Especiais contidas no anteprojeto e aquelas construídas pelo consórcio executor.

102. Além dos projetos de obra, os projetos básicos e executivos de desapropriação também não foram apresentados.

103. A gerenciadora do empreendimento também apontou uma série de problemas de qualidade. A CGE destacou trecho do relatório de abril de 2013, sobre a obra do viaduto da Av. Fernando Correa da Costa:

(...) sem levar em conta a questão estética, pode-se notar (...) que a geometria vertical da superestrutura que suportará o VLT deve estar fora das tolerâncias geométricas (...) nenhuma pressão de prazo pode justificar tamanha falta de qualidade.

104. Testes realizados também identificaram baixa resistência à compressão do concreto em pilares nos viadutos Aeroporto, Sefaz, MT 040 e Beira Rio, assim como na trincheira Trigo Loureiro. A CGE constatou que a SECOPA, mesmo alertada, não atuou para sanar os problemas. O Consórcio Construtor, por sua vez, não solucionou os problemas e deu prosseguimento às obras.

105. O relatório segue demonstrando uma série de problemas, como trincas e fissuras nas obras. A CGE também verificou que os vagões estavam acondicionados de maneira imprópria, expostos a intempéries e avarias. Deve-se ressaltar que esta equipe de auditoria do TCU visitou os vagões em agosto de 2018 e não observou os problemas apontados, o que indica que foram solucionados.

106. Até o momento do relatório da CGE, nenhuma penalização tinha sido aplicada ao Consórcio VLT-Cuiabá pela má-qualidade do empreendimento.

107. As desapropriações eram responsabilidade da SECOPA. Entretanto, o consórcio executor deveria entregar os projetos de desapropriações. Assim como ocorreu nos demais projetos, os projetos básicos e executivos não foram apresentados.

108. Após a análise das situações ligadas aos quesitos de projetos, desapropriações e qualidade, a CGE avaliou a conduta dos fiscais do Estado de Mato Grosso responsáveis pelo acompanhamento da obra. Entre 2012 e 2014 a equipe de fiscalização foi composta inteiramente por servidores temporários, sem vínculo estável e efetivo com a Administração, contratados através de processo seletivo simplificado.

109. Segundo a gerenciadora, até novembro de 2014, persistiam grande volume de problemas graves e moderados, apesar dos vários alertas emitidos desde 2013. A SECOPA chegou a emitir ofício em 23/9/2013 exigindo do Consórcio o cronograma de toda obra e a imediata adoção dos três turnos de trabalho sob pena de multa, conforme cláusula 7.1.4 do Contrato 037/2012. Entretanto, conforme afirma a CGE, os três turnos de trabalho jamais foram praticados e a SECOPA não penalizou o Consórcio VLT-Cuiabá.

110. Apenas em 21/1/2014 foi endereçada ao Secretário Extraordinário da SECOPA a sugestão de multa, quantificada à época em torno de 17 milhões de reais. Entretanto, os processos não tiveram movimentação, e apenas em 23/10/2014 foi dado o de acordo para a aplicação de duas multas (R\$ 17.616.721,48 e R\$ 107.445,63).

111. A CGE conclui, então, que os fiscais da obra atuaram no sentido de notificar o Consórcio

executor quanto aos problemas detectados, bem como de alertar as autoridades competentes quanto à necessidade de ações punitivas e repressivas. Entretanto, tais autoridades não tomaram atitudes enérgicas contra o Consórcio. Nos dizeres da CGE:

*A evidência fatal neste caso é sagaz, e expõe diagnóstico de que as autoridades da SECOPA deveriam ter tomado a **medida extrema da multa, quiçá, suspensão ou rescisão contratual há muitos meses atrás**, (...).*

*O que se viu, foi um ínfimo impulsionamento de aplicação de multa irrisória, tão somente, em 26 de outubro de 2014, ou seja, **apenas após a definição do pleito eleitoral dado em 05 de outubro de 2014**.*

*Diante das constatações apuradas nos processos analisados, calcados nos documentos ali contidos, no testemunho dos responsáveis pela fiscalização, (...), concluímos **haver fortes indícios de condutas aéticas e perniciosas ao regime democrático e republicano**, por inobservância das leis, devendo ser apurado pelas instituições competentes, o **cometimento de crimes contra a Administração pública** (art. 312 e seguintes do Código Penal - Decreto-Lei 2.848/40); **atos de improbidade administrativa** (Lei 8.429/92); **crimes contra a lei de licitações** (art. 89 e seguintes da lei 8.666/93). (grifos nossos)*

112. Por fim, a CGE ainda recomenda a aplicação da penalidade de R\$ 147.761.727,71, correspondente ao valor máximo permitido contratualmente por mora.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU

113. A Controladoria-Geral da União realizou dois trabalhos de destaque: o relatório 201314767 e o relatório 201314802.

114. Destaca-se do Relatório de Fiscalização de Ação de Controle 20134767 a sua Constatação 006. Nesse item a CGU aponta deficiência na atuação dos Gestores do Ministério das Cidades ao aprovar projeto de Mobilidade Urbana no âmbito do programa Pró-Transporte, no que diz respeito à análise da viabilidade econômico-financeira e tarifária do empreendimento.

115. A CGU informa que o Plano de Mobilidade e Transporte da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá previa, em 2011, a implantação de dois sistemas BRTs com viabilidade econômica. Este plano possui comparação entre o custo operacional do BRT e do VLT:

O custo operacional comparado das duas soluções tecnológicas aponta um custo mensal do VLT de R\$ 6.996.198,64 e de R\$ 3.514.586,55 para o BRT, ou seja, um custo praticamente 2 vezes maior.

116. O Ministério das Cidades, entretanto, realizou análise na Nota Técnica nº 123/2011/DEMOB/SeMOB/MCIDADES, de 8/9/2011, baseada em informações da AGECPA. Pela relevância da análise, transcreve-se abaixo a análise do Ministério das Cidades:

1. Custo operacional BRT vs VLT: Embora não haja uma abordagem direta à tarifa, são apresentados os custos operacionais de BRT e VLT, com apresentação simplificada das variáveis, parâmetros e valores considerados, no qual o estudo conclui o seguinte:

- Custo operacional mensal do BRT: R\$ 3.532.726,00
- Custo por passageiro do BRT: R\$ 1,823
- Custo operacional mensal do VLT: R\$ 2.282.551,00
- Custo por passageiro do VLT: R\$ 0,848

Após realizar uma simplificada comparação das variáveis, parâmetros e valores considerados nos estudos, apresentam-se as seguintes ponderações:

- O custo operacional do BRT inclui a depreciação dos veículos. O VLT não inclui o valor a ser pago mensalmente ao sistema de leasing previsto (conforme já observado anteriormente);

- No cálculo do VLT constam apenas as variáveis e alguns parâmetros. Não constam os valores considerados, e está menos detalhado do que os custos do BRT. Portanto, não há como saber o valor específico de itens que compõem os custos como o consumo de energia elétrica e salário dos condutores das composições.

- Alguns parâmetros utilizados no cálculo do custo operacional do BRT estão superdimensionados em relação aos dados de material literário que esta SeMOB possui, tais como: o fator de utilização de motoristas e do setor de manutenção, e o consumo de lubrificantes.

- Foram identificadas algumas incoerências no que se refere ao dimensionamento da equipe de funcionários, considerando atividades e quantidade de estações semelhantes:

- Agentes operacionais e de segurança BRT: 155
- Agentes operacionais e de segurança VLT: 79
- Equipe de limpeza BRT: 28
- Equipe de limpeza VLT: 19

Nestas condições, com estudos mais detalhados do VLT, poderiam ser esclarecidas as diferenças reais entre os dois sistemas.

2. Não foram identificados no material enviado quaisquer necessidades de subsídio público na operação/manutenção do sistema, apenas o fato da participação do Estado na implementação da infraestrutura. Assim, como não há menção de tarifário a ser utilizado no sistema, não há como analisar este aspecto.

(...)

24. Ainda de acordo com os dados deste estudo, o BRT terá menor custo de implantação e o VLT menor custo de operação. No entanto, há necessidade de maior detalhamento para que possa ser realizada comparação.

(...)

26. No entanto, o estudo indica fatores mais favoráveis à implantação do VLT, tais como: menor impacto social (área a ser desapropriada), menor impacto ambiental local (poluição do ar e sonora) e propiciar maior integração física e segurança por ter menor efeito barreira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES DE ENCAMINHAMENTOS

(...)

a) Há probabilidade de aumento no custo total de implementação do VLT nos dois eixos de transporte;

(...)

c) Há poucas empresas no mundo que detêm a tecnologia de VLT, causando possíveis dificuldades na licitação, operação e manutenção do sistema;

d) Considerando os dados apresentados sobre valor da tarifa (R\$ 0,80), deverá ser cobrado estudo mais detalhado, tendo em vista que o valor da tarifa para BRT seria de R\$1,39;

e) A Modelagem Operacional do sistema de VLT deverá contemplar também a Gestão Operacional, definindo a participação do Governo do Estado do Mato Grosso e das Prefeituras de Cuiabá e de Várzea Grande; portanto esta questão deverá ser aprofundada e cobrada em monitoramento; e

Considerando tratar-se do Programa Pró-Transporte, para viabilizar novo contrato de financiamento, haverá necessidade de publicação de nova seleção.

117. Dessa forma, a CGU conclui que os estudos econômico-financeiros apresentados na fase de seleção da proposta possuíam inconsistências e não traziam uma abordagem direta à tarifa. Assim, não foi apresentado estudo de viabilidade econômico-financeira e tarifária do VLT de modo que

contemplasse todas as variáveis.

118. A CGU informa que em 21/5/2014 o Governo do Estado de Mato Grosso apresentou Relatório Final da Rede Integrada de Transporte Coletivo e o Modelo de Gestão/Concessão do Sistema Integrado de Transporte.

119. Esse relatório contém estudos da rede integrada, estudos de custos de operação do VLT e uma avaliação global dos efeitos operacionais e econômicos da implantação da rede integrada de transporte coletivo da RMVRC contando com o VLT como eixo estruturador. Nesse relatório, o custo mensal estimado do VLT é R\$ 6.155,242,06, e o valor da tarifa, em dezembro de 2012, seria R\$ 3,89. Além disso, conclui-se que a operação do VLT será deficitária, criando a necessidade que sua exploração e prestação de serviço seja em rede, e não como uma operação separada. Assim, a CGU emitiu a seguinte recomendação ao Ministério das Cidades:

Como a operação do VLT ficou demonstrada como deficitária e sem comprovação de viabilidade econômico-financeira e tarifária, recomenda-se aos gestores demonstrar quais as medidas saneadoras serão adotadas para solucionar tal situação; principalmente, deve ser informada a fonte e o volume de recursos (tais como possíveis subsídios) que deverão ser aplicados na operação do VLT para torná-lo viável na esfera econômico-financeira e tarifária.

120. O Relatório nº 201314802, cujo período de fiscalização foi de 8/8/2013 a 18/10/2013 (período anterior aos relatórios da CGE e do TCE), já apontava atrasos no cronograma contratado sem a aplicação de punições ao consórcio executor.

121. Quanto às medições, a CGU verificou que a evolução física das obras era compatível com o relatório de acompanhamento da Caixa. Ainda quanto a Caixa, ao analisar a antecipação financeira de 30% concedida para a compra do material rodante, a CGU considerou que “os exames revelaram que houve compatibilidade dos desembolsos feitos pela Caixa com o cronograma físico-financeiro proposto”.

122. A CGU prossegue o relatório com a Constatação 004, na qual acusa a “ausência de demonstrativos e/ou informações que consubstanciassem os valores contidos no orçamento dos itens de obras da Contratação Integrada 001/SECOPA/2012, inviabilizando uma avaliação sobre a parametrização adotada pela SECOPA com vistas a contratar o empreendimento Veículo Leve sobre Trilhos”. Embora tenham sido solicitados, a SECOPA não apresentou a metodologia de cálculo e de homologação do orçamento de referência do procedimento licitatório. Em reunião, foi informado à CGU apenas que foi utilizada metodologia paramétrica.

123. A CGU destaca ainda que mesmo as OAEs (obras de arte especiais) foram orçadas por metodologia paramétrica, mas sem a indicação de quais obras já realizadas foram utilizadas como parâmetro. Além disso, observou-se que as dimensões realizadas na obra foram menores do que as previstas no anteprojeto (conforme já destacado no relatório da CGE).

124. Desse modo, e tendo por embasamento o art. 9º, § 2º, inciso II da Lei 12.462/2011 (RDC), que afirma que “o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica”, a CGU coloca em dúvida a consistência das estimativas efetuadas pela SECOPA.

125. A Constatação 005 do relatório trata da fragilidade na pesquisa de mercado para cotação de preços do material rodante no empreendimento do VLT. A CGU demonstra que a SECOPA enviou ofícios para seis empresas do ramo (Siemens Brasil, CAF Brasil Indústria e Comércio S/A, Bombardier Brasil, Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda, Hyndai Rotem, TTrans Brasil), solicitando orçamento para o material rodante. Dessas, apenas a Bombardier Brasil respondeu, informando valor de R\$ 410.665.920,00. A Siemens solicitou maior detalhamento do projeto. As demais não responderam.

126. A SECOPA utilizou como preço de referência o informado pela Bombardier Brasil, sem buscar outros preços, ou mesmo responder aos questionamentos da Siemens, que poderiam ter levado a outro orçamento. Destaca-se que o valor posteriormente contratado na proposta vencedora da licitação foi R\$ 497.999.999,99, portanto superior ao orçado inicialmente.

127. A Constatação 006 aponta os já debatidos atrasos na execução das obras. A CGU acrescenta que foi exigido dos licitantes uma matriz de risco que demonstrasse o conhecimento dos pontos críticos, complexidades e dificuldades inerentes ao empreendimento. A CGU destaca ainda o subitem 7.4.2 do Contrato nº 37/2012/SECOPA/MT: “7.4.2. Os serviços deverão ser executados em tri-turno e em finais de semana, para garantir o prazo de entrega dos cronogramas, sem ônus para o Contratante”. Como visto anteriormente no relatório da CGE, o tri-turno não foi realizado em nenhum momento.

128. A Constatação 007 identifica problemas na qualidade das obras civis com a continuidade do processo executivo para etapas subsequentes sem implementação da solução. É constatação idêntica à apontada pela CGE, anteriormente analisada. A CGU exemplifica alguns problemas identificados, o que mostra a dimensão da falta de qualidade que permeou toda a execução da obra do VLT Cuiabá/Várzea Grande:

Foram diversos tipos de problemas apontados, classificados como não-conformidade, deficiência, mau acabamento, irregularidade, insegurança e imprudência, e foram localizados em diferentes frentes de serviços de cada obra de arte especial - OAE como concretagem, execução de bloco, execução de estaca, execução de fundações, execução de pilar, execução de armadura e montagem de formas, fornecimento de concreto, organização, demolição, preservação ambiental, canteiro de obras, carpintaria, rotas alternativas e desvios.

As patologias dos problemas apontados referem-se às mais variadas, a exemplo de: falta de engenheiro civil residente no canteiro; falhas de concretagem; estaca fora do eixo; ocorrência de fissuras; falha na cota de arrasamento de estacas; variação no ângulo de tirantes; execução de laje de viaduto em não-conformidade com projetos executivos estruturais; aparelho de apoio de pilar com cota divergente do projeto; falha na execução na travessa de pilar ocasionando desaprumo do pilar; resistência do concreto não atende à resistência especificada.

129. A Constatação 008 evidencia a ausência ou insuficiência de projetos das obras. A avaliação da CGU é semelhante à análise realizada em momento posterior pela CGE, conforme visto anteriormente.

130. A Constatação 009 diz respeito à elaboração de projetos básicos e executivos sem o fornecimento dos quantitativos de materiais e serviços a serem empregados. A CGU demonstra que a lei do RDC exige que os projetos básicos e executivos contenham orçamentos detalhados, conforme art. 2º, inciso IV, e parágrafo único, inciso VI:

Art. 2º Na aplicação do RDC, deverão ser observadas as seguintes definições:

(...)

IV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo:

(...)

Parágrafo único. O projeto básico referido no inciso IV do caput deste artigo deverá conter, no mínimo, sem frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, os seguintes elementos:

(...)

VI - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

V. Conclusão

131. Conforme descrito anteriormente, a questão relacionada a possíveis irregularidades nas obras do VLT de Cuiabá/MT foi tratada em vários processos neste tribunal, conforme resumido a seguir:

a) o TC 010.765/2010-7 trata de acompanhamento realizado pela 2ª Secex, sob relatoria do Ministro Valmir Campelo, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal aos governos estaduais ou municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014;

b) o TC 017.080/2012-6 trata de representação formulada pela Procuradoria da República no Distrito Federal, cujo objeto é possíveis irregularidades ocorridas no processo administrativo 80000.036719/2011-89, do Ministério das Cidades, o qual trata da alteração do modal de transporte urbano para a Copa do Mundo FIFA de 2014 em Cuiabá/MT de BRT para VLT. O processo encontra-se encerrado, tendo sido julgado por meio do Acórdão 3.198/2014-TCU-Plenário;

c) o TC 005.132/2014-2 trata de representação a respeito de possíveis ilegalidades na condução da Carta Convite 013/2013/SECOPA, tendo por objeto a contratação de empresa de consultoria para estudo de modelo institucional e de negócios relacionado ao modelo de operação do serviço de transporte coletivo VLT de Cuiabá-Várzea Grande. O processo encontra-se encerrado, tendo sido julgado por meio do Acórdão 673/2014-TCU-Plenário;

d) o TC 011.763/2015-9 trata de Solicitação do Congresso Nacional oriunda da PFC 121/2013, de autoria do Deputado Nilson Leitão, cujo objeto é verificar a regularidade da aplicação de recursos federais sobre as operações de crédito com recursos federais, relacionadas às obras de construção, reforma e ampliação da Arena Pantanal e outras obras que buscaram o incremento da mobilidade urbana para realização da Copa do Mundo FIFA 2014 em Cuiabá/MT. O processo encontra-se encerrado, tendo sido julgado por meio do Acórdão 2.913/2016-TCU-Plenário;

e) o TC 024.826/2017-0 gerou o Acórdão 446/2018 - Plenário, item 9.2, onde se determinou a realização de auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos ao Governo de Mato Grosso relacionados à obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá - Várzea Grande, em especial, conforme voto do Relator, o atendimento das condicionantes para liberação dos recursos.

132. Em todos os Acórdãos supramencionados, é informado que a obra do VLT de Cuiabá/MT não recebe aportes do OGU. O empreendimento conta com financiamento contratado pelo Estado de Mato Grosso junto à Caixa Econômica Federal, com recursos do FGTS e do BNDES.

133. Dessa maneira, o escopo de fiscalização a ser exercida pelo TCU nesse empreendimento deve se restringir ao exame da regularidade nos procedimentos de concessão dos financiamentos, conforme Acórdãos 678/2010, 757/2010, ambos do Plenário e, especialmente, o Acórdão 2.913/2016-TCU-Plenário, o qual avaliou especificamente o caso do VLT de Cuiabá/MT.

134. O TCU fez ainda uma avaliação acerca do processo de concessão do financiamento conforme Acórdãos 3.247/2012, 185/2014, 3.198/2014 e 122/2015, todos do Plenário. Não foram apontados problemas específicos quanto ao financiamento, mas apenas foi tratada irregularidade atinente ao processo de definição do modal de transporte entre BRT e VLT, em Cuiabá/MT, no âmbito do Ministério das Cidades.

135. Frise-se que, no bojo do TC 011.763/2015-9, foram obtidas informações, datadas de 2015,

de que o Estado de Mato Grosso estava adimplente com suas obrigações no contrato de financiamento. No tocante às garantias contratuais para a concessão do financiamento, a Caixa informou que elas estavam vinculadas às cotas do Fundo de Participação dos Estados, o que mitiga os efeitos de eventual inadimplência do financiamento ou de irregularidades graves nas obras para a Caixa e para a União.

136. Já no caso do financiamento com recursos do BNDES, a garantia dada é fidejussória. Não foram obtidos, naquela ocasião, maiores detalhes acerca das formas de cobrança ou compensação em caso de inadimplência. De todo modo, naquele momento, as informações davam conta de adimplência do Estado de Mato Grosso, de maneira que não havia indicações de riscos de prejuízos que ensejassem a atuação do TCU.

137. Destaca-se que, na ocasião da realização da fiscalização pretérita sobre a concessão dos financiamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal ao Estado do Mato Grosso, boa parte dos desembolsos ainda não havia sido liberada, portanto não se verificou aspectos de conformidade relativos às condicionantes contratuais para liberação dos recursos.

138. Ressalte-se que foge à jurisdição desta Corte de Contas a fiscalização da obra de construção do VLT, na cidade de Cuiabá e Várzea Grande, a qual fica a cargo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. O trabalho desta Unidade Técnica se restringe à verificação da regularidade dos financiamentos concedidos pela Caixa. Assim, não compete a esta equipe propor qualquer encaminhamento ao Estado de Mato Grosso ou às prefeituras envolvidas, tampouco aos órgãos de controle estaduais. Aliás, conforme observamos, os órgãos de controle estaduais, tribunal de contas, controladoria, têm cumprido, nas respectivas alçadas, seu mister no levantamento e encaminhamento dos problemas verificados.

139. Aplicados os procedimentos previstos na Matriz de Planejamento, não observamos na atuação da Caixa qualquer fato relevante que contrarie os normativos afetos aos controles vigentes à época, uma vez que a empresa está agindo em consonância com os contratos firmados, com o regulamento do Programa Pró-Transporte (Manual Normativo Caixa SA055), bem assim com seus demais normativos internos, não incorrendo, portanto, em nenhuma irregularidade ou impropriedade passível de determinação e/ou recomendação por parte desta Corte de Contas.

140. Alguns fatores, evento de grande porte, advento e utilização recentes do RDC, singularidade do empreendimento, adiantamentos decorrentes do fornecimento de bens não usuais sujeitos a cronograma de fabricação por encomenda, eventos que impactaram o cronograma do empreendimento, em maior ou menor grau, isoladamente e/ou em conjunto com os diversos problemas apontados nas demais instâncias de controle nas esferas de sua competência, viés de otimismo, dentre outros, contribuíram decisivamente para o resultado alcançado, no caso, não alcançado, a paralisação das obras.

141. Em que pese as justificativas colhidas durante a fiscalização aparentemente guardarem razoabilidade, fato é que, por exemplo, as compras, face ao descompasso verificado com a evolução das obras (que, após, sofreu paralisação), se mostraram, digamos, problemáticas. E assim aconteceu com a escassez de projetos e as razões que embasaram os ajustes contratuais promovidos. A nosso ver não foram evitadas de vícios no que tange à época de efetivação ou fatores que o justificavam, mas, objetivamente, deveriam ter o risco de não aplicação / execução em tempo oportuno dividido com o consórcio, seja retendo parte de seu pagamento, seja vinculando-as à evolução dos cronogramas afetos, seja estabelecendo marcos de controle adequados e vinculados à efetiva aplicação dos bens adquiridos, seja a aquisição dos equipamentos ter sido realizada por intermédio de lotes, conforme o andamento das obras, ficando o segundo condicionado à sua construção de instalação correspondente. Também não foram adequadamente avaliados e tratados os riscos das obras não se concluírem, por exemplo, por meio de parcelamento em trechos operáveis (construindo primeiro o trecho aeroporto CPA e, quando esta obra estivesse avançada, o trecho da Fernando Correa). De uma forma ou outra, as possíveis alternativas de condução do empreendimento e a avaliação dos seus riscos não foi adequadamente

efetuada.

142. De qualquer forma, esta Corte avalia a realização de auditoria operacional com o objetivo de verificar a efetividade dos investimentos federais em mobilidade urbana no Brasil, sobretudo observando se o Ministério das Cidades está levando em conta esses aspectos no momento de tomar decisões relativas a alocação de recursos no setor, principalmente no processo de seleção de empreendimentos a serem apoiados com recursos federais e suas correlações com o planejamento urbano local. Deve verificar ainda quais ações o Ministério das Cidades executa de modo a avaliar e acompanhar os impactos que um empreendimento de mobilidade urbana tem, tanto em análises prévias à seleção do empreendimento como em acompanhamentos posteriores à conclusão da obra.

143. Tal trabalho, a nosso ver, buscando identificar os motivos que levaram a situações como a observada, de forma a prevenir ocorrências semelhantes, bem como avaliar a política de mobilidade em nível nacional, possibilitará estudar caminhos mais assertivos e precisos à atuação dos diversos atores, seja Ministério, seja Caixa, sejam contratantes, tendo por base um maior contingente de casos paradigmas.

144. Foram também relatados os principais apontamentos decorrentes da atuação de outros órgãos de controle, dentro da esfera de sua competência.

145. Destarte, entende-se pertinente propor ao Tribunal dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Nilson Leitão, autor da Proposta de Fiscalização e Controle 136/2013, informando-lhe dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

VI. Proposta de encaminhamento

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

147. nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, considerar a Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 024.826/2017-0 plenamente atendida diante das informações expostas e tratadas no presente relatório de auditoria, considerando-se que as obras foram fiscalizadas pelo TCU com enfoque restrito à regularidade do financiamento contratado junto aos bancos federais financiadores, verificando em especial o atendimento das condicionantes para liberação dos recursos, conforme entendimento expresso no voto do Acórdão 757/2010, que faz referência ao Acórdão 678/2010, ambos do Plenário, além de que a obra do VLT de Cuiabá foi apreciada nos Acórdãos 3.247/2012, 185/2014, 3198/2014, 122/2015 e 2.913/2016, todos do Plenário;

148. dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Nilson Leitão, autor da Proposta de Fiscalização e Controle 136/2013, bem como à CAIXA, que não foram identificadas irregularidades relevantes nos procedimentos adotados pela CAIXA referentes ao atendimento das condicionantes para liberação dos recursos nas obras do VLT de Cuiabá-Várzea Grande, à luz dos normativos vigentes à época, informando-lhes dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;

149. juntar cópia deste relatório ao TC 024.826/2017-0 para as devidas comunicações;

150. apensar os presentes autos ao TC 024.826/2017-0.”

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos por força do art. 152 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

2. Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Caixa Econômica Federal por solicitação do Congresso Nacional (Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, na pessoa do Deputado Federal Nilson Leitão, autor da Proposta de Fiscalização e Controle 136/2013), no período compreendido entre 18/07/2018 e 28/09/2018, pela Secex MT, com a colaboração de auditores da SecexFazenda e da SeinfraUrbana.

3. A fiscalização em apreço, objeto de deliberação do Acórdão 446/2018-TCU-Plenário (relator Ministro José Múcio Monteiro), teve como objeto a verificação da regularidade dos procedimentos de concessão do financiamento ao Governo do Estado do Mato Grosso (MT) relacionados à obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá – Várzea Grande, por solicitação do Congresso Nacional.

4. Merecem destaque os parágrafos iniciais da instrução da Secex/MT, transcrita no Relatório precedente:

“1. O empreendimento VLT Cuiabá - Várzea Grande/MT foi previsto entre as ações de mobilidade urbana em Cuiabá relacionados à Copa do Mundo de 2014. Dessa forma, foi inserido na Matriz de Responsabilidades do evento.

2. A obra do VLT de Cuiabá/MT não recebeu aportes do OGU. Entretanto, o empreendimento conta com vultosos financiamentos contratados pelo Estado de Mato Grosso junto à Caixa Econômica Federal, com recursos do FGTS e do BNDES (CPAC). Desde dezembro de 2014 a obra encontra-se paralisada. É alvo de ações judiciais e operação da Polícia Federal ante denúncias de pagamento de propinas, corrupção e outros. Dessa forma, mesmo com um aludido acordo financeiro com o consórcio para retomada das obras ou realização de outra licitação ou ainda estudos para a realização de uma Parceria Público Privada, não observamos, até o momento, ações que definam formato que resulte na continuidade do empreendimento.”

5. Feita essa breve introdução, adoto como minhas razões de decidir as análises e conclusões da Secex/MT no sentido de estarem atendidas as condicionantes do financiamento referido no subitem supra deste Voto e das demais providências propostas no relatório antecedente.

6. Apesar disso, não me furto a reforçar a relevância de fiscalização mais abrangente por parte do TCU em aspectos que entendo relevantes sumarizados em trechos abaixo transcritos das conclusões do relatório de auditoria que integra este conjunto de peças de julgamento:

“[...]

131. Conforme descrito anteriormente, a questão relacionada a possíveis irregularidades nas obras do VLT de Cuiabá/MT foi tratada em vários processos neste tribunal, conforme resumido a seguir:

a) o TC 010.765/2010-7 [...] acompanhamento [...], sob relatoria do Ministro Valmir Campelo, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de

financiamentos pela Caixa Econômica Federal aos governos estaduais ou municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014;

b) o TC 017.080/2012-6 [...] representação formulada pela Procuradoria da República no Distrito Federal, cujo objeto é possíveis irregularidades ocorridas no processo administrativo [...] do Ministério das Cidades, o qual trata da alteração do modal de transporte urbano para a Copa do Mundo FIFA de 2014 em Cuiabá/MT de BRT para VLT. O processo encontra-se encerrado, tendo sido julgado por meio do Acórdão 3.198/2014-TCU-Plenário [relator Ministro Walton Alencar Rodrigues];

c) o TC 005.132/2014-2 [...] representação a respeito de possíveis ilegalidades na condução da Carta Convite 013/2013/SECOPA, tendo por objeto a contratação de empresa de consultoria para estudo de modelo institucional e de negócios relacionado ao modelo de operação do serviço de transporte coletivo VLT de Cuiabá-Várzea Grande. O processo encontra-se encerrado, tendo sido julgado por meio do Acórdão 673/2014-TCU-Plenário [relator Ministro Raimundo Carreiro];

d) o TC 011.763/2015-9 [...] Solicitação do Congresso Nacional oriunda da PFC 121/2013, de autoria do Deputado Nilson Leitão, cujo objeto é verificar a regularidade da aplicação de recursos federais sobre as operações de crédito com recursos federais, relacionadas às obras de construção, reforma e ampliação da Arena Pantanal e outras obras que buscaram o incremento da mobilidade urbana para realização da Copa do Mundo FIFA 2014 em Cuiabá/MT. O processo encontra-se encerrado, tendo sido julgado por meio do Acórdão 2.913/2016-TCU-Plenário [relator Ministro Walton Alencar Rodrigues];

e) o TC 024.826/2017-0 gerou o **Acórdão 446/2018 – Plenário** [relator Ministro José Múcio Monteiro], **item 9.2, onde se determinou a realização de auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos ao Governo de Mato Grosso relacionados à obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá - Várzea Grande**, em especial, conforme voto do Relator, o atendimento das condicionantes para liberação dos recursos. (grifei)

132. Em todos os Acórdãos supramencionados, é informado que a obra do VLT de Cuiabá/MT não recebe aportes do OGU. O empreendimento conta com financiamento contratado pelo Estado de Mato Grosso junto à Caixa Econômica Federal, com recursos do FGTS e do BNDES.

133. Dessa maneira, **o escopo de fiscalização a ser exercida pelo TCU nesse empreendimento deve se restringir ao exame da regularidade nos procedimentos de concessão dos financiamentos**, conforme Acórdãos 678/2010, 757/2010, ambos do Plenário e, especialmente, o Acórdão 2.913/2016-TCU-Plenário, o qual avaliou especificamente o caso do VLT de Cuiabá/MT. (grifei)

134. O TCU fez ainda uma avaliação acerca do processo de concessão do financiamento conforme Acórdãos 3.247/2012, 185/2014 [ambos da relatoria do Ministro Valmir Campelo], 3.198/2014 e 122/2015 [ambos da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues], todos do Plenário. Não foram apontados problemas específicos quanto ao financiamento, mas apenas foi tratada irregularidade atinente ao processo de definição do modal de transporte entre BRT e VLT, em Cuiabá/MT, no âmbito do Ministério das Cidades.

135. Frise-se que, no bojo do TC 011.763/2015-9 [relator Ministro Walton Alencar Rodrigues], foram obtidas informações, datadas de 2015, de que o Estado de Mato Grosso estava adimplente com suas obrigações no contrato de financiamento. No tocante às garantias contratuais para a concessão do financiamento, a Caixa informou que elas estavam vinculadas às cotas do Fundo de Participação dos Estados, o que mitiga os efeitos de eventual inadimplência do financiamento ou de irregularidades graves nas obras para a Caixa e para a União.

136. Já no caso do financiamento com recursos do BNDES, a garantia dada é fidejussória. Não foram obtidos, naquela ocasião, maiores detalhes acerca das formas de cobrança ou compensação em caso de inadimplência. De todo modo, naquele momento, as informações davam conta de adimplência do Estado de Mato Grosso, de maneira que não havia indicações de riscos de prejuízos que ensejassem a atuação do TCU.

137. Destaca-se que, na ocasião da realização da fiscalização pretérita sobre a concessão dos financiamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal ao Estado do Mato Grosso, boa parte dos desembolsos ainda não havia sido liberada, portanto não se verificou aspectos de conformidade relativos às condicionantes contratuais para liberação dos recursos.

138. Ressalte-se que foge à jurisdição desta Corte de Contas a fiscalização da obra de construção do VLT, na cidade de Cuiabá e Várzea Grande, a qual fica a cargo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. O trabalho desta Unidade Técnica se restringe à verificação da regularidade dos financiamentos concedidos pela Caixa. Assim, não compete a esta equipe propor qualquer encaminhamento ao Estado de Mato Grosso ou às prefeituras envolvidas, tampouco aos órgãos de controle estaduais. Aliás, conforme observamos, os órgãos de controle estaduais, tribunal de contas, controladoria, têm cumprido, nas respectivas alçadas, seu mister no levantamento e encaminhamento dos problemas verificados. (grifei)

139. Aplicados os procedimentos previstos na Matriz de Planejamento, não observamos na atuação da Caixa qualquer fato relevante que contrarie os normativos afetos aos controles vigentes à época, uma vez que a empresa está agindo em consonância com os contratos firmados, com o regulamento do Programa Pró-Transporte (Manual Normativo Caixa SA055), bem assim com seus demais normativos internos, não incorrendo, portanto, em nenhuma irregularidade ou impropriedade passível de determinação e/ou recomendação por parte desta Corte de Contas.

140. Alguns fatores, evento de grande porte, advento e utilização recentes do RDC, singularidade do empreendimento, adiantamentos decorrentes do fornecimento de bens não usuais sujeitos a cronograma de fabricação por encomenda, eventos que impactaram o cronograma do empreendimento, em maior ou menor grau, isoladamente e/ou em conjunto com os diversos problemas apontados nas demais instâncias de controle nas esferas de sua competência, viés de otimismo, dentre outros, contribuíram decisivamente para o resultado alcançado, no caso, não alcançado, a paralisação das obras. (grifei)

141. Em que pese as justificativas colhidas durante a fiscalização aparentemente guardarem razoabilidade, fato é que, por exemplo, as compras, face ao descompasso verificado com a evolução das obras (que, após, sofreu paralisação), se mostraram, digamos, problemáticas. E assim aconteceu com a escassez de projetos e as razões que embasaram os ajustes contratuais promovidos. A nosso ver não foram evitadas de vícios no que tange à época de efetivação ou fatores que o justificavam, mas, objetivamente, deveriam ter o risco de não aplicação/execução em tempo oportuno dividido com o consórcio, seja retendo parte de seu pagamento, seja vinculando-as à evolução dos cronogramas afetos, seja estabelecendo marcos de controle adequados e vinculados à efetiva aplicação dos bens adquiridos, seja a aquisição dos equipamentos ter sido realizada por intermédio de lotes, conforme o andamento das obras, ficando o segundo condicionado à sua construção de instalação correspondente. Também não foram adequadamente avaliados e tratados os riscos das obras não se concluírem, por exemplo, por meio de parcelamento em trechos operáveis (construindo primeiro o trecho aeroporto CPA e, quando esta obra estivesse avançada, o trecho da Fernando Correa). De uma forma ou outra, as possíveis alternativas de condução do empreendimento e a avaliação dos seus riscos não foi adequadamente efetuada.

142. De qualquer forma, esta Corte avalia a realização de auditoria operacional com o objetivo de verificar a efetividade dos investimentos federais em mobilidade urbana no

Brasil, sobretudo observando se o Ministério das Cidades está levando em conta esses aspectos no momento de tomar decisões relativas a alocação de recursos no setor, principalmente no processo de seleção de empreendimentos a serem apoiados com recursos federais e suas correlações com o planejamento urbano local. Deve verificar ainda quais ações o Ministério das Cidades executa de modo a avaliar e acompanhar os impactos que um empreendimento de mobilidade urbana tem, tanto em análises prévias à seleção do empreendimento como em acompanhamentos posteriores à conclusão da obra. (grifei)

143. Tal trabalho, a nosso ver, buscando identificar os motivos que levaram a situações como a observada, de forma a prevenir ocorrências semelhantes, bem como avaliar a política de mobilidade em nível nacional, possibilitará estudar caminhos mais assertivos e precisos à atuação dos diversos atores, seja Ministério, seja Caixa, sejam contratantes, tendo por base um maior contingente de casos paradigmas.

144. Foram também relatados os principais apontamentos decorrentes da atuação de outros órgãos de controle, dentro da esfera de sua competência.

[...]"

7. A partir dessas conclusões e de tudo o que foi descrito no Relatório que precede este Voto, vê-se que, apesar das condicionantes de financiamento terem sido cumpridas e em que pese a atuação de órgãos de controle de outras esferas governamentais, a obra encontra-se paralisada. Pode-se concluir daí que o objetivo não foi alcançado com a destinação dos recursos do financiamento objeto desta auditoria.

8. Atribui-se o insucesso do empreendimento a “Alguns fatores, evento de grande porte, advento e utilização recentes do RDC, singularidade do empreendimento, adiantamentos decorrentes do fornecimento de bens não usuais sujeitos a cronograma de fabricação por encomenda, eventos que impactaram o cronograma do empreendimento, em maior ou menor grau, isoladamente e/ou em conjunto com os diversos problemas apontados nas demais instâncias de controle nas esferas de sua competência, viés de otimismo, dentre outros, contribuíram decisivamente para o resultado alcançado, no caso, não alcançado, a paralisação das obras.”, de acordo com o Relatório precedente.

9. Vale destacar alguns desses elementos citados:

a) compras em descompasso com a evolução das obras;

b) escassez de projetos e de razões que embasaram os ajustes contratuais promovidos. Embora ausentes vícios relativos à época de efetivação ou a fatores que a justificavam, não foi dividido o risco de não aplicação/execução em tempo oportuno com o consórcio.

Para o compartilhamento do risco com o consórcio deveriam estar previstas cláusulas contratuais como a retenção de parte de seu pagamento, “seja vinculando-as à evolução dos cronogramas afetos, seja estabelecendo marcos de controle adequados e vinculados à efetiva aplicação dos bens adquiridos, seja a aquisição dos equipamentos ter sido realizada por intermédio de lotes, conforme o andamento das obras, ficando o segundo condicionado à sua construção de instalação correspondente”, de acordo com o consignado no Relatório integrante deste Acórdão.

10. Sob outro ângulo, destaco que, da mesma forma, caso tivessem sido previstos os riscos das obras não se concluírem, poderia ter-se evitado o total comprometimento do empreendimento. Em outras palavras, poderia se lançar mão de parcelamento de trechos operáveis, por exemplo, construindo-se primeiro o trecho aeroporto CPA e, mais adiante, o trecho da Fernando Correa.

11. Extraí-se dessas informações que não foram avaliadas adequadamente as alternativas de condução do empreendimento e a avaliação dos seus riscos.

12. Deve-se destacar que, no caso vertente, o a avaliação desta Corte de Contas restringe-se à avaliação da regularidade do financiamento concedido pela Caixa para as obras em questão. Assim, como a fiscalização das obras não está sob a jurisdição do TCU, não cabe qualquer expedir qualquer determinação ou recomendação aos órgãos responsáveis.

Em face do exposto, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto ao escrutínio do Pleno.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de janeiro de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 119/2019 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 012.387/2018-5
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgão/Entidade/Unidade: Caixa Econômica Federal (CEF)
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso (Secex/MT) com a participação de auditores da SecexFazenda e da Seinfra Urbana
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Conformidade na Caixa Econômica Federal (CEF) para verificação da regularidade dos procedimentos de concessão do financiamento ao Governo do Estado do Mato Grosso (MT) relacionados à obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá – Várzea Grande, por Solicitação do Congresso Nacional,

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

9.1. considerar a Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 024.826/2017-0 (relator Ministro Raimundo Carreiro, conforme art. 152 do Regimento Interno) plenamente atendida, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, diante das informações expostas e tratadas no presente relatório de auditoria, considerando-se que as obras foram fiscalizadas pelo TCU com enfoque restrito à regularidade do financiamento contratado junto aos bancos federais financiadores, verificando em especial o atendimento das condicionantes para liberação dos recursos, conforme entendimento expresso no voto do Acórdão 757/2010, que faz referência ao Acórdão 678/2010, ambos do Plenário e da relatoria do Ministro Valmir Campelo, além de que a obra do VLT de Cuiabá foi apreciada nos Acórdãos 3.247/2012, 185/2014 (ambos da relatoria do Ministro Valmir Campelo), 3198/2014, 122/2015 e 2.913/2016 (os três últimos acórdãos da relatoria Ministro Walton Alencar Rodrigues), todos do Plenário;

9.2. dar ciência desta decisão ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e a Nilson Leitão, autor da Proposta de Fiscalização e Controle 136/2013 no âmbito da citada Comissão, bem como à CAIXA, BNDES e ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que não foram identificadas irregularidades relevantes nos procedimentos adotados pela CAIXA referentes ao atendimento das condicionantes para liberação dos recursos nas obras do VLT de Cuiabá-Várzea Grande, à luz dos normativos vigentes à época, informando-lhes dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;

9.3. juntar cópia deste acórdão ao TC 024.826/2017-0 para as devidas comunicações;

9.4. apensar os presentes autos ao TC 024.826/2017-0.

10. Ata nº 2/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/1/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0119-02/19-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral