

Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



Unidade Auditada: SECRETARIA NAC.TRANSP MOBILIDADE URB.MCIDADES

Exercício: 2013

Processo:

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201505064

UCI Executora: SFC/DI/CGURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Por meio deste relatório, apresentam-se os resultados do trabalho de Avaliação dos Resultados da Gestão na SNTMU – Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana realizado, de acordo com os preceitos contidos na Ordem de Serviço n.º 201505064 e em atendimento ao inciso II do Art. 74, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

1. Introdução

Fato

O presente relatório de fiscalização trata da análise da seleção, da contratação e da execução das obras para a implantação do Sistema de Transporte Veículo Leve sobre Trilhos – VLT Carioca, empreendimento pertencente ao Programa PAC2 Mobilidade Grandes Cidades, objeto do Termo de Compromisso n.º 0415061-27/2013, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, e a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro.

Para a realização deste trabalho, foi gerada a ordem de serviço OS 201505064 – Avaliação da seleção, contratação e execução contratual de empreendimento contido na Ação 10SS, - Apoio a Projetos de Sistemas de Transporte Coletivo Urbano, inserida no Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito do Ministério das Cidades denominado VLT Carioca, na cidade do Rio de Janeiro.

Escopo



A Controladoria Geral da União, tendo em vista suas atribuições como órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, acompanha as Ações e os Programas de Governo, incluindo o Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, executados com recursos do Programa PAC Mobilidade Grandes Cidades. No âmbito desse Programa, encontra-se o projeto proposto pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro para implantação do VLT Carioca. Esse empreendimento encontra-se vinculado às ações implementadas pelo Município do Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos Rio/2016.

Síntese dos Trabalhos Desenvolvidos

Para a execução deste trabalho, foram coletados e analisados documentos referentes ao empreendimento, tais como editais de licitação, contratos de execução de obras, projetos de engenharia, termos aditivos e medições. Também foi realizada visita às obras e à gerência local da Caixa Econômica Federal, mandatária da União.

Os trabalhos foram desenvolvidos com o cumprimento das seguintes etapas:

- Análise da documentação de seleção e aprovação do empreendimento pelo Ministério das Cidades;
- Análise da documentação da Parceria Público-Privada e do Processo Licitatório;
- Análise dos documentos jurídicos que permitiram a execução de empreendimentos na modalidade Parceria Público-Privada;
- Programação e preparação da visita às obras;
- Análise processual na Gerência Regional da CAIXA no período de 28/09 a 02/10/2015;
- Visita às obras no dia 30/09/2015;
- Análise da documentação encaminhada pela Caixa e pelo Município do Rio de Janeiro após a realização da fiscalização;
- Elaboração do Relatório de Fiscalização.

2. Resultados dos trabalhos

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

1. O empreendimento de mobilidade urbana selecionado atende satisfatoriamente aos requisitos técnicos de enquadramento mínimo e de priorização das propostas?

1.1. Ficou comprovada, por estudos e diagnósticos locais, que a concepção do empreendimento de mobilidade urbana adotada atende adequadamente às necessidades da cidade?

1.2. O empreendimento está em conformidade com o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n.º 12.587/2012)?

1.3. Foi observada a integração com o Plano Diretor do município, planejamento local/regional e com outros modais?

1.4. Foram verificadas: a viabilidade operacional? A viabilidade técnica? A viabilidade econômica, financeira e tarifária do sistema/empreendimento?

1.5. As estimativas de custos e prazo estão condizentes com suas especificações e com uma análise de benchmarking?

1.6. O processo de análise crítica feita pelo Ministério das Cidades tem provido soluções alternativas, quando necessária, à proposta encaminhada pelo Ente Federado?

1.7. A seleção do empreendimento é compatível com o parecer/documento elaborado a partir da análise técnica?

2. A implementação da Ação 10SS ocorre de maneira uniforme quanto aos parâmetros normativos?

2.1. A seleção realizada seguiu os mesmos critérios normativos das demais?

2.2. Foram concebidos regramentos diversos visando atender demandas específicas de empreendimentos?

3. A análise, pelo Ministério das Cidades, dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTEs) dos Projetos da Parceria Público-Privada ocorreu em conformidade com o que é estabelecido nos Normativos?

4. Os mecanismos de controle do Ministério das Cidades são eficientes para garantir que a proposta aprovada seja adequadamente executada?

4.1. O Ministério das Cidades tem estabelecido, e tem sido comprovadamente eficaz, processo de acompanhamento da execução do empreendimento que contemple, inclusive, as possíveis revisões e alterações de projeto?

As respostas a essas questões formuladas estão apresentadas no corpo do relatório.

3. Conclusão

A primeira questão que merece ser destacada é a verificação que o empreendimento, de acordo com o projeto inicial, não será integralmente executado para atender os Jogos Olímpicos de 2016. Em razão dos atrasos ocorridos, o empreendimento restou dividido em duas etapas. A Etapa 1 tem a previsão de entrega e operação para atender o evento esportivo, que ocorrerá em agosto de 2016. A Etapa 2 será paralisada durante a realização do evento e retomada somente após a sua realização. Dessa forma, o fato de não se entregar o empreendimento de forma integral para os Jogos já configura um atraso nas obras.

Com relação ao processo de seleção do empreendimento, várias falhas foram verificadas. As principais delas dizem respeito à ausência de compatibilidade entre a demanda e a modalidade escolhida, falta de compatibilidade do empreendimento com o as diretrizes do Plano Diretor, ausência de uma análise aprofundada dos valores de investimento e ausência de uma análise conclusiva do EVTE.

No que tange à aprovação do Termo de Compromisso e à análise do EVTE, não houve o atendimento do artigo 4º da Portaria nº 262/2013, que estabelece que o Ministério das Cidades deverá apreciar o EVTE e verificar a aderência das minutas do edital e do contrato ao EVTE. Verificou-se que o Edital, a Minuta de Contrato, o EVTE do VLT Carioca e o fluxo de Caixa foram analisados de forma preliminar pelos órgãos do Governo Federal que trabalham com PPP.



Quanto aos Estudos de demanda, considera-se que a escolha do VLT foi baseada principalmente na tecnologia, na questão urbana e no meio ambiente, em detrimento da demanda e da questão econômica e financeira, resultando em uma escolha equivocada com alto investimento para pequeno incremento da demanda no horizonte de projeto.

Com relação à elaboração do LAE – Laudo de Análise Técnica de Engenharia, a CGU identificou que a avaliação de custos do empreendimento apresentou falhas ao realizar uma análise comparativa com uma amostra de projetos bastante heterogênea e muito pequena. A Constatação conclui que, como a Mandatária já possuía o projeto básico e o orçamento detalhado, a análise deveria ter sido realizada comparando-se os grandes grupos de custos, sem levar em conta suas composições.

O relatório demonstra que Decreto nº 7.888, de 15 de janeiro de 2013, que regulamenta a Lei nº 11.578, de 2007 e estabelece os requisitos para a utilização de tecnologia, mão-de-obra e equipamentos nacionais, não foi atendido. Nessa questão, demonstra que, apesar de a Concorrência ter sido realizada antes da publicação do Decreto, o Termo de Compromisso com o Município foi celebrado após essa data. Dessa forma, entende-se que a aceitação da licitação deveria estar condicionada à repactuação do Contrato de PPP para adequação ao referido decreto.

Com relação ao processo licitatório, a constatação destacou o fato de o mesmo grupo que elaborou a documentação técnica ser o único grupo participante e vencedor do processo licitatório, fato que acarretou a perda de objetividade do certame, pois contrariou o princípio da isonomia e da busca da melhor proposta para administração.

Verificou-se que não houve a devida publicidade da documentação do empreendimento conforme exigido pela Portaria nº 262, de 07 de junho de 2013. Não havia a disponibilização em página da internet do projeto executivo da obra e a disponibilização, pelo Ministério das Cidades, de link para acesso às informações sobre o empreendimento VLT Carioca. Essa questão já foi sanada pelo Município

No que tange aos marcos contratuais, a equipe de fiscalização identificou que houve uma aumento considerável do quantitativo de marcos contratuais, fato que pode alterar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP, sem que houvesse uma reavaliação por parte dos gestores federais (Caixa e Ministério das Cidades) sobre essas alterações.

Identificou-se o descumprimento da Portaria nº 262/2013, no que diz respeito à previsão de retenção de percentual dos recursos de cada medição, que deveriam ser liberado somente após o início de operação do empreendimento.

Por último, não menos importante, identificou-se que houve uma redução do escopo da obra correspondente à alteração do trecho final próximo ao Aeroporto Santos Dumont, com redução da extensão do VLT, e exclusão de trecho próximo à Central do Brasil. A equipe de fiscalização entende que esse fatos devem ensejar uma repactuação do contrato de PPP com a correspondente redução dos valores contratados.

Brasília/DF, 13 de julho de 2016.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades



1 MOBILIDADE URBANA E TRANSITO**1.1 APOIO A SISTEMAS DE TRANSPORTE PUBLICO COLETIVO URBANO****1.1.1 CONTRATOS DE REPASSE****1.1.1.1 INFORMAÇÃO****INTRODUÇÃO****Fato**

O presente relatório de fiscalização trata da análise da seleção, da contratação e da execução das obras para a implantação do Sistema de Transporte Veículo Leve sobre Trilhos – VLT Carioca, empreendimento pertencente ao Programa PAC2 Mobilidade Grandes Cidades, objeto do Termo de Compromisso nº 0415061-27/2013, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, e a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro.

Para realização deste trabalho, foi gerada a ordem de serviço OS 201505064 – Avaliação da seleção, contratação e execução contratual de empreendimento contido na Ação 10SS, - Apoio a Projetos de Sistemas de Transporte Coletivo Urbano, inserida no Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito do Ministério das Cidades denominado VLT Carioca, na cidade do Rio de Janeiro.

ESCOPO

A Controladoria Geral da União, tendo em vista suas atribuições como órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, acompanha as Ações e os Programas de Governo, incluindo o Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, executados com recursos do Programa PAC Mobilidade Grandes Cidades. No âmbito desse Programa, encontra-se o projeto proposto pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro para implantação do VLT Carioca. Esse empreendimento encontra-se vinculado às ações implementadas pelo Município do Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos Rio/2016.

DADOS GERAIS**Empreendimento**

Implantação de rede prioritária que engloba toda a região portuária, a ligação da área portuária com Área Central de Negócios, utilizando a Avenida Rio Branco, em toda a sua extensão, e a ligação com o Aeroporto Santos Dumont por meio da ligação Praça XV – Aeroporto, totalizando uma rede de 28 km de extensão, em via singela equivalente, sendo 7,2km de via dupla, 13,6 km de via singela, com circulação unidirecional, e 1,6 km de via singela com circulação bidirecional.

A implantação de um sistema de veículo leve sobre trilhos – VLT na área central tem por objetivo ser um transporte de média capacidade, de confiabilidade e eficiência elevada, com a função de prover deslocamentos internos, interligando os principais eixos de

transporte, os pontos turísticos da região e as áreas de grande circulação, bem como revitalizar o espaço urbano, em harmonia e equilíbrio com os projetos urbanísticos, gerando benefícios à população.

A quinta geração de VLT, já implantada em algumas linhas e a ser utilizada no VLT Carioca, utiliza tecnologias de supercapacitores para armazenamento e economia de energia, permitindo a não utilização de catenária, principalmente em sítios históricos que não podem ser prejudicados arquitetonicamente.

Termo de Compromisso 0415.061-27/2013

Compromitente – União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades.

Compromissário – Prefeitura do Rio de Janeiro.

Objeto – tem por finalidade a transferência de recursos financeiros da União para a execução de Implantação de Sistema de Veículo Leve sobre Trilhos na Área Central e Portuária, no Município do Rio de Janeiro.

Repasse (OGU) – até R\$ 532.000.000,00 (quinhentos e trinta e dois milhões de reais).

Contrapartida (Município) – R\$ 632.000.000,00 (seiscentos e trinta e dois milhões de reais).

Total – R\$ 1.164.000.000,00 (Um bilhão, cento e sessenta e quatro milhões de reais)

Vigência – Inicia-se na data de assinatura (14 de junho de 2013), encerrando-se no dia 31 de dezembro de 2016.

Edital de Licitação para Contratação de Parceria Pública- Privada – PPP na Modalidade Concessão Patrocinada – Concorrência nº 01/2.012.

Objeto – Concessão patrocinada para a prestação de serviços, incluindo a realização das obras e fornecimento da Rede Prioritária, visando à implantação, operação e manutenção de sistema de transporte de Passageiros através de Veículo Leve sobre Trilhos – VLT na região portuária e central do Rio de Janeiro.

Remuneração da Concessionária – a remuneração será composta pela Receita Tarifária, decorrente do recebimento da Tarifa de Remuneração; Receitas alternativas e financeiras e Contraprestação pecuniária mensal devida pelo Poder Concedente.

Aporte Público – conforme autorizado pelo artigo 6º, § 2º da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2.004, o Poder concedente realizará, em favor da concessionária, o Aporte público de R\$ 532.000.000,00 (quinhentos e trinta e dois milhões de reais) com a finalidade de auxiliar na construção e aquisição de bens reversíveis necessários à implantação do VLT.

Prazo da Concessão – 25 anos.

Valor estimado do Contrato – R\$ 1.156.199.000,00 (Um bilhão cento e cinquenta e seis milhões e cento e noventa e nove mil reais).

Contratação, em Regime de Parceria Público-Privada – PPP na modalidade Concessão Patrocinada – CVL Nº 010008/2013.

Contratante – Município do Rio de Janeiro.

Contratado – Concessionária do VLT Carioca S.A., Sociedade Empresária de Propósito Específico constituída sob a forma de sociedade anônima.

Interveniente – Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP.

Objeto – Concessão patrocinada para a prestação de serviços, incluindo a realização das obras e fornecimento da Rede Prioritária, visando à implantação, operação e manutenção de sistema de transporte de Passageiros através de Veículo Leve sobre Trilhos – VLT na região portuária e central do Rio de Janeiro.



Vigência do Contrato – 25 anos.

Valor do Contrato – R\$ 1.601.877.121,61 (Um bilhão, seiscentos e um milhões, oitocentos e setenta e sete mil, cento e vinte e um reais e sessenta e um centavos).

SÍNTESE DOS TRABALHOS DESENVOLVIDOS

Durante a execução deste trabalho, foram coletados e obtidos documentos referentes ao empreendimento como editais de licitação, contratos de execução de obras, projetos de engenharia, termos aditivos e medições.

No município do Rio de Janeiro, o trabalho de fiscalização se desenvolveu no período de 28/09 a 02/10/2015, constituindo-se na análise dos processos na CAIXA e em visita às obras no dia 30/09/2015.

Em síntese, foram desenvolvidas as seguintes etapas:

- Análise da documentação de seleção e aprovação do empreendimento pelo Ministério das Cidades;
- Análise da documentação da Parceria Público-Privada e do Processo Licitatório;
- Análise dos documentos jurídicos que permitiram a execução de empreendimentos na modalidade Parceria Público-Privada;
- Programação e preparação da visita às obras;
- Análise processual na Gerência Regional da CAIXA no período de 15 a 19/10/2012;
- Visita às obras no dia 30/09/2015;
- Análise da documentação encaminhada pela Caixa e pelo Município do Rio de Janeiro após a realização da fiscalização;
- Elaboração do Relatório de Fiscalização.

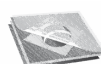
1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Impropriedades no Processo de Seleção.

Fato

O projeto para a implantação do VLT na Área Central e Portuária do Rio de Janeiro foi selecionado, inicialmente, no programa PAC Mobilidade Grandes Cidades. O processo foi iniciado com a apresentação pelo Município do Rio de Janeiro da Carta Consulta nº 000096.02.73/2011-76. A citada proposta foi encaminhada à Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana e seguia o regramento da Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, do Ministério das Cidades, conforme registrado nos autos do processo 80000.016998/2011-64 do Ministério. A proposta foi apresentada em 30/03/2011 e estabelecia a seguinte configuração financeira:

Tabela 01 – Fontes de Financiamento – Projeto original do VLT Carioca



TIPO	VALOR
REPASSE (OGU)	R\$ 285.320.000,00
CONTRAPARTIDA	R\$ 145.655.000,00
FINANCIAMENTO	R\$ 669.015.000,00
INVESTIMENTO	R\$ 1.100.000.000,00

O processo de seleção, realizado pela SNTMU, verificou a aderência da Carta Consulta com as normas do Programa Pró-Transporte, do PAC Mobilidade Grandes Cidades, e com o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos na segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2, conforme detalhado a seguir:

PROGRAMA PRÓ-TRANSPORTE (FINANCIAMENTO)

O Programa Pró-Transporte é regulamentado pela Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 22, de 10 de maio de 2010 (publicada no DOU, em 11/05/10), alterada pela IN nº 60, de 11 de outubro de 2010 (publicada no DOU em 13/10/10), e pela IN nº 77, de 23 de novembro de 2010 (publicada no DOU em 25/11/2010).

O objetivo desse Programa é propiciar o aumento da mobilidade urbana, da acessibilidade, dos transportes coletivos urbanos e da eficiência dos prestadores de serviços, de maneira a garantir o retorno dos financiamentos concedidos e conferir maior alcance social às aplicações do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. Além disso, é voltado ao financiamento do setor público e privado, à implantação de sistemas de infraestrutura do transporte coletivo urbano e à mobilidade urbana, contribuindo na promoção do desenvolvimento físico-territorial, econômico e social, como também para a melhoria da qualidade de vida e para a preservação do meio ambiente.

À parte do projeto que será financiada com recursos do FGTS/CAIXA (R\$ 669.015.000,00) aplica-se este normativo. A proposta apresentada enquadra ações que podem ser financiadas no âmbito do Pró-Transporte.

Em relação a este normativo, observa-se que o item de enquadramento referente à compatibilidade com o Plano Diretor/Plano de Transporte Urbano não é atendido e que os itens de hierarquização referentes à apresentação de projeto básico ou executivo (no caso de obras) e a viabilidade de execução do projeto, dentro do cronograma proposto, considerando os aspectos de licenciamento ambiental, desapropriações e regularização fundiária, não foram atendidos, conforme se depreende da análise dos demais itens deste Relatório.



Pelo exposto conclui-se que a proposta não seria passível de seleção no âmbito do Programa Pró-Transporte, programa que apoia empreendimentos de mobilidade urbana com financiamentos que têm como fonte de recursos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

PAC MOBILIDADE GRANDES CIDADES (REPASSE OGU)

A Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, instituiu o processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, dentro da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2, com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e de outras fontes de financiamento.

A seleção para implantação do VLT Carioca, conforme apurado na documentação analisada, não atendeu a vários requisitos constantes nas regras do PAC Mobilidade Grandes Cidades, conforme detalhado a seguir.

As Cartas-Consulta recebidas nos prazos estabelecidos nesta Portaria passam à etapa de enquadramento, a ser realizada pelo Ministério das Cidades, que consiste em verificar o atendimento aos objetivos e atos normativos que regem o PAC Mobilidade Grandes Cidades, Anexo I desta Portaria.

Em relação ao **Enquadramento da Proposta**, não foram apresentados ou não possuem compatibilidade:

- O estudo de demanda não apresenta compatibilidade entre a demanda e a modalidade escolhida. A proposta apresentada propõe implementar uma infraestrutura com valor compatível ao metrô leve, mas para ser utilizada com uma demanda de BRT. O estudo de demanda é tecnicamente inconsistente, pois a estimativa está condicionada ao sucesso de revitalização da área;
- Não existe compatibilidade direta com o Plano Diretor, pois o mesmo apresenta como diretriz a implantação da Rede Integrada Inter e Intramodal de Transporte com sistemas tronco alimentados de ônibus de alta capacidade, climatizados, operando a partir de terminais de integração, por faixas exclusivas segregadas, com tecnologias inteligentes. O Plano Diretor não apresenta a implantação do VLT como diretriz à implantação da Rede Integrada Inter e Intramodal de Transporte;



Quanto ao **Enquadramento do Anexo I:**

- Não existe compatibilidade direta com o respectivo Plano Diretor;
- O Município não apresentou o Plano de Transporte Urbano Integrado ou equivalente;
- Não há compatibilidade da modalidade proposta com a realidade da demanda e à viabilidade econômica e tarifária do sistema;

Uma vez enquadradas, as propostas passam à etapa de pré-seleção a ser realizada pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC, de que trata o Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

Em relação à **Hierarquização da Portaria:**

- Não apresentou no mínimo projeto básico de engenharia;
- Não apresentou a situação fundiária regularizada e desapropriações equacionadas (Apenas estimativas de desapropriações, pois não apresentou projeto básico);
- Não apresentou no mínimo licenciamento ambiental prévio;

Quanto à **hierarquização do Anexo I:**

- Não apresentou projeto básico e/ou executivo no caso da modalidade obras e termo de referência, no caso da modalidade equipamentos;
- Não apresentou no mínimo licenciamento ambiental prévio;
- Não apresentou a Situação fundiária devidamente regularizada e desapropriações equacionadas (Apenas estimativas de desapropriações, pois não apresentou projeto básico);
- Não apresentou a comprovação de utilização de tecnologia, mão-de-obra e equipamentos nacionais, conforme estipulado em decreto;

As propostas que não possuírem no mínimo projeto básico de engenharia e que forem selecionadas como passíveis de financiamento, poderão ser atendidas com recursos para elaboração de projetos, a critério do Ministério das Cidades.

Os proponentes terão prazo de até 18 (dezoito) meses para a entrega dos projetos finalizados, contados a partir da data de publicação da seleção das propostas. O não atendimento ao prazo estabelecido inviabilizará a celebração do termo de compromisso ou contrato de operação de crédito para execução da obra, excluindo a proposta dos empreendimentos selecionados para o PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades.



Portanto, seguindo-se o que estabelece nos normativos do PAC Mobilidade Grandes Cidades por meio de recursos do OGU, evidencia-se que a proposta não seria passível de seleção.

Quanto à hierarquização, observa-se que não consta nos autos do processo a metodologia e os procedimentos realizados para tal fim.

MANUAL DE INSTRUÇÕES PARA CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES INSERIDOS NA SEGUNDA FASE DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC 2.

A Portaria nº 164, de 12 de abril de 2013, aprovou o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos na segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

O manual estabelece que os proponentes terão prazo para entrega de projeto básico licitável no caso da modalidade obras e termo de referência para a modalidade equipamentos, ficando a contratação condicionada à aprovação no prazo estabelecido.

Os requisitos apresentados por este normativo, em grande parte, são os mesmos requisitos estabelecidos no Anexo I da Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, que Instituiu o processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades.

Este normativo aplica-se a parte do projeto que será financiada com recursos do FGTS/CAIXA (R\$ R\$ 669.015.000,00). A proposta apresentada se enquadra as ações que podem ser financiadas no âmbito da segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

Os itens de enquadramento referentes à apresentação do EVTE (não foi apresentado durante o processo de seleção), a compatibilidade com o Plano Diretor e a compatibilidade entre a demanda e a modalidade proposta não foram atendidos e os itens de hierarquização referentes à apresentação de projeto básico e executivo (no caso de obras), apresentação de termo de referência (no caso da modalidade equipamentos), situação fundiária regularizada e desapropriações equacionadas, licenciamento ambiental prévio e utilização tecnologia, mão-de-obra e equipamentos nacionais não foram atendidos, conforme se depreende da análise dos demais itens deste Relatório.



Portanto, observa-se que a proposta não seria passível de seleção e os procedimentos administrativos e técnicos de hierarquização não foram apresentados nos autos do processo 80000.016998/2011-64 MCidades.

RESULTADO DA SELEÇÃO REALIZADA PELA PORTARIA Nº 65, DE 21 DE FEVEREIRO DE 2011.

O resultado da seleção foi publicado na Portaria nº 185, de 24 de abril de 2012. Há inconsistências no processo de seleção da proposta. A proposta foi selecionada sem o atendimento de diversos requisitos das normas regimentais conforme já detalhado.

Observa-se que pela Portaria nº 65 o empreendimento deveria ser licitado com no mínimo projeto básico ou executivo de engenharia e orçamento detalhado da obra (orçamento analítico), pois as propostas que não possuem no mínimo projeto básico de engenharia e que forem selecionadas como passíveis de financiamento, podiam ser atendidas com recursos para elaboração de projetos, a critério do Ministério das Cidades, e que os proponentes teriam prazo de até 18 (dezoito) meses para a entrega dos projetos finalizados, contados a partir da data de publicação da seleção das propostas.

Portanto, a seleção do empreendimento VLT Carioca feito pela SNTMU não seguiu os ditames da Portaria nº 65, sendo que este deveria ser licitado com no mínimo projeto básico ou executivo de engenharia e orçamento detalhado da obra (orçamento analítico).

Causa

O processo de seleção do empreendimento VLT Carioca, feito pela SNTMU, não seguiu integralmente os ditames da Portaria nº 65, principalmente no ponto onde se afirma que o empreendimento deveria ser licitado com no mínimo projeto básico ou executivo de engenharia e orçamento detalhado da obra (orçamento analítico).

Manifestação da Unidade Examinada

A NOTA TÉCNICA n. 048/2016/DEREG/SNTMU/MCIDADES afirma que:

“1.1.1.2 Improriedades no Processo de Seleção

7. Segundo a controladoria, constatarem-se impropriedades no processo de seleção do empreendimento em razão da ausência de projeto básico, incompatibilidade da demanda com a tecnologia escolhida e desconformidade do projeto com os planos diretor e de transporte da região metropolitana.



8. Inicialmente, é oportuno destacar que a própria Carta-Consulta do VLT aponta, na folha 7 do Processo nº80000.016998/2011-64 os trechos nos quais o empreendimento é

Congruente com os planos municipais e metropolitanos. Nesse ponto, mostra-se relevante destacar o caráter norteador desses planos - não há descrição expressa do empreendimento em função de seu propósito de estabelecimento de diretrizes urbanas.

9. Quanto à tecnologia escolhida, destaca-as que Veículos Leves sobre Trilhos com baixa segregação são indicados para a faixa operacional que compreende de sete a vinte mil passageiros/hora/sentido. Desse modo, entende-se que a capacidade é congruente com a demanda evidenciada, restando determinantes os aspectos afetos à revitalização urbana, eficiência operacional, poluição, etc.

10. A CGU pondera ainda de que a viabilidade do empreendimento depende do sucesso da revitalização da área portuária. Entende-se que, dada a existência de processo de alteração do uso do solo em curso, é imprescindível a idealização de um sistema de transporte público coletivo compatível com as transformações urbanas, sob risco de o empreendimento não ter eficácia completa.

11. A ausência de projetos não configura impossibilidade de enquadramento da proposta com o PAC Mobilidade Grandes Cidades. Conforme se extrai da Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, a posse de projeto básico e/ou executivo configura apenas diretriz de hierarquização das propostas. É oportuno mencionar ainda que, ao objetivar viabilizar o sistema por meio de Parceria Público-Privada, torna-se prescindível o projeto básico, bastando a existência de anteprojeto para consecução do VLT.”

Análise do Controle Interno

A NOTA TÉCNICA n. 048/2016/DEREG/SNTMU/MCIDADES não esclarece os seguintes fatos:

- a) Por que o empreendimento não foi licitado com, no mínimo, projeto básico ou executivo de engenharia e com orçamento detalhado da obra (orçamento analítico), conforme determinado pela Portaria nº 65. De acordo com a Portaria, as propostas que não possuísem no mínimo projeto básico de engenharia e que fossem selecionadas como passíveis de financiamento, poderiam ser atendidas com recursos para elaboração de projetos, a critério do Ministério das Cidades, e que os proponentes teriam prazo de até 18 (dezoito) meses para a entrega dos projetos finalizados, contados a partir da data de publicação da seleção das propostas;
- b) Por que os procedimentos administrativos e técnicos de hierarquização não foram apresentados nos autos do processo 80000.016998/2011-64 MCidades;



- c) Não se apresentou os pontos específicos dos planos municipais e metropolitanos que estabeleçam o VLT como diretriz à implantação da Rede Integrada Inter e Intramodal de Transporte;
- d) Não foi apresentado o estudo que fundamentou a demanda de sete a vinte mil passageiros/hora/sentido adotada no projeto, em contraposição à demanda de referência recomendada para o modal que é de 15.000 e 35.000 passageiros/hora/sentido;
- e) Não foram apresentados argumentos técnicos, baseados em análises de demanda, que refutem o fato de que a viabilidade do empreendimento depende diretamente do sucesso da revitalização da área portuária.

Pelo exposto, esta Controladoria considera as manifestações apresentadas insuficientes para o afastamento da constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao Ministério das Cidades que, para enquadramento e hierarquização das propostas apresentadas pelos proponentes, aplique as regras estabelecidas nos normativos aprovados pelo próprio Ministério e demais exigências necessárias para aprovação de projetos de mobilidade urbana, entre elas, a avaliação criteriosa da demanda, a análise da melhor concepção modal adotada, a compatibilidade com o plano diretor e com o plano de mobilidade urbana.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Alteração dos Requisitos do Processo de Seleção durante a Execução.

Fato

Por meio do Ofício nº 311/2012/SeMOB/MCIDADES, de 27 de agosto de 2012 o Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana alterou o processo de seleção do VLT na Área Central e Portuária do Rio de Janeiro para ser analisada como uma parceria público-privada. Após esta alteração, a Carta Consulta nº 000096.02.73/2011-76 passou a apresentar, como PPP, a seguinte configuração financeira:

TIPO	VALOR
REPASSE (OGU)	R\$ 532.000.000,00
CONTRA-PARTIDA	R\$ 632.000.000,00
INVESTIMENTO	R\$ 1.164.000.000,00

A Portaria nº 262, de 07 de junho de 2013, estabelece as regras e os procedimentos a serem adotados para o repasse de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para



entes federados, cujas propostas selecionadas no âmbito do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades pretendam utilizar Parceria Público-Privada (PPP).

O repasse de recursos do OGU observa o princípio da cooperação federativa e tem por finalidade viabilizar a implementação dos empreendimentos listados na Portaria nº 185, de 24 de abril de 2012, do Ministério das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 30 de abril de 2012, seção 1, página 58.

O ente federado beneficiado deverá solicitar ao Ministério das Cidades a aprovação formal de Termo de Compromisso, conforme estabelecido na Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que é condição prévia para a efetivação do repasse. O Termo de Compromisso será firmado entre o ente federado beneficiado e a instituição financeira oficial, que atuará como mandatária da União, e deverá ocorrer anteriormente à publicação do edital de licitação para contratação da PPP, salvo nos casos de editais publicados anteriormente à vigência desta Portaria.

Adicionalmente aos documentos listados na Lei n.º 11.578, de 2007, o ente federado deverá encaminhar ao Ministério das Cidades minuta de edital, minuta de contrato e EVTE, conforme Anexo II.

Para a aprovação do Termo de Compromisso, o Ministério das Cidades deverá apreciar o EVTE e verificar a aderência das minutas do edital e do contrato ao EVTE e às condições estabelecidas nesta Portaria.

Portanto, a primeira etapa deste processo consiste na apresentação da modelagem técnica e econômica financeira para avaliação do Ministério das Cidades com a participação dos membros do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC).

Aos repasses de que trata esta Portaria, aplicam-se, no que couber, o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos na segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2, instituído pela Portaria nº 164, de 12 de abril de 2013, e o Manual Específico do Programa 2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito, observadas as peculiaridades da contratação por Parceria Público-Privada.

A Portaria nº 331, de 24 de julho de 2012, estabeleceu calendários para contratação de operações de crédito e formalização dos termos de compromisso, relativos a propostas selecionadas no âmbito do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades. Entretanto, propostas selecionadas que pretendam utilizar Parceria Público-Privada (PPP) deverão atender ato específico.



A Medida Provisória nº 575, de 7 de agosto de 2012, que altera a Lei nº 11.079/2004, e foi convertida na Lei nº 12.766/2012, estabeleceu os contornos legais dos empreendimentos com PPPs. O Art. 10, § 4º, desta lei, estabelece que os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica.

O processo de seleção do empreendimento iniciou-se seguindo o regramento estabelecido na Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, que instituiu o processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades. A proposta foi selecionada sem o atendimento de diversos requisitos das normas regimentais, conforme apresentado anteriormente. Neste regramento (Portaria nº 65) o empreendimento deveria ser licitado com no mínimo projeto básico ou executivo de engenharia e orçamento detalhado da obra (orçamento analítico).

Com o advento da Portaria nº 262, de 07 de junho de 2013, e do Ofício nº 311/2012/SeMOB/MCIDADES, de 27 de agosto de 2012, o empreendimento passou a ser analisado como Parceria Público Privada (PPP), no qual deveria ser licitado com no mínimo anteprojeto de engenharia e orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica. Os valores de investimento que compõem o EVTE serão baseados neste orçamento sintético.

Observa-se que inicialmente o empreendimento foi selecionado (Portaria nº 65) seguindo uma metodologia mais branda na qual requeria a apresentação de projeto básico/executivo e orçamento analítico somente na fase de análise, pela Caixa Econômica Federal, para estabelecimento do Termo de Compromisso. Com a mudança da forma de execução (Portaria nº 262) o empreendimento, se fosse selecionado por esta nova maneira, passaria por uma metodologia mais rigorosa, sendo realizada pelo Ministério das Cidades, baseada no EVTE, enquanto para o estabelecimento do Termo de Compromisso, a Caixa Econômica Federal deveria realizar uma análise mais branda baseada somente em anteprojeto de engenharia e orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica.

Conclui-se que o empreendimento foi selecionado seguindo o regramento da Portaria nº 65, sem apresentação de projeto básico/executivo e orçamento analítico, ou seja, sem análise efetiva dos custos de implantação. Com a mudança para o modelo de PPP, já na fase de estabelecimento do Termo de Compromisso, a Caixa Econômica Federal analisou somente o anteprojeto de engenharia e orçamento sintético. Ficou demonstrado, assim, que não foi feita uma análise aprofundada dos custos e valores do empreendimento de modo a se garantir que os valores alocados pela União no projeto estejam adequados ao real custo do mesmo. Ressalta-se que no processo de nº 80000.016998/2011-64, do Ministério das Cidades, não apresenta uma análise conclusiva do EVTE, com o seu termo de aprovação, nem tão pouco uma análise efetiva dos custos de implantação constantes do EVTE.

A alteração dos requisitos do Processo de Seleção durante a execução do empreendimento acarretam falhas de controle administrativo, principalmente em relação ao custo de implantação, pois não houve a análise do projeto básico/executivo e orçamento analítico durante a fase de seleção (Portaria nº 65), e tão pouco, houve a correta análise do EVTE após a transformação do projeto para PPP (portaria nº 262).

Causa

Alteração dos normativos do Programa PAC Mobilidade Grandes Cidades resultando no enfraquecimento da análise, aprovação e fiscalização dos recursos.

Manifestação da Unidade Examinada

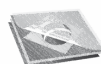
Nota Técnica nº 048/2016/DEREG/SNTMU/MCIDADES, de 31 de março de 2016.

12. A Controladoria-Geral da União afirma que houve alteração dos requisitos do processo de seleção com o advento da Portaria nº 262, de 07 de junho de 2013. O normativo exige apenas a existência de anteprojeto para viabilização dos empreendimentos via Parceria Público-Privada, enquanto a Portaria nº 65 exigiria a análise do projeto básico/executivo e orçamento analítico durante a fase de seleção.

13. A mencionada Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, institui processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. O artigo 5º do mencionado normativo enumera nove critérios de priorização das propostas apresentadas, dentre os quais consta a existência de projeto básico para o empreendimento pleiteado.

14. O parágrafo primeiro do aludido artigo elucida ainda que as propostas que não possuírem no mínimo projeto básico de engenharia e que forem selecionadas como passíveis de financiamento, poderão ser atendidas com recursos para elaboração de projetos, a critério do Ministério das Cidades. Verifica-se, portanto, que a presença de projeto básico não é imprescindível à seleção de propostas e pode até vir a ser uma das metas que compõem o objeto.

15. No que concerne à análise dos projetos, o Inciso VII do Artigo 6º da portaria em exame dispõe sobre a possibilidade de convocação dos proponentes para realização de



entrevistas, apresentação dos projetos técnicos e análise preliminar do Ministério das Cidades. Desse modo, resta evidenciada a não obrigatoriedade de análise de projetos para seleção do PAC Mobilidade Grandes Cidades, sendo tal deliberação discricionária.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor não é suficiente para sanar o apontamento efetuado pela equipe da CGU.

A Constatação teve o objetivo de demonstrar que o processo de seleção foi realizado com vários requisitos iniciais que, depois, não foram mantidos tendo em vista a publicação de uma nova Portaria (262/2013) que estabeleceu outras condições para apresentação e aprovação dos projetos. Essas alterações resultaram no enfraquecimento do acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Impropriedades na Avaliação do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica - EVTE.

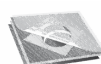
Fato

A pedido do Ministério das Cidades, o grupo de trabalho formado pela Assessoria Econômica – ASSEC/MPOG, Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento – SEPAC/MPOG, Secretarias do Tesouro Nacional – STN/MF, Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE/MF e a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMOB/MCIDADES realizou análises técnicas no edital, no contrato e nas premissas financeiras e tributárias constantes das planilhas do EVTE do Projeto.

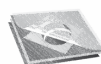
Foram realizadas três reuniões do referido grupo de trabalho (25/10/12, 01/11/12 e 23/01/13) que resultaram na Ata de Reunião do PAC de 17/10/2013. Em tais ocasiões foram discutidos pontos críticos dos seguintes documentos: i) Edital; ii) Minuta de Contrato (anexo 1 do Edital); iii) Requisitos Operacionais e Indicadores de Desempenho (anexo 3 do Edital); iv) Estrutura Tarifária (anexo 9 do Edital); e v) Marcos Contratuais (anexo 11 do Edital).

Não foram analisados pela referida equipe os valores registrados nessas planilhas para os custos de investimento e para os custos operacionais, nem as estimativas de demanda para os projetos.

A partir da análise de tais documentos, os técnicos do Governo Federal fizeram as seguintes sugestões de aperfeiçoamento:



1. Alterar o cálculo do índice de reajuste da tarifa de forma a contemplar a variação ponderada da tarifa de energia para que o reajuste tarifário pudesse refletir o peso que a energia tem na estrutura de custos da concessionária;
2. Incluir, no Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) taxa de fiscalização prevista no contrato;
3. Alterar, no EVTE, de 9,25% para 3.65%, as alíquotas de PIS e COFINS referentes ao aporte público;
4. Reduzir o prazo da concessão de 30 para 25 anos, tendo em vista a alta probabilidade de avanço tecnológico e a desnecessidade de prazo adicional para amortização dos investimentos;
5. Inserir cláusula contratual exigindo o cumprimento de percentual mínimo de produto manufaturado nacional e serviço nacional, conforme legislação federal, definindo o Poder Concedente como responsável pela fiscalização dessa obrigação, e definindo penalidade específica para o caso de seu descumprimento;
6. Inserir cláusula contratual estabelecendo que eventual, habilitação da Concessionária no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI) seria hipótese de reequilíbrio econômico do contrato;
7. Inverter as fases do processo licitatório de forma a minimizar esforços com eventuais impugnações na fase de qualificação;
8. Explicitar os riscos assumidos pelo Poder Concedente e deixar todos os demais para o concessionário como é usual em contratos de concessão assinados pelo Governo Federal;
9. Excluir a cláusula 12.1 (XLI) do Contrato que exige o envio periódico, pela concessionária ao Poder Concedente, da Taxa Interna de Retorno (TIR), por entender que esse dispositivo poderia dar margem a interpretação de que a tarifa seria regulada pelo princípio de custo de serviço, com TIR controlada pelo Poder Concedente. Por esse critério, o reajuste tarifário deve remunerar os custos totais efetivos, acrescidos de uma margem que possibilite manter a taxa interna de retorno inicialmente pactuada. Dessa forma, a Concessionária não teria incentivos para reduzir seus custos;
10. Alterar a regra de compartilhamento da receita acessória (cláusula 52.2.1 do Contrato) de forma que o Poder Concedente se apropriasse de um percentual entre 5% a 10% da receita acessória bruta, e não de toda a receita acessória que excedesse o declarado no plano de negócios, de modo a melhorar os incentivos para que o concessionário buscasse explorar receitas acessórias;



11. Aumentar o peso da satisfação do usuário e o nível de reclamações no indicador de Qualidade dos Serviços da Operação - IQO (anexo 3);
12. Não condicionar o início das obras à assinatura do Termo de Compromisso com a União- (cláusula 27.2.1 (d) do Edital);
13. Reduzir a TIR real do projeto de 8% para 6,5% a.a;
14. Incluir, no EVTE, a depreciação acelerada do material rodante de forma a reduzir o prazo de depreciação de 10 para aproximadamente 7anos;
15. Substituir o IGPM da cesta de índices pelo IPCA como fator de reajuste, da tarifa de remuneração (cláusula 27.1 do Contrato);
16. Alterar o anexo 1.1, pois os valores dos marcos estavam desproporcionais em relação às etapas das obras, levando à concentração de repasses no início do projeto; e
17. Rever os critérios de qualificação técnica exigida dos licitantes, para promover maior concorrência no certame.

Dentre as alterações sugeridas, a versão final do edital publicado pela Prefeitura do Rio de Janeiro (disponível em: http://ecomprasrio.rio.rj.gov.br/editais/banners_lista.asp#topo) contemplou integralmente as alterações de 1 a 4 e de 13 a 15.

A alteração 5 foi parcialmente contemplada, pois foi incluída uma cláusula de conteúdo local no contrato, mas essa faz referência apenas às regras de origem do FINAME, quando a Portaria nº 131/2013 do MDIC possui duas regras de origem (FINAME e PPB). Ou seja, a regra do contrato é mais restritiva que aquela exigida pela referida Portaria. Entende-se que a melhor redação para o edital seria esta exigisse que o concessionário observasse o disposto no Decreto do Poder Executivo Federal de nº 7.888/2013 e demais normativos correlatos. A Prefeitura alegou que os fornecedores desconhecem tais regras, estando familiarizados com as regras do Plano de Nacionalização Progressiva do BNDES, as quais estão presentes no Contrato.

Em relação aos demais itens não contemplados, a Prefeitura argumenta o seguinte:

Item 6: Todo investimento de responsabilidade do Concessionário será composto por materiais importados os quais, não podem ser incluídos no REIDE;

Item 7: Serviços de grande complexidade, grande vulto e variáveis técnicas e operacionais substanciais não devem ser, julgados da mesma fôrma que, empreendimentos mais simples. O procedimento de inversão de fases para empreendimentos desta natureza pode representar maior facilidade para que “aventureiros” entrem na licitação. Nesse caso a



Administração Pública ficará com o menor preço e a pior proposta. No caso específico, deste certame, optou-se por não inverter fases, mas foram incluídos vários requisitos de qualificação.

Item 8: Os riscos assumidos pelo Poder Concedente e pela Concessionária são abordados ao longo do contrato. A cláusula 31.4 elenca apenas os riscos não contemplados no texto do Contrato.

Item 9: o fato de pedir ao Concessionário as informações relativas ao equilíbrio econômico não significa que o Poder Concedente usará esses dados em detrimento aos já previstos no Contrato para garantir o equilíbrio econômico financeiro do projeto.

Itens 10 e 11: a Prefeitura não se manifestou a respeito desses pontos.

Item 12: a inclusão da cláusula visa dar maior segurança aos Licitantes de que a obra somente será iniciada mediante a realização do aporte Público. Caso não haja a concordância do Governo Federal com os termos do Edital e do Contrato, o Município poderá, se entender aplicável, realizar o aporte.

Item 16: a análise realizada do fluxo de pagamento com base no atendimento aos marcos, contratuais não traduz de forma eficaz, o processo de aporte de recursos financeiros para a implantação do empreendimento. As curvas de pagamento exigidas pelos fabricantes/fornecedores de sistemas e material rodante que representam cerca de 60% dos investimentos, são superiores aos 10% previsto nos marcos contratuais (5% pela entrega do Planejamento de Fabricação do Material Rodante e 5% pela entrega do projeto executivo do Material Rodante). Durante a fase de aprovação dos projetos conceituais pagam-se, aos fabricantes, parcelas superiores a 30% do valor encomendado, de modo a permitir que o mesmo realize as aquisições dos diversos subsistemas que comporão, o objeto adquirido. Geralmente durante a fase de desenvolvimento dos projetos (concepção, fabricação, montagem, etc.) paga-se ao fabricante entre 50 e 60% do valor de aquisição. De forma similar, ocorre com a curva de desembolso das obras civis: as parcelas relacionadas com a entrega dos trilhos (5%) e AMV's (5%), que ocorrerão, na hipótese mais otimista, entre os meses 7 e 13 estão aquém das necessidades de recursos para a execução efetiva das obras civis em função dos prazos estipulados pela Prefeitura, elas deverão estar entre 30 e 40% executadas (instalação e manutenção dos canteiros, remanejamentos das interferências, execução da infraestrutura viária, execução das bases de sustentação da via permanente e toda a parte de fundação e estrutura do centro de manutenção). Destaca-se que, devido ao fato de os trilhos e AMV's serem importados (que equivalem a cerca de 25% do valor das obras civis), os pagamentos serão realizados



através de carta de crédito de banco internacional, sendo que no ato da encomenda deve-se pagar 50% da mesma e os 50% restantes na entrega do material. No caso dos trilhos, o período de fabricação é de 90 a 120 dias, e o período de transporte até o canteiro de obras, entre 60 a 90 dias. No caso do projeto do VLT do Rio, essa necessidade de recursos será maior em função das necessidades de compatibilização dos cronogramas de obras do VLT e do projeto Porto Maravilha de forma a permitir a conclusão de ambos no final de 2015. O sistema viário do Porto Maravilha deve ser concluído de forma antecipada, permitindo a demolição do elevador em 2015. Diante do exposto, a afirmação de que haveria aporte de 40% do total previsto antes do início de qualquer obra não corresponde à realidade exigida pelo empreendimento, onde as obras são iniciadas à medida que os projetos começam a ficar prontos, por segmento/setor, de tal forma que a Etapa 1 do empreendimento seja concluída em 27 meses e a Etapa 2 em 33 meses. Destaca-se que o recebimento da parcela relativa ao marco contratual “Entrega de AMV’s e Cruzamentos para a Etapa 2” deverá ocorrer em torno do 20º ou 22º mês, época em que as obras civis e equipamentos da Etapa 1 já estarão concluídas/fabricados, de modo a permitir a montagem dos equipamentos até o 24º mês, visando o início da operação comercial no 27º mês.

Item .17: a tecnologia VLT difere da tecnologia metroviária convencional por se tratar, de um sistema aberto inserido no meio físico urbano onde a sua circulação está condicionada ao espaço lindeiro à sua via. Nesse sentido, ela difere do metrô, o qual circula em via exclusiva, fechada e sem interferência do meio externo. A forma de condução do VLT é do tipo marcha à vista, supervisionada por um centro de controle, e gerida, localmente, por um sistema de sinalização ferroviária, nas regiões onde a circulação pode oferecer conflitos de rotas (vias bidirecionais, AMVs, cruzamentos, terminais, etc.), visando evitar choques de veículos. No tocante a tecnologia rodoviária (ônibus), apesar de também adotar o modo de condução do tipo marcha à vista, a tecnologia apresenta um grau de liberdade de movimento muito distinto e muito mais simples quando comparados com os parâmetros exigidos pelo VLT. A condução do VLT é muito mais complexa, exigindo o controle contínuo do fornecimento de tração, cuidados especiais nas passagens pelos AMV’s e cruzamentos, e, em função de suas características construtivas, apresenta um volume de massa muito superior ao rodoviário e um sistema de aderência (roda x trilho) muito diferenciado ao ônibus (borracha x pavimento), exigindo uma forma de condução própria. Visando a ampla participação no processo de licitação, foi aberta a participação em consórcio onde operadores brasileiros, interessados em participar do processo, poderão se consorciar com operadores do VLT do exterior, de

forma a transferir o seu conhecimento e experiência para o novo sistema de transporte do Rio de Janeiro.

Em virtude das alterações expressamente acatadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro, o valor-teto para lances de contraprestação anual passou de R\$ 72,4 milhões para R\$ 66,2 milhões, mesmo após atualizações do valor estimado do investimento promovidas pela própria Prefeitura.

Observa-se que os técnicos do Governo Federal não analisaram as argumentações formuladas pela Prefeitura do Rio de Janeiro a não adoção das recomendações apresentadas aos itens 5 a 12 e 16 a 17, sendo que o edital de licitação foi publicado sem estas correções.

O Estudo de Viabilidade Técnico Econômico - EVTE deve contrabalancear os aspectos técnicos, maximizando a tecnologia disponível, de forma a assegurar que a solução representada pelo empreendimento concedido possa ser concretizada, sendo apropriada aos fins propostos (justificativa do poder concedente), verificando se as receitas, por um lado, e as despesas e os investimentos, por outro, se equilibram, garantindo rentabilidade justa ao empreendedor e tarifa módica ao usuário do serviço a ser prestado.

O EVTE, entretanto, foi analisado superficialmente, sem incluir a análise dos custos de investimento, dos custos operacionais e das estimativas de demanda, ou seja, não foram analisadas a maior parte das receitas (estimativas de demanda) e praticamente a totalidade das despesas (custos operacionais) e investimentos. Portanto, o fluxo de caixa do empreendimento não foi analisado de forma adequada, visando a aprovação do EVTE, pelo Ministério das Cidades, através de um termo específico.

O fluxo de Caixa pode ser dividido em atividade de investimento, atividade operacional e atividade financeira. Pela análise da Ata de Reunião do PAC de 17/10/2013 observa-se que os fluxos por atividade não foram analisados levando em conta sua adequação a nenhum padrão de mercado pré-estabelecido. As estimativas das receitas não foram verificadas e os orçamentos de investimento e custos operacionais não foram comparados com padrão estabelecidos (SINAPI, SICRO, etc.).

Pelo exposto, observa-se que o Estudo de Viabilidade Técnico Econômico – EVTE do VLT do Rio, e mais precisamente o fluxo de caixa do empreendimento, foram analisados de forma preliminar pelos órgãos do Governo Federal que trabalham com PPP, conforme pode ser observada na Ata de Reunião do PAC de 17/10/2013.

De acordo com os art. 3º e 3ºA da Lei nº 11.578 e os § 3º e § 4º do Art. 4 da Portaria nº 262, o Termo de Compromisso nº 0415061-27/2013, firmado em 13 de junho de 2013 torna-se irregular, pois o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTE não foi analisado de forma adequada e não foi aprovado através de um termo específico emitido pelo Ministério das Cidades.

Causa

O Estudo de Viabilidade Técnico Econômico – EVTE do VLT do Rio foi analisado de forma preliminar e superficial pelos órgãos do Governo Federal e não foi aprovado através de um termo específico emitido pelo Ministério das Cidades, em desacordo com os art. 3º e 3ºA da Lei nº 11.578 e os § 3º e § 4º do Art. 4 da Portaria nº 262.

Manifestação da Unidade Examinada

A NOTA TÉCNICA n. 048/2016/DEREG/SNTMU/MCIDADES afirma que:

“1.1.1.4 Improriedades na Avaliação de Viabilidade Técnica e Econômica - EVTE

16. A equipe técnica da CGU aponta que o EVTE não foi analisado de forma adequada e não aprovado por termo específico pelo Ministério das Cidades, o que contraria os Arts. 3º e 3ºA da Lei nº 11.578 e os Parágrafos 3º e 4º do Art. 4º da Portaria nº 262. Segundo a auditoria, não houve análise do fluxo de caixa do empreendimento visto não terem sido verificadas as estimativas de receitas e nem comparados os custos de investimento e operacionais com padrões estabelecidos (SINAPI, SICRO, etc.).

17. O artigo 3ºA da Lei 11.578 contempla a aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais para editais de licitação de ações integrantes do PAC decorrentes de transferência obrigatória de recursos a Estados e municípios – questionamento em análise em outra constatação. Já o Art. 3º da aludida norma, prescreve:

"Art. 3º As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso: (Vide Decreto nº 8.152, de 2013):

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases de execução;

IV- plano de aplicação dos recursos financeiros;



V- cronograma de desembolso;

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

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

18. Os Parágrafos 3º e 4º do Art. 4º da Portaria nº 262 preveem o encaminhamento ao Ministério das Cidades de minuta de edital, minuta de EVTE e contrato para futura apreciação do estudo e aprovação formal do Termo de Compromisso.

19. A Ata de Reunião do PAC do dia 17/10/2013 apresenta o resultado do exame das premissas financeiras e tributárias constantes das planilhas do EVTE do projeto. A análise resultou em sugestões de aperfeiçoamento que foram acatadas ou justificadas pelo proponente. No dia 28 de janeiro de 2014, foi remetido à Superintendência Nacional de Produtos de Repasse da CAIXA o Ofício nº 052/2014/SeMOB/MCIDADES informando ao agente mandatário acerca do exame efetuado pela equipe interministerial e solicitando a efetuação das análises técnicas complementares do empreendimento em pauta.

20. O Ofício nº 0538/2014 SN Transferência de Recursos Públicos da CAIXA foi enviado à Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana no dia 11 de março de 2014 solicitando o cumprimento dos parágrafos 3º e 4º do Art. 4 da Portaria nº 262/2013. Em resposta, a secretaria, por intermédio do Ofício nº 297/2014/SeMOB/MCIDADES de 09 de maio de 2014, informou que a análise das premissas financeiras e tributárias são suficientes ao atendimento das exigências da mencionada portaria e ratificou-se o entendimento de que o EVTE apresentado cumpria todos os requisitos estabelecidos pelo Ministério das Cidades.

21. Desse modo, o posicionamento da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana é o de que os exames processados estão em acordo com a normatização expressa na Portaria nº 262/2013."

Análise do Controle Interno

A NOTA TÉCNICA n. 048/2016/DEREG/SNTMU/MCIDADES não apresentou fatos novos que comprovem a análise dos custos de investimento, dos custos operacionais e



das estimativas de demanda para o projeto, ratificando, portanto, que o Estudo de Viabilidade Técnico Econômico – EVTE do VLT do Rio, e mais precisamente o fluxo de caixa do empreendimento, foram analisados de forma preliminar e superficial pelos órgãos do Governo Federal que trabalham com PPP, conforme se depreende da Ata de Reunião do PAC de 17/10/2013.

A manifestação recebida da SNTMU não elide a constatação de que o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTE não foi analisado de forma adequada e não foi aprovado através de um termo específico emitido pelo Ministério das Cidades, contrariando os art. 3º e 3ºA da Lei nº 11.578 e os § 3º e § 4º do Art. 4 da Portaria nº 262.

Pelo exposto, esta Controladoria considera as manifestações apresentadas insuficientes para o afastamento da constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se, no âmbito do processo de seleção e aprovação dos empreendimentos de mobilidade urbana pelo Ministério das Cidades, que elabore normas/regras de atuação da SNTMU para análise e aprovação dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Demanda Superestimada para a Modalidade Seleccionada - Veículo Leve sobre Trilhos.

Fato

Consta no Processo nº 80000.044765/2013-13 do Ministério das Cidades, onde são extraídos os dados base do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico – EVTE, a seguinte estimativa para a demanda por passageiros/hora/sentido:

ANO	DEMANDA NORMAL (média)	DEMANDA DE PICO (média)
2016	8.510	9.957
2021	11.386	13.322
2026	12.571	14.708
2031	13.879	16.239
2036	15.324	17.929



O Estudo de demanda considera a estimativa condicionada ao sucesso de revitalização da área de influência direta do VLT Rio.

Uma premissa importante a ser destacada é a seguinte: supôs-se que será utilizado todo o potencial construtivo definido para cada área; ou seja: se determinada área teve um Coeficientes de Aproveitamento Máximo - CAM máximo de 11,0 - conforme definido no projeto Porto Maravilha - para a obtenção da quantidade de metros quadrados utilizados naquela área, multiplicou-se a área da quadra por 11. Ao analisar os resultados, verificou-se que o valor final de metros quadrados adicionais não foi superior ao estabelecido na Lei.

Na bibliografia especializada (Peter Alouche), observa-se que o Veículo Leve sobre Trilhos – VLT é recomendado especificamente para uma demanda entre 15.000 e 35.000 de passageiros/hora/sentido, pois abaixo do limite inferior o VLT é possivelmente deficitário e subutilizado, e acima do limite superior ele não comporta a demanda estimada.

O gráfico a seguir compara a capacidade de transporte para diversas modalidades, referente ao transporte de passageiros/hora/sentido, também na hora de pico:

- Sistema de ônibus simples;
- Sistema de ônibus articulados;
- Sistema de ônibus em faixa exclusiva;
- BRT;
- VLT;
- Metrô Leve (VLT em corredor totalmente segregado);
- Metrô pesado.

Capacidade de Transporte de Diferentes Modos:

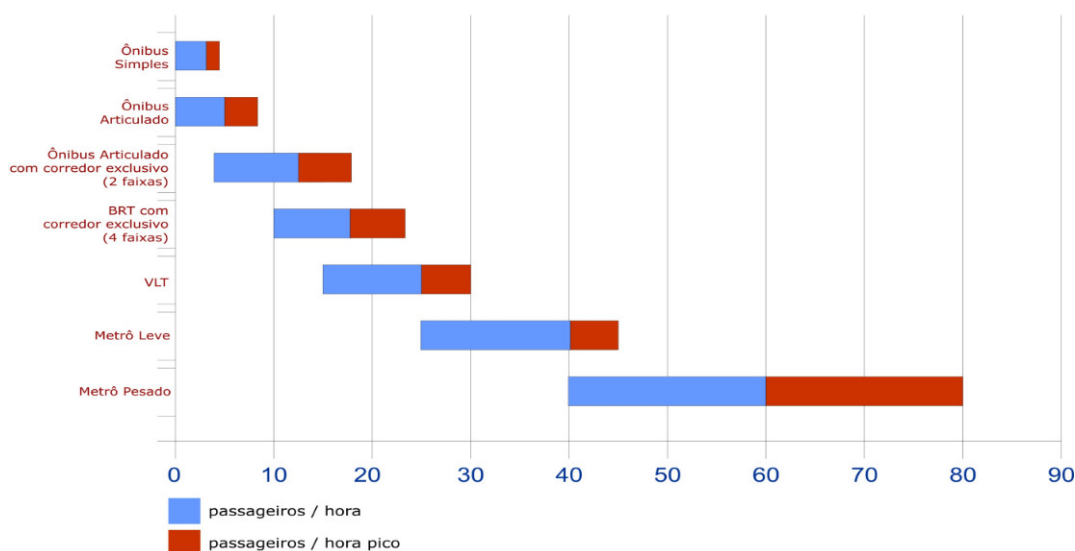


Tabela – Capacidade de Transporte de Diferentes modos (Peter Alouche)

Evidentemente, características específicas do modo de transporte e sua inserção na rede da cidade podem levar a situações onde a capacidade de transporte seja um pouco mais elevadas, sendo, porém, os números da figura, apresentados como as faixas de eficiências normais, conforme os padrões internacionais.

A escolha de um sistema de transporte urbano deve ser realizada considerando diversos fatores, entre os quais destacam-se: a oferta face à demanda, a questão econômica e financeira, a tecnologia, a estrutura urbana e o meio ambiente.

Na Figura acima, observa-se que a escolha do VLT para uma demanda inferior a 15.000 passageiros/hora/sentido se mostra equivocada, resultando em um sistema deficitário, conforme se verifica no fluxo de caixa apresentado no EVTE. Nesta mesma figura pode-se concluir que, para o horizonte de projeto (2036), o melhor modelo de transporte seria o sistema de ônibus articulado com corredor exclusivo (BRT com faixa exclusiva – 2 faixas). A implantação do BRT para 2 faixas implica em um custo de implantação e operação bem menor que o custo de implantação e operação do VLT. A implantação do BRT, em alguns locais, reduziria o número de vagas para automóveis, entretanto, essas vagas também serão reduzidas com a implantação do projeto de reurbanização associado ao VLT.

Como não foi apresentado estudo comparativo para a escolha da modalidade de transporte (BRT x VLT), considera-se que a escolha do VLT baseado principalmente na tecnologia, na questão urbana e no meio ambiente, em detrimento da demanda e da questão econômica e financeira, resulta em uma escolha questionável com alto investimento para pequeno incremento da demanda no horizonte de projeto.

A proposta do VLT apresentada propõe implementar uma infraestrutura com valor compatível ao metrô leve, mas para ser utilizada com uma demanda de BRT. Portanto, observa-se que a proposta não seria compatível com a situação existente.

Causa

Demanda apresentada na fase de seleção não é compatível com o modal selecionado. O Projeto apresenta alto nível de investimento para pequeno incremento da demanda no horizonte de projeto. Inconsistência no processo de seleção.

Manifestação da Unidade Examinada

A NOTA TÉCNICA n. 048/2016/DEREG/SNTMU/MCIDADES afirma que:

“1.1.1.5 Demanda Superestimada para a Modalidade Selecionada – Veículo Leve Sobre Trilhos

22. A auditoria promovida pela CGU questiona a ausência de estudo comparativo entre as tecnologias de BRT e VLT para o sistema, o que torna questionável a opção com alto investimento para um pequeno incremento de capacidade de demanda no horizonte do projeto.

23. Como visto, Veículos Leves sobre Trilhos com baixa segregação são indicados para a faixa operacional que compreende de sete a vinte mil passageiros/hora/sentido. Esta tecnologia apresenta ainda como características a menor emissão de poluentes, menores níveis de ruídos, melhores condições operacionais de aceleração, pequena intrusão visual urbana, etc.



24. A caracterização do problema expressa na Carta-Consulta do empreendimento destaca o grande contingente de usuários que se deslocam à região central do Rio de Janeiro por sistemas de ônibus poluentes, sub-utilizados e ineficientes. Além disso, o poder público deve ainda prover políticas públicas integradas com vistas à provisão racional de bens públicos. O novo ordenamento urbano decorrente da revitalização da área portuária demanda a reorganização do sistema de transporte público da região.

25. A opção do VLT foi pautada, portanto, na conexão mais eficiente dos diversos sistemas de transporte presentes na região central, na faixa operacional compatível com a demanda, na operação limpa por energia elétrica e na inserção urbana mais apropriada às novas diretrizes urbanísticas da área central e portuária.”

Análise do Controle Interno

A NOTA TÉCNICA nº 048/2016/DEREG/SNTMU/MCIDADES argumenta que a escolha do modal foi feita não somente pela capacidade do sistema, mas também pela baixa segregação, menor emissão de poluentes, menores níveis de ruído, menor intrusão visual urbana bem como por melhores condições operacionais de aceleração.

A Nota Técnica, entretanto, não apresentou respostas para as duas questões levantadas no relatório, abaixo transcritas:

- a) Em sua justificativa o fundamento para a demanda que compreende de sete a vinte mil passageiros/hora/sentido, em contraposição a demanda de referência recomendada entre 15.000 e 35.000 de passageiros/hora/sentido;
- b) Argumentos técnicos, baseados em análises de demanda, que refutem o fato de que a viabilidade do empreendimento depende diretamente do sucesso da revitalização da área portuária.

Pelo exposto, esta Controladoria considera as manifestações apresentadas insuficientes para o afastamento da constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se, no âmbito do processo de seleção e aprovação dos empreendimentos de mobilidade urbana pelo Ministério das Cidades, que elabore normas/regras de atuação da SNTMU na análise de demanda e no enquadramento em parâmetros de faixas de demanda por modal de transporte.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Impropriedades na Elaboração do Laudo de Análise Técnica de Engenharia.

Fato

No tocante aos valores de investimento, a lei 12.766/2012 introduziu o §4º ao artigo 10 da lei 11.079/2004 que estabelece que os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto e o valor dos

investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos por meio expedito ou parametrizado. Trata-se de previsão normativa que objetiva afastar a necessidade de projeto básico (e seus componentes) constante da lei 8.666/93.

Segundo a NT GEPAD 008 (Nota Técnica – Caixa), de 17 de outubro de 2014, a Caixa analisa os contratos de PPP de empreendimentos contemplados com o repasse de recursos do OGU para detectar se os valores globais de investimento se justificam; se há previsão de aporte em valor igual ou superior ao valor total do repasse; se há estabelecimento factível do cronograma e delineamento dos marcos do aporte; se há previsão da obrigatoriedade da aquisição de produtos manufaturados nacionais e de serviços nacionais, conforme os critérios definidos no Decreto n° 7.888 de 15 de janeiro de 2013, que regulamenta a Lei n.º 11.578, de 2007; e se estão indicados os bens reversíveis suas características e estimativa de valores, com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido. Por tais diretrizes, a análise paramétrica envolve comparações com sistemas semelhantes referenciados em valores e datas, o que permite a posterior caracterização financeira do projeto licitado a que se referem os aportes.

Para a verificação do orçamento de Implantação do VLT - Área Central e Portuária do Rio de Janeiro, a GIGOV local utilizou-se das diretrizes estabelecidas pela área gestora da Matriz. A análise dos valores foi feita por parâmetros, não sendo aplicáveis custos unitários. O orçamento sintético contém valores globais para os principais itens (via permanente, estações, material rodante e sistemas). A liberação dos recursos está condicionada à conclusão de marcos contratuais previstos no EVTE, que está de acordo com o disposto no item 3.3.15.2.2 do AE 099 (Normativo Interno da Caixa).

A verificação do orçamento foi feita comparando-se os custos apresentados para os principais itens com custos de itens semelhantes em outros projetos de sistemas de VLT.

A GIGOV se baseou em orçamentos para projetos semelhantes de VLTs nas cidades de Cuiabá/MT (contratação pelo RDC) e Goiânia/GO (PPP), bem como de projeto analisado pela Caixa para implantação de sistema de VLT em Santos/SP.

No Laudo de Análise Técnica de Engenharia – LAE N° 0090/2014, de 07 de julho de 2014 referente a implantação do VLT - Área Central e Portuária do Rio de Janeiro, emitido pela Caixa, constam as seguintes tabelas de análise paramétrica de custo:

Item	Discriminação dos Itens	VLT Cuiabá	VLT Goiânia	VLT Santos	VLT Rio de Janeiro
1	Projetos Executivos/Canteiro Central	42.695.398,71		14.356.607,70	71.241.431,92
2	Via Permanente	287.437.112,21	231.845.751,04	352.656.003,36	242.538.922,26
3	Estações e Paradas	38.261.543,89	129.142.150,80	23.681.730,71	24.021.884,47
4	Centro de Operações e Manutenção (CIOM)	59.399.065,12	115.922.875,52		80.018.345,41
5	Obras de Arte	176.975.915,52	62.028.907,08	23.799.764,03	950.497,01
6	Redes/Urb./Paisag./Sinalização Viária.	147.483.610,99	94.568.661,61	14987.883,05	55.778.952,88
7	Sistema de Energia/Alimentação APS	97.888.295,36	122.593.525,20	119.424.578,71	285.778.625,88
8	Sistema Sinalização Ferroviária e Validação	108.941.558,30	92.982.348,58	87.581.527,95	112.507.068,42
9	Material Rodante	501.286.784,91	472.843.308,05	241.083.477,66	283.851.145,83
Total		1.437.369.285,01	1.321.927.527,88	877.571.573,17	1.156.685.874,08

*Os orçamentos dos VLTs de Cuiabá, Goiânia e Santos foram atualizados pelo IGP-M para a data base de junho/2012.

O VLT de Cuiabá terá 22,2 km de extensão em duas linhas: uma ligará o CPA (Centro Político Administrativo) ao Aeroporto Internacional Marechal Rondon, e outra o bairro do Coxipó ao Centro. Prevê-se a construção de 32 estações e 3 terminais. Está prevista a utilização de 40 veículos de 44m cada, fabricados pela CAF (empresa espanhola). O valor total do contrato é de R\$ 1,47 bilhões, sendo que R\$ 498 milhões são relativos ao material rodante (maio/2012).

O VLT de Goiânia terá 13,6 km de extensão, prevendo-se a construção de 12 estações e 5 terminais. Serão utilizados 30 veículos de 2 carros com 32,5m cada. O valor estimado para o empreendimento é de R\$ 1,3 bilhão, dos quais R\$ 465 milhões para o material rodante (abril/2012).

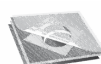
O VLT de Santos terá 17,1 km, 23 estações e 2 terminais. O custo do empreendimento está estimado em R\$ 917 milhões. Sendo o Material rodante em R\$ 252 milhões (22 veículos já adquiridos da empresa Vossio, espanhola – dez/2012). Não temos informações sobre o comprimento e capacidade dos mesmos.



O quadro abaixo apresenta uma comparação de valores estimados para os três empreendimentos utilizados como parâmetros com os valores propostos para o VLT do Rio de Janeiro.

Item	Discriminação dos Itens	VLT Cuiabá	VLT Goiânia	VLT Santos	VLT Rio de Janeiro
1	Custo Total do Empreendimento / Km	66.998.616,44	97.200.553,52	51.319.975,04	41.310.245,50
2	Custo Via Permanente / Km	12.947.617,67	17.047.481,69	20.623.158,09	8.662.104,37
3	Custo Material Rodante / Veículo	12.532.169,62	15.761.443,60	10.958.339,89	8.870.348,31
4	Custo Sist. Energia + Alimentação APS / Km	4.409.382,67	9.014.229,79	6.983.893,49	10.206.379,50
5	Custo Mat. Rodante + Sist. Energia + aliment. APS	599.175.080,27	595.436.833,25	272.926.528,42	569.629.771,71
6	Custo Mat. Rodante + Sist. Energia + aliment. APS / Km	26.989.868,48	43.782.120,09	15.960.615,70	20.343.920,42
7	Custo (Projeto + Via Permanente + Estações + Sistemas Energia + Sist. Sinalização e Validação + CIOM) / Km	28.586.620,43	50.918.136,11	34.953.242,60	30.2018.081,37

O laudo da Caixa afirma ainda que: *Primeiramente, a Caixa/Gidur-RJ ressaltar, que o projeto de implantação do VLT no Rio de Janeiro possui uma característica singular: é o único no Brasil e um dos primeiros do mundo projetado totalmente sem catenárias (cabos para captar energia elétrica em fios suspensos). O sistema de abastecimento de energia será feito por sistema denominado APS (alimentação pelo solo). Esta alimentação pelo solo se faz por meio de um terceiro trilho. Este sistema de alimentação será combinado a supercapacitores, instalados sobre um dos módulos de cada veículo, que fornecerão energia suplementar aos veículos. Nos outros citados projetos a alimentação de energia para a movimentação dos veículos é feita através de catenárias aéreas.*



Esta característica singular onera o custo dos projetos e da execução dos sistemas de energia. Entendemos, portanto, que a comparação do custo do material rodante e dos sistemas de energia e movimentação dos veículos deve ser feita em conjunto.

O valor dos sistemas de sinalização ferroviária e viária, bem como o de validação, apresenta-se superior à média dos outros empreendimentos, contudo pode ser considerado aceitável considerando que a extensão da via permanente do VLT do Rio de Janeiro, com 28 km distribuídos em 6 linhas, é a maior de todas.

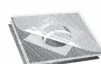
Face aos valores observados acima, emendamos como aceitáveis os valores do orçamento proposto para a execução do VLT do Rio de Janeiro.

Segue abaixo o Quadro Resumo da Análise de Custos.

Item	Discriminação dos Itens (QCI)	Quantidade	Aportes OGU (R\$)	Contrapartida Privado (R\$)	Recursos Totais do Programa (R\$)
1	Projetos Executivos / Canteiro Central		32.766.380,11	38.475.051,81	71.241.431,92
2	Via Permanente	28 Km	123.845.767,76	145.422.604,39	269.268.372,15
3	Estações e Paradas	4 estações/ 38 paradas	11.048.489,29	12.973.395,18	24.021.884,47
4	Centro de Operações e Manutenção (CIOM)		36.803.183,91	43.2015.161,50	80.018.345,41
5	Material Rodante	32 veículos	130.552.885,98	153.296259,85	283.851.145,83
6	Subestações de Energia / Alimentação APS	13 subestações	131.439.400,22	154.339.225,66	285.778.625,88
7	Sistemas Sinalização e Validação		65.543.892,73	76.963.175,69	142.507.068,42
Totalização			532.000.000,00	624.688.874,08	1.156.686.874,08
Percentual			45,99%	54,01%	100%

No referido Laudo a GIGOV-RJ afirma que:

- Os projetos encaminhados estão de acordo com a Lei nº 11.079/2004 - que institui normas gerais pra licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública.*
- Os quantitativos definidos no projeto estão de acordo com o memorial descritivo e demais documentos do processo.*



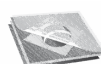
- *Entende como aceitáveis os valores do orçamento proposto para a execução do VLT do Rio de Janeiro.*
- *Após análises, entende aceitáveis também, os marcos contratuais.*
- *Na conclusão deste Laudo, afirma-se que o empreendimento proposto é viável sob os aspectos de engenharia, entretanto, destaca algumas pendências: licenciamentos ambientais, titularidades de áreas, Anotações de Responsabilidade Técnica aprovações e licenças de órgãos competentes e cronograma de execução da empresa vencedora da licitação.*

*Segundo o **Engenheiro Luiz Raymundo Freire de Carvalho**, Consultor de Engenharia de Custos e Diretor de Relações Institucionais da AACE/BRASIL – Associação Americana para o desenvolvimento da Engenharia de Custos, a Parametrização de preços de obras trata-se de uma metodologia que se apropria estatisticamente do histórico de preços de obras e contratos executados, a partir do pré -estabelecimento de determinados padrões e tipologias, com especificações de serviços e respectivos valores. O tratamento estatístico visa a valores médios, desconsiderando máximos e mínimos, para estimativas expeditas de custo.*

A adoção generalizada dessa metodologia implica o risco de perda do poder de representação do preço, porque a grande questão é o desconhecimento do que está contido nos valores médios alcançados.

Tecnicamente a metodologia da Parametrização tem limitações reconhecidas, deixando de explicitar cada elemento componente e estruturante da Formação do Preço, e deixando também sem resposta particularidades pertinentes, que se impõem nas estimativas definidas de custos (Formação do Preço).

O tratamento estatístico implica um valor médio que não representa uma obra especificamente, sem caracterização de tipologia e forma. Os empreendimentos de grande magnitude ou complexidade têm modelagem de formação do preço própria. O tratamento estatístico provoca distorções que inviabilizam a adoção dessa metodologia para a obtenção de preços definidos, para qualquer caso. O tratamento estatístico, por homogeneização, não distingue alternativas tecnológicas convencionais das inovadoras ou mesmo dos avanços das pesquisas e desenvolvimentos. As inovações tecnológicas estão fora da órbita dessa metodologia. Historicamente as noções e padrões de durabilidade, desempenho, racionalização, adequação, qualidade e sustentabilidade são transformados. A parametrização é insensível a esses processos evolutivos. Do mesmo modo a homogeneização não distingue as características particulares de cada projeto.



Cada obra é executada em ambiente de condições locais únicas, sujeitando os desempenhos e consequentemente os custos a impactos característicos. Cada contratante estabelece suas exigências contratuais de acordo com o programa a ser cumprido e de acordo com as responsabilidades transferidas aos construtores. Sempre há oportunidades de racionalização que devem ser avaliadas, caso a caso. Adicionalmente, não há obra sem contingências e, portanto, sem impactos nos desempenhos e custos. O tratamento estatístico não gera distinções para processos de racionalização adotados e para as restrições internas de cada obra. Cada obra também se define por um plano de ataque, cujas particularidades não são identificáveis, nas metodologias de base estatística.

O tratamento estatístico das bases de dados históricas não oferece estereotipia para os custos dos recursos de produção, custos dos recursos logísticos, custos de recursos associados à produção e logística, custos comerciais e custos fiscais e tributários. Portanto, a metodologia da Parametrização é adequada para estimativas expeditas de custo não podendo substituir o processo de formação de preço de uma obra, como estimativa definida de custo.

Como dar credibilidade à metodologia da Parametrização, para estimativas de custos definidas, em substituição ao processo de formação do preço, no cenário de agentes e beneficiários de obras públicas, que contém contratantes, órgãos de fiscalização e controle, construtores e a sociedade? A quem interessaria forçar a adoção de estimativas expeditas de custos, em substituição às estimativas definidas de custos?

A sociedade beneficiária não se interessaria, porque o seu interesse é efetivamente por modernidade e funcionalidade da obra pronta, desempenho e racionalização da execução, concepção definida por projeto e design, qualidade, durabilidade e sustentabilidade de todo o processo, transparência, prazos e preços justos, na relação contratual.

A metodologia da Parametrização, como referência de preços de obra e não como estimativa de custo expedita, hipertrofia os limites de aplicação e nunca será capaz de garantir a satisfação dos interesses da sociedade e a mitigação de conflitos, entre os agentes de obras públicas.

Os resgates das Engenharias de Projeto, de Construção e de Custos conferem o elo de transparência ao cenário de obras públicas, com demonstrações técnicas racionais, produtos dignos e conflitos que se reduzem a negociações, previamente fundamentáveis. Qual a gente terá a prerrogativa de fazer valer o que realmente interessa à sociedade?

Parametrizações não são um mau em si, mas sua utilização generalizada e indevida gera zonas de conforto, isenções casuísticas, transferência de responsabilidades e vícios de irregularidades. A sociedade, amparada por instituições e pela ética do binômio profissional-empresarial, é que terá condições de fazer prevalecerem as Engenharias, em substituição à adoção oportunista, ardilosa e incompetente de metodologias e padrões.

(<http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/Orcamento/parametrizacao-de-precos-a-quem-interessa-310581-1.aspx>)

Pelo exposto, observa-se que a amostra utilizada para a análise comparativa do orçamento por parâmetro é heterogênea e muito pequena, não podendo ser expandida para análise do VLT – Rio de Janeiro. A análise do orçamento por parâmetros do VLT – Rio de Janeiro comparou diretamente, sem tratamento estatístico, somente sete grupos de insumos para um projeto de elevada envergadura e diversidade. Somente este fato inviabiliza uma análise por parâmetros do orçamento do VLT – Rio.

O orçamento do VLT – Rio, para ser analisado por parâmetros, deveria ter no mínimo uma quantidade de grupos de insumos equivalentes a quantidade de marcos do projeto. Sendo que o recomendável é que cada grupo de insumo caracterize adequadamente um serviço a ser medidos.

O Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTE foi analisado superficialmente, sem incluir a análise dos custos de investimento, dos custos operacionais e das estimativas de demanda.

Portanto, observa-se que os custo de implantação do VLT do Rio de Janeiro não foi analisada nem na fase de aprovação do EVTE e nem de forma adequada, pela Mandatária, na fase de aprovação do termo de compromisso.

O orçamento do VLT – Rio de Janeiro deveria ter sido apresentado de forma sintética e analisado comparando-se os grandes grupos de custos, sem levar em conta suas composições, visto que a Mandatária na época da análise (GIDUR/RJ – Processo nº 0415061-27/13) já possuía o projeto básico e o orçamento detalhado.

Causa

Ausência de uma análise do empreendimento de forma mais detalhada que permitisse a verificação mais confiável do seu custo.

Manifestação da Unidade Examinada



“1.1.1.6 Impropropriedades na Elaboração do Laudo de Análise Técnica de Engenharia

26. Foi remetida correspondência eletrônica à Caixa Econômica Federal contendo solicitação de esclarecimentos do apontamento. Contudo, a mandatária relatou a impossibilidade de atendimento da demanda na data proposta, tendo em vista a necessidade de análise das informações pela Gerência Executiva de Governo do Rio de Janeiro - GIGOV/RJ, unidade da CAIXA responsável pelo acompanhamento da execução da operação em pauta. Dessa forma, solicitou-se prorrogação do prazo de atendimento para até o dia 15/04, sem prejuízo da possibilidade de atendimento antes da data proposta.”

Já a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, manifestou-se conforme o abaixo transcrito:

“2 Item 1.1.1.6: Impropropriedades na elaboração do Laudo de Análise Técnica de Engenharia

3 Posicionamento GIGOV/RJ: A auditoria aponta impropriedades do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTE e do Edital, sendo que estes documentos não são objeto de análise da CAIXA na condição de Mandatária. Ao final deste item, à pg. 32 do Relatório nº 201505064, faz-se menção de que “os orçamentos de investimento e custos operacionais não foram comparados com padrão estabelecidos (SINAPI, SICRO, etc.”

3.1 Aqui, cabe mencionar que a CAIXA faz a análise dos elementos técnicos para caracterização das obras ou aquisição de bens reversíveis e respectivos orçamentos relativos à fase de investimentos de Parceria Público-Privada – PPP (orçamento de investimento).

3.2 Para tanto, deve ser apresentado à CAIXA orçamento estimativo ou paramétrico, com data de referência, das obras previstas pelo poder concedente, que permita a caracterização do projeto a ser licitado e dos marcos de investimento a que se refere o aporte, conforme previsto na Portaria nº 262, desse MCIDADES. De posse destas informações, a CAIXA faz a análise de custos e emite o Laudo de Análise Técnica de Engenharia – LAE.

3.3 Assim, no caso em tela, foi realizada a análise de custos de forma paramétrica e não através de custos unitários, emitindo o LAE, tomando-se como base a comparação dos custos apresentados pela Prefeitura do Rio de Janeiro para os principais itens com

custo de itens semelhantes em outros projetos de sistema de transporte coletivo de passageiros, por meio de VLT, a partir de consulta pública na internet e de informações obtidas junto a outras unidades da CAIXA, em consonância com disposto no § 4º Art. 10 da Lei 11.079/2004, conforme segue:

“LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004”

“Os estudos de engenharia para definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica” (grifo nosso).”

Análise do Controle Interno

Em relação a esse apontamento, o Ministério das Cidades opinou em solicitar a apresentação de esclarecimentos à Caixa Econômica Federal.

A Caixa informa que seguiu as regras estabelecidas na Portaria nº 262/2013 em relação à análise e aprovação dos custos de projetos que sejam executados com PPP.

Porém, a constatação demonstrou que, para esse empreendimento do VLT não havia obras semelhantes no Brasil que embasassem o cálculo com base em valores mercado. Acrescenta também que, uma vez que o projeto e a planilha orçamentária eram existentes, uma análise mais detalhada poderia ser realizada.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Os Documentos Técnicos não Estabelecem Requisitos para Utilização de Insumos Nacionais.

Fato

As análises efetuadas na documentação encaminhada pelo Ministério das Cidades, o edital de Licitação CO nº 01/2012 e a Minuta de Contrato de Concessão Patrocinada demonstraram que estes documentos não estabeleciam os requisitos para a utilização de tecnologia, mão-de-obra e equipamentos nacionais, conforme os critérios definidos no Decreto n.º 7.888, de 15 de janeiro de 2013, que regulamentou a Lei n.º 11.578, de 2007.

De acordo com o Decreto 7.888/2013, os editais de licitação e contratos necessários à execução das ações de mobilidade urbana integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC deverão prever a obrigatoriedade da aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais conforme uma série de critérios pré-estabelecidos e de acordo com a tipologia do escopo de contratação, tais como, materiais rodantes e sistemas auxiliares de plataformas, estações e oficinais (do Anexo I), e Serviços de Engenharia (do Anexo II). O Decreto estabelece que 80% (oitenta por cento),



no mínimo, do valor total gasto com os produtos constantes no Anexo I deverá ser utilizado na aquisição de produtos manufaturados nacionais.

Na Portaria nº 262, de 07/06/2013, do Ministério das Cidades, no artigo 3º, inciso III, tem-se que:

“Art. 3º Os editais de licitação e contratos de Parcerias Público-Privado de empreendimentos contemplados com o repasse de recursos do OGU, de que trata esta Portaria, deverão:

III – prever a obrigatoriedade da aquisição de produtos manufaturados nacionais e de serviços nacionais, conforme os critérios definidos no Decreto n.º 7.888, de 15 de janeiro de 2013, que regulamenta a Lei n.º 11.578, de 2007;”

O VLT do Rio de Janeiro representa um valor estimado de investimento total de R\$ 1.156.686.874,08.

Seguindo-se a lógica estabelecida no Decreto n.º 7.888, ao se separarem os itens da proposta do empreendimento conforme o enquadramento pretendido para o ANEXO I, obtém-se um valor estimado de R\$ 1.029.665.816,28. Repetindo-se o processo para os demais itens, classificados no Anexo II, obtém-se um valor estimado de R\$ 127.021.057,80.

Conforme estabelece no Artigo 1º, inciso I, do Decreto n.º 7.888, 80% (oitenta por cento), no mínimo, do valor total gasto com os produtos constantes no Anexo I deverá ser utilizado na aquisição de produtos manufaturados nacionais, ou seja, somente é possível importar 20% dos itens constantes desse grupo, que, para o caso em análise, alcançaria o valor limite de R\$ 205.933.163,26. Esse valor representa, de acordo com os valores da proposta, em torno de 18% do valor total de investimento previsto, valor este que está sendo extrapolado, conforme as especificações técnicas e os marcos contratuais.

Portanto, observa-se que pelo Decreto n.º 7.888 o material rodante, sistemas auxiliares de plataformas, estações e oficinais não poderão ser importados em sua totalidade, pois excedem o limite de 20% de importação para os itens do Anexo I.

Pelo exposto, considera-se que o EVTE, cujas planilhas de custos fazem parte integrante, deveria ter sido ajustada com vista à indicar o impedimento legal de importar o material rodante, sistemas auxiliares de plataformas, estações e oficinais proposto no projeto apresentado pelo consórcio, mesmo que o processo licitatório para a implantação do VLT tenha ocorrido anteriormente à publicação do Decreto n.º 7.888.

Como o processo licitatório para a implantação do VLT ocorreu anteriormente à assinatura do Termo de Compromisso, fato este contrario aos normativos estabelecidos, e este e a assinatura do contrato ocorreram posteriormente à publicação do Decreto n.º 7.888, considera-se que o EVTE, cujas planilhas de custos fazem parte integrante, deveria ter sido ajustada para se adequar ao Decreto.

Causa



O proponente não atendeu às exigências estabelecidas na Portaria nº 262/2013 em relação aos requisitos para utilização de insumos nacionais.

Manifestação da Unidade Examinada

NOTA TÉCNICA Nº 048/2016/DEREG/SNTMU/MCIDADES, de 31 de março de 2016.

“27. Foi remetida correspondência eletrônica à Caixa Econômica Federal contendo solicitação de esclarecimentos do apontamento. Contudo, a mandatária relatou a impossibilidade de atendimento da demanda na data proposta, tendo em vista a necessidade de análise das informações pela Gerência Executiva de Governo do Rio de Janeiro – GIGOV/RJ, unidade da CAIXA responsável pelo acompanhamento da operação em pauta. Dessa forma, solicitou-se prorrogação do prazo de atendimento para até o dia 15/04, sem prejuízo da possibilidade de atendimento antes da data proposta.”

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

“2 Item 1.1.1.7: Os documentos técnicos não estabelecem requisitos para utilização de insumos nacionais;

2.1 Posicionamento GIGOV/RJ: O assunto tratado neste item não faz parte do escopo da análise realizada pela GIGOV/RJ, cabendo, no entanto, esclarecer:

2.1.1 No Termo de Compromisso nº 0415.061-27, Cláusula Terceira, Inciso 3.2, Alínea “s” encontra-se expressa a obrigação da Prefeitura de “prever no edital de licitação e no contrato de execução e/ou Fornecimento a obrigatoriedade de aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, conforme previsto no Decreto nº 7.888/13, mas somente quando da apresentação da Prestação de Contas Parcial (no atingimento do percentual acumulado de execução de 80%) e da Prestação de Contas Final.

2.1.2 Há previsão normativa para que a CAIXA solicite da Prefeitura novas declarações relativas ao cumprimento da obrigatoriedade de aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais estabelecidas pelo Decreto nº 7.888/13, mas somente quando da apresentação da Prestação de Contas Parcial (no atingimento do percentual acumulado de 80%) e da Prestação de Contas Final.”

Análise do Controle Interno

A constatação apontou que o edital de licitação e o contrato de concessão não continham requisitos de exigência para utilização de insumos nacionais, conforme estipula o Decreto n.º 7.888, de 15 de janeiro de 2013.

A Caixa alega que essa exigência será verificada na análise e aprovação das prestações de contas parcial e final. Porém, conforme verificado na Portaria 262/2013, essa exigência é referente ao Edital e ao Contrato, conforme detalhado abaixo:

“Art. 3º Os editais de licitação e contratos de Parcerias Público-Privado de empreendimentos contemplados com o repasse de recursos do OGU, de que trata esta Portaria, deverão:

III – prever a obrigatoriedade da aquisição de produtos manufaturados nacionais e de serviços nacionais, conforme os critérios definidos no Decreto n.º 7.888, de 15 de janeiro de 2013, que regulamenta a Lei n.º 11.578, de 2007;”



Dessa forma, não se acata a manifestação dos gestores já que não foram suficientes para sanar o apontamento.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao Ministério das Cidades que, ainda que sejam empreendimentos a serem executados na modalidade de PPP e considerando em alguns casos a ausência de referenciais de custo de projetos de mobilidade urbana, implemente, juntamente com a Caixa, nova sistemática de avaliação de custo que possibilite maior confiabilidade na aprovação dos projetos. No caso de empreendimentos que não possuam referenciais para uma análise paramétrica, recomenda-se a avaliação de forma sintética com a apresentação detalhada dos custos do empreendimento.

1.1.1.8 INFORMAÇÃO

Impropriedades no Processo Licitatório.

Fato

Na análise efetuada na documentação encaminhada pelo Ministério das Cidades verificou-se que o relatório do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI do Projeto VLT Rio foi assinado pelo grupo empreendedor formado pelo Consórcio CCR e suas associadas, RATP Developpement e Benito Roggio Transporte (BRT).

Observa-se que o EVTE e, principalmente, os Orçamentos do projeto, representam simples cópias, com alguns aprimoramentos, do PMI produzido em observância ao disposto na Manifestação de Interesse do Consórcio Empreendedor CCR e a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. O EVTE apresenta em grande parte do corpo do seu texto cópia literal dos textos constantes do PMI. Os orçamentos constantes do EVTE representam somente pequena atualização monetária dos valores registrados nos orçamentos constantes no PMI e foram apresentados apenas de forma sintética, sem as devidas composições e respectivas memórias.

O EVTE e respectivos orçamentos que integram o Edital do VLT, foram elaborados, com base no PMI, pelo Consorcio CCR, registrada na Junta Comercial de São Paulo.

O objeto da Concorrência N° 01/2012, para a implantação, operação e manutenção da linha Veículo Leve Sobre Trilho na Cidade do Rio de Janeiro, por 25 anos, foi adjudicada ao Consócio VLT Rio.

A Invepar também compõe o Consórcio VLT Carioca - junto com CCR, Odebrecht Transport e Riopar, e composto ainda pela francesa RATP e a argentina BRT - Benito Roggio Transporte - que foi declarado vencedor da licitação para a construção e operação do sistema de Veículos Leves sobre Trilhos (VLT), que ligará a Zona Portuária do Rio de Janeiro ao centro financeiro da cidade e ao Aeroporto Santos Dumont.

Conforme análise documental do PMI, registra-se que o objeto da Concorrência Internacional N° 01/2012 foi adjudicado ao mesmo grupo empresarial responsável pelo PMI que serviu de base do EVTE e respectivos orçamentos que integram o edital do VLT.

No processo licitatório só houve a participação do Consócio vencedor, ou seja, não houve a desejada disputa entre licitantes, fato este que contraria o princípio da isonomia e da busca da melhor proposta para administração. Esse fato prejudica o objetivo do processo licitatório, pois o grupo empresarial que elaborou a documentação base do EVTE e orçamentos que integram o edital do VLT foi o mesmo que ganhou o processo licitatório, contrariando o mandamento constitucional no qual o processo de licitação pública deve assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes.

Ademais, mesmo ainda não tendo sido firmado o Termo de Compromisso, já houve a realização da licitação do empreendimento; tal fato, contudo, implica que não houve, anteriormente, por parte da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades a devida análise do EVTE, minuta de edital e minuta de contrato contrariando, desse modo, o que preconiza o Artigo 4° da Portaria do Ministério das Cidades n° 262, de 7 de junho de 2013, que estabelece regras e procedimentos para propostas selecionadas no âmbito do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades que pretendam utilizar Parceria Público-Privada(PPP), a seguir transcrito:

“Art. 4° O repasse dos recursos a que se refere o art. 1° desta Portaria está condicionado ao cumprimento dos requisitos dos art. 3° e 3°-A da Lei n° 11.578, de 26 de novembro de 2007.

§ 1° O ente federado beneficiado deverá solicitar ao Ministério das Cidades a aprovação formal de Termo de Compromisso, conforme estabelecido na Lei n° 11.578, de 26 de novembro de 2007, que é condição prévia para a efetivação do repasse.

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

§ 3° Adicionalmente aos documentos listados na Lei n.º 11.578, de 2007, o ente federado deverá encaminhar ao Ministério das Cidades minuta de edital, minuta de contrato e EVTE, conforme Anexo II.

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

§ 5º Para os fins do disposto no parágrafo anterior, o Ministério das Cidades poderá celebrar convênios, acordos de cooperação técnica, contratos ou quaisquer outras avenças, com pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou internacionais, de direito público ou privado, observado o disposto na legislação aplicável.

§ 6º O Termo de Compromisso poderá prever cláusulas suspensivas, conforme disposto no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inserido na segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2, instituído pela Portaria nº 164, de 12 de abril de 2013.

§ 7º O Termo de Compromisso conterá previsão do ente federado inserir e manter atualizadas em seu sítio eletrônico as informações constantes no art. 11 desta Portaria, além de fornecer ao Ministério das Cidades o link para acesso a elas como condição para realização dos desbloqueios.”

Portanto, observa-se que o fato de o mesmo grupo que elaborou a documentação técnica ser o único grupo participante e vencedor do processo licitatório, acarretou a perda de objetividade do certame, pois contrariou o princípio da isonomia e da busca da melhor proposta para administração.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Impropriedades no Estabelecimento do Termo de Compromisso.

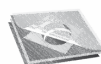
Fato

TERMO DE COMPROMISSO

A Portaria nº 262, de 07 de junho de 2013 estabelece regras e procedimentos para propostas selecionadas no âmbito do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades que pretendem utilizar Parceria Público-Privada (PPP).

Na portaria destaca-se a redação do art. 4º que prevê o encaminhamento do Termo de Compromisso para apreciação do ministério das Cidades, a seguir transcrito:

“Art. 4º O repasse dos recursos a que se refere o art. 1º desta Portaria está condicionado ao cumprimento dos requisitos dos art. 3º e 3ºA da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.



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

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

Para atender a essa portaria, o Ministério das Cidades solicitou a órgãos do Governo Federal que trabalham com PPP apoio técnico para a análise do EVTE do projeto, do edital de licitação e da minuta de contrato de PPP da proposta feita pelo Município do Rio de Janeiro para a implantação do VLT Carioca.

Participaram das análises e negociações com a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro a Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento – ASSEC/MPOG, Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento do mesmo Ministério – SEPAC/MPOG, Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, Secretaria de Acompanhamento Econômico do mesmo Ministério – SEAE/MF e a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das cidades – SeMOB/MCIDADES.

Foram realizadas três reuniões do referido grupo de trabalho (25 de outubro e 01 de novembro de 2012 e 23 de janeiro de 2013) que geraram uma única Ata de Reunião do PAC de 17 de outubro de 2013. Na ata consta que nos encontros foram discutidos pontos críticos dos seguintes documentos: i) Edital; ii) Minuta de Contrato (anexo 1 do Edital); iii) Requisitos Operacionais e Indicadores de Desempenho (anexo 3 do Edital); iv) Estrutura Tarifária (anexo 9 do Edital); e v) Marcos Contratuais (anexo 11 do Edital). Além do edital de licitação e da minuta de contrato, foram também examinadas as premissas financeiras e tributárias constantes das planilhas do EVTE do Projeto. Não foram analisados pela referida equipe os valores registrados nessas planilhas para os custos de investimento e para os custos operacionais, nem as estimativas de demanda para os projetos.

Em 10 de setembro de 2013 foi editada a Portaria nº 424 que “*instituiu no âmbito da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, o Núcleo de Acompanhamento de Concessões Administrativas e Patrocinadas – NCAP, com o objetivo de acompanhar as ações relativas às Parcerias Públicas-Privadas – PPPs, bem conduzir a análise dos respectivos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTEs*”.

Segundo o Art. 3º, inciso II da Portaria, é atribuição do NCAP “*definir a metodologia de análise técnica e realizar análise técnica dos Estudos de Viabilidade Técnica e*

Econômica (EVTE) referentes às Concessões Administrativas e Patrocinadas, apoiadas pelo Ministério das Cidades”.

O Termo de Compromisso nº 0415061-27/2013, firmado em 13 de junho de 2013, entre o Município do Rio de Janeiro e a Caixa Econômica Federal, como mandatária da União, tendo como objeto a implantação de veículo leve sobre trilhos – na área central e portuária do município, estabeleceu na cláusula Segunda (suspensivas) – Plano de Trabalho, item 2.1 *“A eficácia do Termo de compromisso está condicionada à apresentação pelo compromissário de documentação abaixo especificada, no prazo de 90 (noventa) dias da assinatura do presente instrumento contratual, e à análise favorável pela compromitente, que deverá ocorrer em até 30 (trinta) dias da entrega da documentação pelo compromissário:*

- projetos técnicos de engenharia;

- comprovação da titularidade das áreas de intervenção;

- licenciamento ambiental;

- cumprimento do § 3º e § 4º do Art. 4 da Portaria nº 262, de 10/06/20, do Ministério das Cidades”.

A cláusula suspensiva do Termo de Compromisso nº 0415061-27/2013 teve o seu prazo de atendimento prorrogado duas vezes, primeiro pela Portaria nº 531, de 13 de novembro de 2013, que prorrogou por 120 dias e segundo pela Portaria nº 249, de 06 de maio de 2014, que prorrogou por mais 240 dias o prazo estabelecido no art. 1º da Portaria nº 271, de 13 de junho de 2013.

A entrega dos documentos relativos ao EVTE para a Caixa foi realizada, pela Prefeitura do Rio, no dia 12 de junho de 2013, pelo Ofício CDURO/DOP 066/2013.

Através do Ofício nº 1343/2013/SeMOB/MCIDADES, de 18 de dezembro de 2013, endereçado ao Superintendente Nacional de Produtos de Repasses –SUREP da Caixa Econômica Federal, a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana informou que cumpriu parcialmente as exigências do § 3º e do § 4º do artigo 4º da Portaria nº 262, de 10 de junho de 2013, realizando a apreciação do EVTE e das minutas de edital e contrato, conforme consta na Ata de Reunião do PAC, de 17 de outubro de 2013. Desta forma, encaminhou a documentação recebida do Tomador à Caixa Econômica Federal, como Mandatária da União, para efetuar a análise técnica complementar do empreendimento em pauta, com vistas ao atendimento integral das exigências previstas.

A Ordem de Início das obras constantes do Contrato de Parceria Público-Privado – PPP, entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e a Concessionária do VLT Carioca S.A. foi dada em 16 de setembro de 2013.

Pelo exposto, observa-se que o Edital, Minuta de Contrato e o EVTE do VLT – Rio foram analisados de forma expedita pelos órgãos do Governo Federal que trabalham com PPP, conforme pode ser observada na Ata de Reunião do PAC de 17/10/2013. O EVTE não foi analisado pelo Núcleo de Acompanhamento de Concessões Administrativas e Patrocinadas – NCAP, pelo fato de este Núcleo ter sido instituído posterior ao Termo de Compromisso.

A cláusula suspensiva do Termo de Compromisso nº 0415061-27/2013 quanto às exigências do § 3º e do § 4º do artigo 4º da Portaria nº 262, apreciação do EVTE e das minutas de edital e contrato, não foram atendidas, pois só houve a análise preliminar conforme comprova o Ofício nº 1343/2013/SeMOB/MCIDADES, de 18 de dezembro de 2013, baseado na Ata de Reunião do PAC, de 17 de outubro de 2013.

Portanto, de acordo com os art. 3º e 3ºA da Lei nº 11.578 e os § 3º e § 4º do art. 4 da Portaria nº 262, o Termo de Compromisso nº 0415061-27/2013, firmado em 13 de junho de 2013 não está apto a surtir seus efeitos, por não atender a cláusulas suspensivas do próprio termo. O Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTE deveria, segundo o regramento, ter sido analisado em profundidade pelo Ministério das Cidades ou algum outro órgão do Governo Federal de modo que fossem avaliados os valores de investimento, os custos operacionais e as estimativas de demanda e receitas, para que se tivesse um mínimo de segurança quanto à viabilidade do empreendimento. O Ministério das Cidades ao final do processo deveria aprova-lo formalmente através de um termo específico.

Ressalta-se, também, que o longo prazo decorrido entre o início da análise do EVTE (sem a sua conclusão) e da assinatura do Termo de Compromisso, com cláusula suspensiva, e do consecutivo início das obras acarretou um atraso no cronograma de implantação do empreendimento na ordem de 6 meses.

Causa

O Termo de Compromisso nº 0415061-27/2013 foi assinado sem atendimento integral das cláusulas suspensivas relativas ao cumprimento dos parágrafos 3º e 4º do Art. 4 da Portaria nº 262/2013, cujo conteúdo versa sobre a necessidade de apreciação do EVTE,

verificação da aderência das minutas do edital e do contrato ao EVTE e às condições da citada portaria.

Manifestação da Unidade Examinada

A NOTA TÉCNICA nº 048/2016/DEREG/SNTMU/MCIDADES afirma que:

“1.1.1.9 Impropriedades no Estabelecimento do Termo de Compromisso

31. A CGU informa que o Termo de Compromisso nº 0415061-27/2013 foi assinado com cláusulas suspensivas relativas ao cumprimento dos parágrafos 3º e 4º do Art. 4 da Portaria nº 262/2013, cujo conteúdo versa sobre a necessidade de apreciação do EVTE, verificação da aderência das minutas do edital e do contrato ao EVTE e às condições da citada portaria.

32. Como visto no item 1.1.1.4, o posicionamento da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana é o de que os exames processados estão em acordo com a normatização expressa na Portaria nº 262/2013 – em acordo com o conteúdo do Ofício nº 297/2014/SeMOB/MCIDADES, de 09 de maio de 2014

33. No dia 7 de julho de 2014, foi emitido o Laudo de Análise Técnica de Engenharia do empreendimento (folhas 72 a 77 do Processo 80000.029088/2013-11) e, portanto, foram retiradas as cláusulas suspensivas do termo de compromisso com base na informação da secretaria que relata a conformidade com o normativo.”

Análise do Controle Interno

A NOTA TÉCNICA nº 048/2016/DEREG/SNTMU/MCIDADES não esclareceu o fato de que o edital, minuta de contrato e o EVTE do VLT – Rio, foram analisados de forma expedita pelos órgãos do Governo Federal que trabalham com PPP, conforme pode ser observada na Ata de Reunião do PAC de 17/10/2013, portanto, não cumprindo adequadamente as exigências do § 3º e do § 4º do artigo 4º da Portaria nº 262, de 10 de junho de 2013.

Pelo exposto, esta Controladoria considera as manifestações apresentadas insuficientes para o afastamento da constatação.

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO



Ausência de Publicação de Informações sobre o Empreendimento em Página na Internet.

Fato

A Portaria nº 262, de 07 de junho de 2013, estabelece as regras e os procedimentos a serem adotados para o repasse de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para entes federados, cujas propostas selecionadas no âmbito do PAC2 Mobilidade Grandes Cidades pretendam utilizar Parceria Público-Privada.

Os contratos firmados pelos entes federados beneficiados pelos repasses deverão atender o disposto na Lei 11.079, de 2004, que institui normas gerais de licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública, e ao disposto na Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

De acordo com a referida Portaria, o Termo de compromisso conterá a previsão de o ente federado inserir e manter atualizadas em seu sítio eletrônico as informações constantes no artigo 11 desta Portaria, que define a seguinte relação de documentos a serem disponibilizados, conforme destacado abaixo:

“Art. 11 - Os Termos de Compromisso firmados com recursos de que trata esta Portaria deverão conter cláusula prevendo a obrigatoriedade do ente federado disponibilizar em seu sítio eletrônico cópia dos seguintes documentos:

I - Termo de Compromisso e eventuais revisões;

II - EVTE;

III - Edital de licitação da PPP;

IV - Relação de empresas que participaram da licitação de PPP: CNPJ, Razão Social e indicação se foi considerada habilitada;

V - Contrato da PPP e eventuais adequações;

VI - Autorização do Ministério das Cidades, quando houver a vinculação de contratos de produção habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida/Fundo de Arrendamento Residencial - FA R;

VII - Documento(s) comprobatório(s) da conclusão dos marcos que embasam cada desbloqueio de recursos, tanto do ente federado quanto da mandatária;

VIII - Projeto Executivo da Obra;

IX - Autorizações de desbloqueio de recursos do Termo de Compromisso, com indicação da conta vinculada em que serão movimentados e respectiva data;

X - Relatórios de fiscalização expedidos sobre a PPP, por quaisquer dos entes;

XI - Prestação de Contas do Termo de Compromisso;

XII - Avaliações periódicas de desempenho da fase de operação.



§ 1º - O ente federado é responsável por manter as informações atualizadas e fornecer ao Ministério das Cidades o link para acesso às informações, nos termos deste Artigo, como condição para realização dos desbloqueios.

§ 2º -. O Ministério das Cidades disponibilizará em seu sítio eletrônico link para acesso às informações disponibilizadas pelo ente federado, nos termos deste Artigo.”

Consulta realizada na data de 17/11/2015 ao sítio do Porto Maravilha, www.portomaravilha.com.br, página da transparência, portal responsável por divulgar as informações relativas à revitalização do Porto Maravilha, incluindo as obras de implantação do VLT Carioca, não evidenciou a apresentação da documentação relativa ao Projeto Executivo, configurando falha nas obrigações do tomador.

Na documentação analisada, não se verificou que a Caixa Econômica Federal tenha tomado nenhuma medida para solucionar a falha verificada.

Essa situação vai de encontro também ao § 1º do referido artigo que determina que o ente federado seja responsável por manter as informações atualizadas e por fornecer o link de acesso às essas informações ao Ministério das Cidades.

O § 2º do artigo 11 determina que o Ministério das Cidades disponibilize em seu sítio eletrônico link para acesso às informações disponibilizadas pelo ente Federado. Consulta ao sítio do Ministério das Cidades na internet, realizada em 27 de janeiro de 2016, não evidenciou a que o Ministério das Cidades tenha disponibilizado link para acesso às informações sobre o empreendimento VLT Carioca, descumprindo a determinação contida no parágrafo segundo do referido artigo.

Causa

Não cumprimento de parte das obrigações definidas na Portaria nº 262/2013 em relação à publicação dos projetos executivos no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

Manifestação da Unidade Examinada

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – e-mail – s/ número.

“3.1 Posicionamento GIGOV/RJ: A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro informou à CAIXA que o sítio eletrônico “<http://portomaravilha.com.br/documentos>” será atualizado e mantido conforme previsto na Portaria nº 262.

3.2 Por ocasião de nova consulta ao citado sítio eletrônico, realizada em 11/04/2016, pela GIVOV/RJ, informamos que foi detectada a inclusão de algumas informações (Termo de Compromisso, Edital de licitação da PPP, Contrato PPP etc.).

3.3 Ressaltamos que a disponibilização atualizada das informações no sítio eletrônico é obrigação contratual da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, definida no escopo do Termo de Compromisso nº 0415.061-27, motivo pelo qual a CAIXA continuará reiterando a necessidade do cumprimento iminente de tal obrigação pela Prefeitura.”

Análise do Controle Interno



A manifestação do gestor confirma o apontamento da CGU em relação ao descumprimento da obrigação contratual definida no escopo do Termo de Compromisso nº 0415.061-27.

Consulta atualizada ao sítio eletrônico <http://portomaravilha.com.br/documentos>, realizada em 10/05/2016, confirma que as informações referentes ao projeto executivo do empreendimento já se encontram disponibilizadas. Dessa forma, o apontamento encontra-se sanado.

1.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Ausência de Reavaliação do Equilíbrio Econômico-Financeiro do EVTE tendo em vista a alteração do quantitativo de marcos contratuais.

Fato

Esta Constatação tem por objetivo demonstrar que houve uma alteração dos marcos contratuais referente ao empreendimento VLT Carioca, originalmente definidos no Edital de Licitação Concorrência – Nº 01/2.012, sem uma correspondente reanálise do EVTE. A alteração implicou em um aumento do número de marcos contratuais de 25, conforme previsto na versão inicial do Edital de Licitação, para um quantitativo final de 146 marcos, conforme alterações realizadas entre as partes. Verificou-se que, para aprovação dessas alterações, não houve por parte dos gestores federais, Caixa e Ministério das Cidades, a reapreciação do EVTE – Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica para verificação do reequilíbrio físico-financeiro do contrato de Parceria Público-Privada.

Primeiramente, é necessário entender o significado do marco contratual, ou marco de repasse, em uma Parceria Público-Privada. A Lei 12.766, de 27 de dezembro de 2012, alterou a Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, permitindo o aporte de recursos em favor do parceiro privado para realização de obras e aquisição de bens reversíveis, conforme trecho destacado abaixo:

“Art. 6o A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

....

§ 2o O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012.”

Para definir como se daria esse aporte, a Lei 12.766, de 2012, definiu que “o aporte de recursos de que trata o § 2º do artigo 6º, quando realizado durante a fase dos investimentos a cargo do parceiro privado, deverá guardar proporcionalidade com as etapas efetivamente executadas”. Além disso, a Lei 12.766, de 2012, definiu que as cláusulas do contrato de parceria público-privada deverão prever o cronograma e os marcos de repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos na fase de

investimento do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º, do artigo 6º.

Portanto, como repasse de recursos em favor do parceiro privado será definido por meio dos marcos de repasse e esses devem guardar proporcionalidade com as etapas efetivamente executadas, a definição desses marcos impacta na equação financeira da Parceria Público-Privada.

Como essa Parceria Público-Privada do VLT Carioca prevê o aporte de recursos em favor do parceiro privado para realização de obras e aquisição de bens reversíveis, o Edital de Licitação, apresentou, no seu Anexo 11 – Marcos Contratuais, os marcos contratuais ou marcos de repasse, em número total de 25 marcos, conforme detalhado abaixo:

Anexo 11 – Marcos Contratuais

Seguem Marcos Contratuais a serem atendidos pela Concessionária como condição para liberação do Aporte Público, respeitados os valores correspondentes. A comprovação dos marcos será realizada mediante emissão do respectivo documento pela Entidade Fiscalizadora ou mediante terceiros definido por esta.

Marcos Contratuais	Aporte Público		Documento / Comprovação
%		R\$ Mil	
Entrega do Planejamento de Fabricação do Material Rodante	5%	26.600,00	Relatório de Aprovação
Entrega do projeto executivo do Material Rodante	5%	26.600,00	Relatório de Aprovação
Entrega do projeto executivo das Obras Cíveis e Sistemas da Etapa 1	5%	26.600,00	Relatório de Aprovação
Entrega do projeto executivo das Obras Cíveis e Sistemas da Etapa 2	5%	26.600,00	Relatório de Aprovação
Entrega dos Trilhos para a Etapa 1	5%	26.600,00	Material no Canteiro de Obras
Entrega de AMV's 1 e Cruzamentos para a Etapa 1	5%	26.600,00	Material no Canteiro de Obras
Entrega dos Trilhos para a Etapa 2	5%	26.600,00	Material no Canteiro de Obras
Entrega de AMV's 1 e Cruzamentos para a Etapa 2	5%	26.600,00	Material no Canteiro de Obras
Montagem da Caixa do primeiro veículo	5%	26.600,00	Relatório de Inspeção
Conclusão de 1 km de Via Permanente	4%	21.280,00	Relatório de Inspeção
Conclusão Via Permanente trecho Vila de Mídia – CIOM2	4%	21.280,00	Relatório de Inspeção
Testes de aceitação em fábrica do primeiro veículo	4%	21.280,00	Relatório de Inspeção



<i>Conclusão Via Permanente trecho CIOM2 - Praça Mauá</i>	4%	21.280,00	<i>Relatório de Inspeção</i>
<i>Testes de aceitação em fábrica de 4 veículos</i>	4%	21.280,00	<i>Relatório de Inspeção</i>
<i>Conclusão Obras Civis trecho Vila de Mídia - Praça Mauá inclusive CIOM2</i>	3%	15.960,00	<i>Relatório de Inspeção</i>
<i>Entrega do primeiro lote de 5 veículos</i>	3%	15.960,00	<i>Chegada dos veículos no CIOM2</i>
<i>Conclusão Obras Civis trecho Praça Mauá – Cinelândia</i>	3%	15.960,00	<i>Relatório de Inspeção</i>
<i>Conclusão Via Permanente trecho Central – Barcas</i>	3%	15.960,00	<i>Relatório de Inspeção</i>
<i>Entrega do segundo lote de 9 veículos</i>	3%	15.960,00	<i>Chegada dos veículos no CIOM2</i>
<i>Início da Operação Comercial da Etapa 1</i>	3%	15.960,00	<i>Relatório de Atestação</i>

1AMV's = Aparelho de Mudança de Via

2CIOM = Centro Integrado de Operação e Manutenção

A análise da aprovação do empreendimento na Caixa permitiu verificar que houve a necessidade de alteração dos marcos contratuais algumas vezes sendo que a versão final corresponde à quarta versão, encaminhada pelo Município do Rio de Janeiro em 01/11/2014 e aprovada pelo Ministério das Cidades em 06/11/2014.

Resumidamente, as alterações ocorreram da seguinte forma:

- A versão inicial foi apresentada em junho/2013, no Edital de Licitação Concorrência N° 01/2012. A versão inicial dos marcos não atendia a Portaria n° 262/2013, pois a divisão dos marcos não contemplava os recursos provenientes do parceiro privado e não guardava uma correspondência entre o desenvolvimento físico e o financeiro do contrato.
- A segunda versão foi apresentada em setembro de 2013 com o objetivo de atender a Portaria n° 262, de 07 de junho de 2013, que, atendendo a lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, estabelece que “os repasses a que se refere o art. 1º desta Portaria – recursos OGU, deverão ser efetivados em parcelas, de modo a guardar proporcionalidade com os investimentos realizados para a implantação dos empreendimentos do contrato de Parceria Público-Privada, conforme definido no Termo de Compromisso.”.
- A terceira versão apresentada em junho de 2014 foi realizada tendo em vista o atendimento da Portaria n° 262, de 07 de junho de 2013, que definiu a forma de repasse dos recursos do OGU na parceria público privada, estabelecendo que um percentual de 5 a 20% do valor total do repasse será realizado após seis meses do início da operação comercial, desde que concluída a implantação do empreendimento, conforme destacado abaixo:

“Art. 2º - Os repasses a que se refere o art. 1º desta Portaria deverão ser efetivados em parcelas, de modo a guardar proporcionalidade com os investimentos realizados para a implantação dos empreendimentos do contrato de Parceria Público-Privada, conforme definido no Termo de Compromisso.



§ 1º - Os recursos serão repassados ao ente federado, conforme disposto no Anexo I, da seguinte forma:

I - entre 80% (oitenta por cento) e 95% (noventa e cinco por cento) do valor total do repasse será realizado durante a fase de investimentos;

II - entre 5% (cinco por cento) e 20% (vinte por cento) do valor total do repasse será realizado após seis meses do início da operação comercial, desde que concluída a implantação do empreendimento.”

De acordo com a Nota Técnica nº 181/2014/DeREG/SeMOB/MCIDADES, de 06 de novembro de 2014, o Ministério das Cidades levantou algumas questões em relação a essa terceira versão com o intuito de esclarecer se os marcos estavam em consonância com os normativos atinentes ao tema. O Ministério das Cidades questionou se os marcos propostos foram elaborados de forma a guardar proporcionalidade com o cronograma físico-financeiro, se havia marcos que constituíam antecipação de recursos e se os marcos eram fisicamente quantificáveis e apoiáveis pela Ação 10SS, do Programa 2048.

- A quarta versão do Marcos Contratuais foi apresentada com o intuito de sanar as questões levantadas pela CAIXA, citadas no parágrafo anterior. Essa quarta versão foi aprovada pela CAIXA que, após análises técnicas, considerou aceitáveis os marcos contratuais propostos.

Esta Constatação não tem o objetivo primordial de questionar essas alterações nos marcos contratuais de repasse do OGU. Conforme analisado acima, elas foram todas justificadas tendo em vista a sua readequação às exigências estabelecidas na legislação das Parcerias Público-Privadas e na Portaria nº 262, de 2013. Fica claro também que o Edital de Licitação é de 2012 enquanto a Portaria nº 262 foi publicada no ano de 2013. Portanto, as alterações foram necessárias para atender às novas regras estabelecidas nessa Portaria.

Porém, a irregularidade que se verificou nesse processo foi a não reavaliação do equilíbrio financeiro do Contrato de PPP pelos gestores federais, CAIXA e MCidades, após todas as alterações realizadas nos Marcos Contratuais. A Nota Técnica nº 181/2014/DeREG/SeMOB/MCIDADES, de 06 de novembro de 2014, estabelece em seu item 27 que *“cabe destacar que o pagamento da contraprestação pecuniária e quaisquer outros compromissos financeiros decorrentes, por exemplo, de um eventual procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro são de responsabilidade do ente federado, poder concedente da PPP.”*

A Portaria nº 262, de 07 de junho de 2013, estabelece que, para aprovação formal do Termo de Compromisso, o Ministério das Cidades deverá apreciar o EVTE e verificar a aderência das minutas do edital e do contrato ao EVTE. A CGU entende que, como é obrigação do Ministério das Cidades apreciar o EVTE, qualquer alteração nas condições estipuladas no contrato de PPP que impliquem reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, como as alterações realizadas nos marcos contratuais de repasse, deveria também ser reavaliada pelo Ministério das Cidades.

Causa

A CAIXA não reavaliou o equilíbrio do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica tendo em vista as alterações efetuadas nos marcos contratuais.

Manifestação da Unidade Examinada



“36. A CGU expressa em seu relatório de auditoria o entendimento de que quaisquer alterações nas condições estipuladas no contrato de PPP que impliquem em reequilíbrio econômico-financeiro devem ser objeto de análise pelo Ministério das Cidades, visto que incumbe ao órgão a apreciação do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica dos empreendimentos executados por Parceria Público-Privada.

37. Inicialmente, torna-se relevante ponderar que a apreciação do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica é condição apenas à aprovação formal do termo de compromisso, conforme o Art. 4º da Portaria nº 262/2013. É de conhecimento comum que diversos termos de compromisso são editados no decorrer de sua vigência em face do diagnóstico de necessidade de ajustes contratuais.

38. Da leitura das correspondências eletrônicas entre a CAIXA e Ministério das Cidades constantes nas folhas 125 a 127 do Processo nº 80000.029088/2013-11, verifica-se que a distribuição foi idealizada de modo a garantir a proporcionalidade com o cronograma físico-financeiro e estar compatível com a normatização aplicável.

39. Constata-se, portanto, que as alterações objetivaram tornar os aportes mais condizentes com o cronograma executivo das obras e tornar o processo mais conforme frente ao ordenamento normativo do ministério, ou seja, a edição objetivou incrementar a operacionalização dos repasses e mitigar riscos executivos – elementos favoráveis à viabilidade do empreendimento.”

Análise do Controle Interno

Não se acata a manifestação do gestor.

Em sua manifestação, o gestor afirma que a apreciação do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica - EVTE é condição apenas à aprovação formal do termo de compromisso, conforme o artigo 4º da Portaria nº 262/2013.

O EVTE aprovado, entretanto, vincula o proponente a executar o projeto de acordo com as premissas e considerações nele contidas. Se o proponente realizar modificações na proposta aprovada, evidentemente que essas modificações devem ser avaliadas quanto ao seu impacto no equilíbrio econômico e financeiro. Não faria nenhum sentido que se aprovasse um estudo técnico de viabilidade e este fosse posteriormente alterado pelo proponente sem uma reavaliação do gestor federal.

Foi justamente o que ocorreu em relação a esse contrato. A alteração implicou em um aumento do número de marcos contratuais de 25 para 146, sem que fosse realizada a devida análise do impacto da mudança na execução do contrato.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se, no âmbito do monitoramento sistemático do Ministério das Cidades, que aprimore normas/regras de atuação da SNTMU na operacionalização das Parcerias Público-Privadas, notadamente em questões relacionadas às alterações contratuais, alterações de escopo e outras observadas no relatório.

1.1.1.12 CONSTATAÇÃO

Ausência de Retenção de Percentual a Ser Liberado após Seis Meses do Início de Operação.

Fato

A Portaria nº 262, de 10 de junho de 2013, estabelece que, para empreendimentos executados na modalidade Parceria Público-Privada, deverá haver a retenção de um percentual dos valores liberados para serem repassados após a disponibilização do serviço de transporte urbano, ou seja, após a efetiva operação do sistema de transporte, conforme detalhado a seguir:

“ANEXO I

1. O percentual do Repasse da União na fase dos investimentos a cargo da Concessionária, necessários à execução dos empreendimentos e disponibilização do serviço de transporte urbano, dar-se-á à razão do percentual de Aporte a cargo do Poder Concedente previsto no edital de licitação para contratação de Parceria Público-Privada - PPP, conforme a seguir:

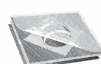
<i>Percentual do Aporte do Poder Concedente previsto no EDITAL, em relação ao valor dos investimentos estimados no EVTE</i>	<i>Percentual do Repasse da União na fase de investimentos</i>	<i>Percentual do Repasse da União após a disponibilização do serviço de transporte urbano</i>
<i><= 50%</i>	<i>95%</i>	<i>5%</i>
<i>>50% e <=70%</i>	<i>90%</i>	<i>10%</i>
<i>>70% e <=90%</i>	<i>85%</i>	<i>15%</i>
<i>>90%</i>	<i>80%</i>	<i>20%</i>

Na análise dos Processos de liberação dos recursos, identificou-se que a Caixa não efetuou as referidas retenções acima, configurando descumprimento da regra estabelecida na Portaria nº 262/2013.

Ao identificar essa falha, a Caixa, por meio de correspondência e-mail, datada de 21 de maio de 2015, entre a GIGOVJR – GE Governo Rio de Janeiro/RJ e a GETRO01, solicitou a exceção do atendimento ao item 5.1 da Instrução Operacional encaminhada em 2014 por meio da CE GETRO nº 0759/2015. O item 5.1 da referida instrução diz respeito ao procedimento de retenção dos valores liberados, conforme definido acima pela Portaria nº 262/2013.

Na referida correspondência, a Caixa informa que a nova versão de Marcos Contratuais aprovada pelo MCidades em novembro de 2014 já contemplava os marcos nº 145 e 146, que se referem à Operação comercial e cujos valores totais equivalem a 5% do valor total OGU contratado. Informou também que as liberações de recursos já realizadas, observaram os valores aprovados dos referidos marcos, após a aferição pela Caixa, sem quaisquer retenções.

Posteriormente, a GETRO01 – Contratação/Acompanhamento PAC repassou manifestação favorável do MCIDADES à exceção pleiteada com a seguinte justificativa:



“1. Considerando que a alteração dos marcos contratuais foi realizada em novembro/2014, antes da publicação da Portaria nº 786, de 12 de dezembro de 2014, que aprova orientação operacional complementar à Portaria nº 262, de 07 de junho de 2013, do Ministério das Cidades, que estabelece regras e procedimentos para propostas de mobilidade urbana selecionadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento que pretendam utilizar Parceria Público-Privada (PPP);

2. Considerando que a alteração dos marcos contratuais foi realizada em consonância com os normativos vigente à época, em especial com a Portaria nº 262/2013, atendendo ao disposto no item II, parágrafo 1º do Art. 2º da Portaria nº 262/2013;

3. Considerando que a nova versão de marcos contratuais destina 5% do valor total do repasse a ser realizado após seis meses do início da operação comercial, desde que concluída a implantação do empreendimento, em consonância com o disposto no item II, parágrafo 1º do Art. 2º da Portaria nº 262/2013;

4. Manifestamo-nos favoravelmente ao prosseguimento da operação e não vislumbramos a necessidade de alteração dos marcos contratuais.”.

Do exposto acima, verifica-se que as razões apresentadas não são suficientes para justificar a não aplicação de uma regra definida na Portaria 262/2013. A alegação de que a alteração dos marcos contratuais foi realizada em novembro de 2014, antes da publicação da Portaria nº 786, que aprovou a orientação operacional complementar à Portaria nº 262 não faz sentido. Na realidade, a própria Portaria nº 262, que é de 07 de junho de 2013, portanto, anterior à readequação e remodelagem dos marcos, já previa a necessidade de realizar a retenção dos valores liberados.

Além disso, a alegação de que os novos Marcos contratuais contemplavam os marcos nº 145 e 146, que se referem à Operação comercial e cujos valores totais equivalem a 5% do valor total OGU contratado, não é razão suficiente para excluir a referida cláusula de retenção prevista na Portaria nº 262/2013. Trata-se de temas não vinculados, uma vez que liberação ao final dos marcos nº 145 e 146 tem um impacto econômico diferente do que a retenção percentual de 5% de cada liberação de recursos, conforme estabelecido na referida Portaria.

Causa

Descumprimento da Portaria nº 262/2013, Anexo I. que estabelece a retenção de um percentual de 5% a ser liberado quando o sistema de transporte estiver em operação.

Manifestação da Unidade Examinada

Nota Técnica nº 048/2016/DEREG/SNTMU/MCidades, de 31 de março de 2016.

“40. O relatório da CGU aponta que não há aplicação da regra definida na Portaria nº 262/2013 no que concerne a não retenção percentual de 5% prevista pelo normativo. Informa-se ainda que a nova configuração de marcos contratuais que possui dois itens específicos para a fase operacional (que corresponde ao mesmo percentual previsto pelo regramento) não atende os normativos por resultar em impacto econômico distinto.

41. Observa-se que não houve qualquer demonstração matemática da diferença de impacto mencionada. A Portaria nº 262 prescreve que o percentual de repasse da União na fase de investimentos dar-se-á à razão do percentual de aporte a cargo do poder concedente previsto no edital da PPP conforme valores tabelados.

42. Para aportes menores ou iguais a metade do valor dos investimentos previstos no EVTE, deve haver repasse de 95% do aporte na fase de investimentos, devendo os 5% restantes serem repassados após a disponibilização do serviço de transporte urbano.
43. A configuração de marcos contratuais acostada às folhas 128-130 do Processo nº 80000.029088/2013-11 apresenta os itens 145 e 146 nos valores de R\$ 15.023.496,47 e R\$ 11.576.503,56 a serem repassados quando da operação comercial das Etapas 1 e 2, respectivamente. A soma das cifras corresponde a 5% do valor total de OGU a ser repassados e tal disponibilização se dará no início da operação do sistema (disponibilização do serviço de transporte).
44. Da leitura das correspondências eletrônicas entre os entes constantes nas folhas 125 a 127 do Processo nº 80000.029088/2013-11, verifica-se que a distribuição foi idealizada de modo a garantir proporcionalidade com o cronograma físico-financeiro e estar compatível com a normatização aplicável.
45. Evidenciada a premissa de disposição proporcional dos marcos e a definição de dois itens específicos à proporção percentual preconizada na Portaria nº 262/2013 para o horizonte operacional – e consequentemente a disponibilização do serviço, resta constatado que não há distinção entre a retenção percentual dos itens para posterior repasse na fase operacional e o pagamento integral dos itens – **distribuídos proporcionalmente à execução** – em uma configuração que prevê o pagamento de 5% do valor total de repasse apenas no horizontes operacional de cada uma das etapas.”

Análise do Controle Interno

Não se acatam as manifestações dos gestores uma vez que não apresentaram elementos que justificassem o descumprimento da regra estabelecida na Portaria nº 262/2013 em relação à retenção percentual de 5% a ser realizada em todas as liberações de recursos efetuada.

Realmente, a alegação do gestor de que não houve a demonstração do impacto da alteração da regra estabelecida na portaria procede. A constatação não teve o objetivo de estabelecer detalhadamente esse impacto. Porém, é evidente que essa não retenção ao longo das liberações e somente no final é uma alteração que beneficiou o parceiro privado uma vez que representa uma antecipação do fluxo de caixa, totalmente em dissonância com as regras da Portaria nº 262/2013.

Além disso, da análise do processo, verificou-se que a definição dos marcos nº 145 e 146 não foi realizada e aprovada desde o início com esse objetivo de substituir a retenção percentual. A própria correspondência da Caixa informa que, na realidade, ocorreu foi uma falha ao se liberar as primeiras parcelas e não realizar a retenção. Após isso, optou-se por considerar esses marcos como sendo a “substituição” das retenções a serem realizada em cada medição.

Recomendações:

Recomendação 1: Para atendimento da Portaria nº 262, de 10 de junho de 2013, recomenda-se ao Ministério das Cidades orientar à Caixa Econômica Federal a realizar a retenção do percentual dos valores liberados para serem repassados após a disponibilização do serviço de transporte urbano, ou, se for o caso, promova revisão de normativo que permita soluções alternativas desde que não se observe prejuízos à Administração Pública.

1.1.1.13 CONSTATAÇÃO

Atraso na Implantação do Empreendimento VLT Carioca.

Fato



Os trabalhos de fiscalização resultantes da visita às obras do empreendimento VLT Carioca, juntamente com os documentos apresentados pela CAIXA e pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, demonstram que o empreendimento VLT Carioca não será integralmente concluído para atender ao evento Jogos Olímpicos Rio 2016. Esse fato contraria o planejamento inicial estipulado de execução e operação integral do empreendimento até dezembro de 2015.

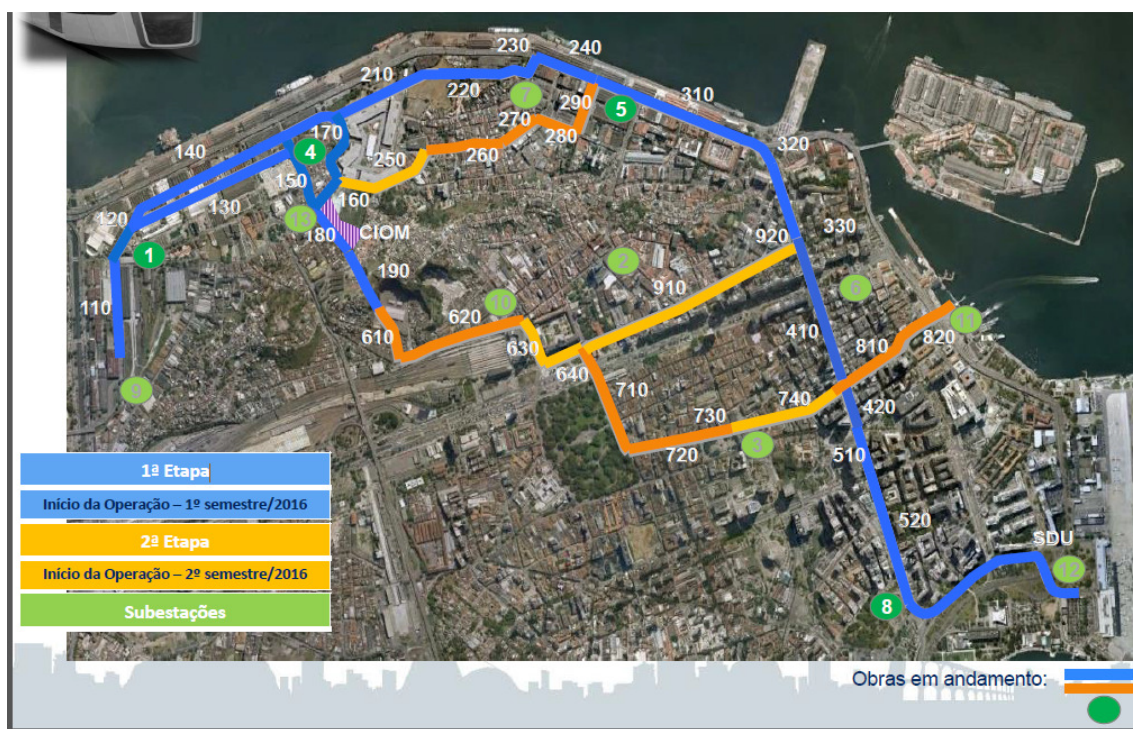
Inicialmente, é necessário demonstrar que esse empreendimento foi selecionado e aprovado pelo Ministério das Cidades tendo como um dos objetivos atender os Jogos Olímpicos Rio 2016. Isso pode ser comprovado pelo documento *“Informações da proposta”*, elaborado pelo Ministério das Cidades. De acordo com as informações apresentadas pela Prefeitura, constantes naquele documento, o objeto da intervenção foi definido como a *“implantação de VLT na área central e portuária para os Jogos Olímpicos de 2016 e para Mobilidade Urbana”*. Com relação ao item *“Justificativa”*, elaborado pela Prefeitura, *“o compromisso da cidade com o Comitê Olímpico inclui uma série de empreendimentos estruturantes que gerarão um legado para os seus moradores e visitantes”*. Por último, no item *“Descrição e concepção da Proposta”*, é afirmado que o sistema de VLT tem como diretriz garantir a mobilidade entre as instalações olímpicas situadas na região portuária e os locais de competição dos Jogos Olímpicos de 2016.

O documento técnico denominado *“VLT do Rio”*, que estabeleceu as características principais do empreendimento e que foi apresentado para seleção do empreendimento (item 4 – Prazos e Cronograma) estabeleceu que a implantação do Projeto VLT do Rio contempla a execução das obras civis e o fornecimento e montagem dos sistemas e material rodante em duas etapas, permitindo a operação parcial da Rede VLT, a partir de 2015, e operação plena da mesma, a partir de 2016, considerando o início efetivo das atividades de construção em janeiro de 2013. Acrescentou ainda que previa a execução das obras civis e a montagem dos sistemas de infraestrutura relativos ao trecho Vila de Mídia / Praça Mauá, da linha 1 – Vila de Mídia – Cinelândia, a entrega de 10 veículos e a construção do CIOM, até **dezembro de 2014**, permitindo a operação deste segmento, e a infraestrutura do trecho Praça Mauá / Cinelândia, até **março/2015**, sendo que execução dos demais trechos de infraestrutura e a entrega da frota total deveriam estar concluídas até **dezembro de 2015**. (Grifo nosso)

Portanto, da análise dos documentos citados acima, verifica-se que o planejamento inicial do empreendimento, correspondente ao Edital Concorrência nº 01/2012, previa a sua conclusão integral até dezembro de 2015, ou seja, totalmente alinhado com o cronograma do evento Jogos Olímpicos de 2016, que serão realizados em agosto de 2016.

Em visita às obras e em reuniões realizadas na CAIXA e na Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privada da Prefeitura do Rio de Janeiro, a equipe de fiscalização da CGU foi informada que, pelo planejamento atual, o empreendimento foi dividido em duas etapas, sendo que somente a Etapa 1 será finalizada para os Jogos Olímpicos de 2016. A Etapa 1 corresponde ao trecho que se inicia na Avenida Francisco Bicalho, proximidades da Rodoviária Novo Rio, e segue até ao Aeroporto Santos Dumont passando pela Praça Mauá e pela Avenida Rio Branco. Os demais trechos somente serão finalizados após a realização das Olimpíadas de 2016, com previsão de conclusão para o 2º semestre de 2016, conforme cronograma atualizado enviado pela Prefeitura Municipal

do Rio de Janeiro, em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 02/2015. (Ver figura abaixo: Obras – Plano de Ataque)



Conforme se vê na figura acima, o trecho em azul corresponde à 1ª Etapa que será executada e entrará em operação no 1º semestre de 2016. Os demais trechos estão em execução (amarelo e laranja), porém, somente entrarão em operação no 2º semestre de 2016, ou seja, após a realização dos Jogos Olímpicos de 2016. Essas informações já evidenciam que houve atraso na execução do empreendimento.

Convém destacar que, mesmo para esta Etapa 1, o objetivo da sua conclusão e da sua operação para os Jogos Olímpicos de 2016 mostra-se bastante difícil de alcançar. A visita técnica, realizada juntamente com o engenheiro da Caixa responsável pelo acompanhamento do empreendimento, demonstrou que as dificuldades para se atingir esse objetivo são consideráveis.

Verificou-se que a execução da infraestrutura está bastante adiantada na região próxima à Rodoviária do Rio e nas áreas próximas à Praça Mauá. Já as obras da Avenida Rio Branco até a chegada ao Aeroporto Santos Dumont tem seus serviços de infraestrutura bastante atrasados. Soma-se a isto o fato de que, nestes trechos, tem-se o maior número de interferências com as vias que cruzam a Avenida Rio Branco e que ainda não estão sendo executadas. Por último, as obras de implantação dos pontos de parada e estações também estão bastante atrasadas. As fotos abaixo evidenciam as informações apresentadas:



Foto 1 – trecho próximo à Rodoviária Novo Rio – trecho mais adiantado de execução da obra com os trilhos assentados e a via concretada.



Foto 2 – Trecho próximo à Praça Mauá – trecho com a infraestrutura da via bastante adiantada.



Foto 3 – Trecho da Avenida Rio Branco – trecho ainda em execução.



Foto 4 – Trecho da Avenida Rio Branco – trecho bastante atrasado.

A visita às obras do Centro Integrado de Operações e Manutenção, obra fundamental para que o VLT entre em operação, também demonstrou que o desafio é imenso uma vez que o empreendimento encontra-se na fase da execução das estruturas de concreto armado

sendo que, até o momento da visita, as estruturas de pilares de sustentação da laje estavam em execução, conforme detalhado na foto abaixo:



Foto 5 – Obras de Implantação do CIOM – Centro Integrado de Operação e Manutenção - Execução dos pilares em concreto armado.

Por último, deve-se ressaltar que, concluídas as obras civis de implantação do empreendimento, correspondente a implantação da via férrea de circulação do VLT e das estações e pontos de parada, os serviços de montagem das instalações elétricas e demais sistemas demandarão um tempo de execução considerável e, até o momento da visita, esses serviços estavam bastante atrasados.

Esta Constatação tem o objetivo, além de evidenciar a não execução integral do empreendimento para o evento Jogos Olímpicos de 2016, conforme originalmente planejado, alertar os gestores (Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro) para as dificuldades existentes na implantação da Etapa 1 e para o alto risco de que o VLT não entre em operação para o evento esportivo Jogos Olímpicos de 2016.

Causa

Não cumprimento dos prazos de execução definidos no contrato e não execução integral do objeto para o evento Jogos Olímpicos de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Nota Técnica nº 6718/2016/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 31 de março de 2016.

“46. São objeto de questionamento pela CGU a não execução integral do empreendimento e o risco de não conclusão da primeira etapa do VLT em acordo com o calendário olímpico.

47. *Conforme se extrai da evolução processual, evidencia-se a presença de diversos fatores impeditivos à implantação do sistema de Veículo Leve sobre Trilhos na Área Central e Portuária do Rio de Janeiro/RJ.*

48. *Como visto, as ações preparatórias à viabilização das obras não se deram de maneira célere em razão da própria idealização do empreendimento por Parceria Público-Privada. A escolha demandou a formulação de expertise normativa por parte dos entes envolvidos e análise do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica que embasa o empreendimento teve de ser avaliado por grupo interministerial – o que demanda maior período de análise.*

49. *Quanto à execução física, constata-se dificuldades associadas à própria inovação na tecnologia de eletrificação sem catenárias, inédita no Brasil em empreendimentos de mobilidade desse tipo (sem segregação). Ademais, devem ser ponderadas a própria estrutura complexa do Município do Rio de Janeiro. Além de questões fundiárias e de zoneamento urbano, a cidade abriga sítios de relevância ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional que tornaram mais moroso o processo de implantação.*

50. *Por fim, a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana tem empreendido esforços junto ao proponente e ao agente mandatário com vista à consecução da primeira etapa do empreendimento para os jogos olímpicos.”*

Análise do Controle Interno

A Manifestação do gestor confirma o apontamento da CGU de atraso na execução das obras e informa vários empecilhos que foram fundamentais para ocorrência desse atraso. Entre os fatores que prejudicaram o andamento adequado das obras, destacam-se o fato de que as ações de viabilização do empreendimento não terem ocorrido de forma célere, as dificuldades em relação à inovação tecnológica e questões fundiárias de zoneamento urbano.

Apesar disso, não se acata a manifestação tendo em vista que essa constatação teve o objetivo de registrar o atraso, um fato inquestionável, e alertar os gestores em relação à necessidade de adoção de medidas para viabilização do empreendimento para o evento Jogos Olímpicos 2016.

Recomendações:

Recomendação 1: Tendo em vista a conclusão da Etapa 1 do VLT para os Jogos Olímpicos, recomenda-se ao Ministério das Cidades que, juntamente com a Caixa Econômica Federal, adote medidas junto ao Município do Rio de Janeiro com vistas à conclusão e operacionalização do empreendimento dentro da etapa remanescente (Etapa 2), conforme programação aprovada pelo Município.

1.1.1.14 CONSTATAÇÃO

Redução do Escopo do Empreendimento sem a Correspondente Redução do Valor Contratado.

Fato

Os trabalhos de fiscalização resultantes da visita às obras do empreendimento VLT CARIOCA, juntamente com os documentos apresentados pela CAIXA e pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, demonstram que houve uma redução do escopo da obra

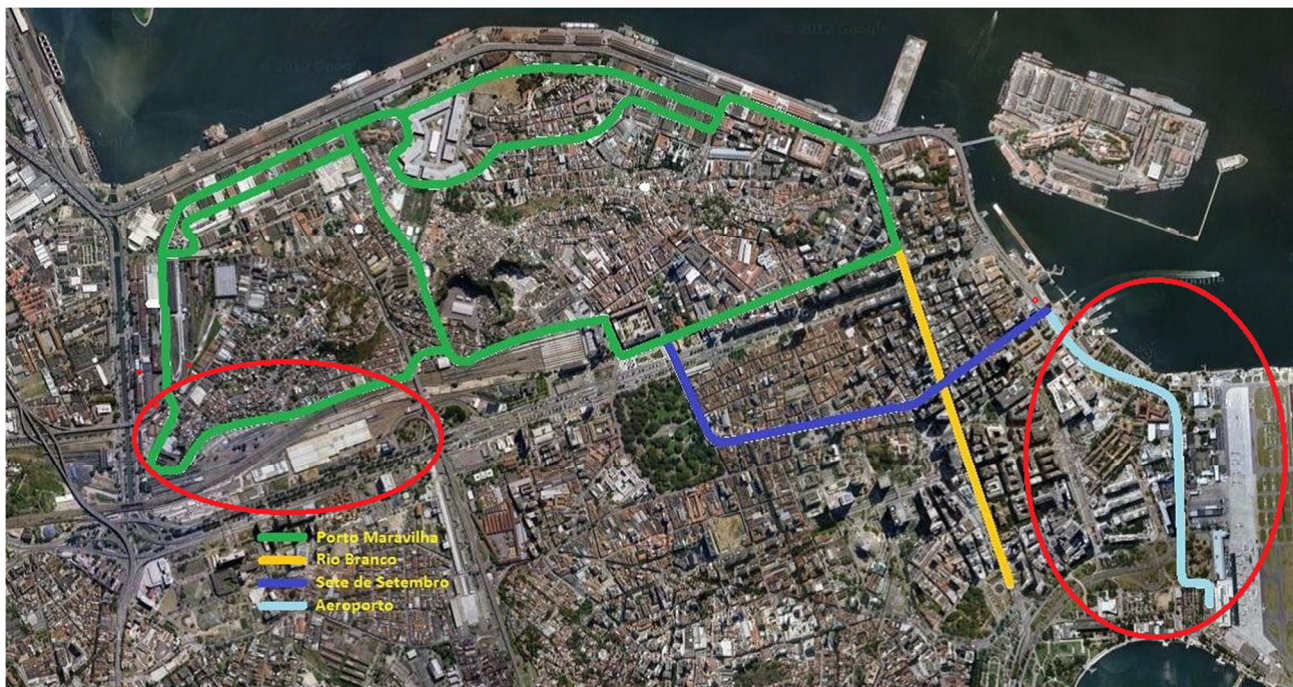
correspondente à diminuição da extensão total do traçado sem que, até o momento da inspeção realizada, tivesse havido uma repactuação do contrato de Parceria Público-Privada e uma redução dos valores contratuais a serem repassados ao consórcio vencedor, referente à implantação da infraestrutura do empreendimento.

Esta Controladoria entende que uma redução da extensão total da via, juntamente com uma redução de elementos de apoio do sistema de transporte, como subestações e estações de embarque e desembarque, obrigatoriamente deve vir acompanhada de uma redução dos valores contratuais a serem repassados ao parceiro privado. Para avaliar mais detalhadamente essa questão, será necessário entender como foi realizada a licitação e contratação desse empreendimento.

De acordo com o Edital de Licitação nº Concorrência nº 01/2012, o objeto da concorrência é a concessão patrocinada para prestação de serviços, incluindo a realização das obras e fornecimento da Rede Prioritária, visando à implantação, operação e manutenção de sistema de transporte de passageiros através de Veículos Leves sobre Trilhos – VLT na região portuária e central do Rio de Janeiro, conforme traçado descrito no Anexo 7 – Projeto Funcional, deste Edital.

Por sua vez, o Anexo 7 – Projeto Funcional estabelece a caracterização geral do sistema de transporte a ser implantado no Município do Rio de Janeiro, incluindo a concepção preliminar do sistema de transporte, a tecnologia VLT, estudos do traçado e da inserção urbana, concepção operacional do sistema VLT do Rio e Cronograma de Implantação. De acordo com o item que trata dos estudos do traçado e da inserção urbana, em face da amplitude da rede proposta para atendimento das premissas impostas para o desenvolvimento do projeto, relacionada à necessidade de ligação da região portuária com a Área Central de Negócios, Lapa, Glória, Cidade e São Cristóvão, denominada Rede Básica, com uma extensão da ordem de 58 km de via singela equivalente; a Prefeitura definiu uma rede prioritária, abrangendo a região portuária e a Área Central de Negócios, para implantação imediata, ficando as demais áreas para serem implantadas em uma segunda etapa, ainda não licitada.

Portanto, o Edital de Licitação e o Projeto Funcional definiram como objeto da concessão a implantação da rede prioritária que engloba toda a região portuária, a ligação da área portuária com Área Central de Negócios, utilizando a Avenida Rio Branco, em toda a sua extensão, e a ligação com o Aeroporto Santos Dumont por meio da ligação Praça XV – Aeroporto, totalizando uma rede de 28 km de extensão, em via singela equivalente, sendo 7,2km de via dupla, 13,6 km de via singela, com circulação unidirecional, e 1,6 km de via singela com circulação bidirecional, conforme Mapa abaixo:



Rede Prioritária – VLT Carioca.

Porém, conforme afirmado anteriormente, houve uma alteração do traçado da via do VLT que resultou em uma diminuição da sua extensão total. O acesso ao Aeroporto Santos Dumont, que inicialmente estava previsto para ser implantado a partir da Praça XV (Na figura acima, trecho em azul claro destacado pelo círculo vermelho), utilizando a rede proposta para acesso à Estação das Barcas, foi alterado para ser realizado por meio de complemento a partir do trecho final da Avenida Rio Branco. Analisando a figura acima e a figura abaixo, percebe-se que o novo trecho adotado tem um comprimento menor do que o trecho inicialmente aprovado, conforme mapa abaixo. Porém, o item que implicou maior redução do comprimento total da via corresponde à exclusão do trecho de via que passaria lateralmente à via férrea até a Estação Central do Brasil (trecho em verde destacado pelo círculo vermelho). Todas essas alterações podem ser vistas na figura abaixo:



Rede Prioritária com alterações – VLT Carioca.

Por meio das Solicitações de Fiscalização nº 02 e 03, a Caixa e a SECPAR – Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro foram solicitadas a apresentarem a relação de todas as alterações realizadas no empreendimento VLT Carioca em relação ao escopo originalmente contratado, principalmente aquelas relacionadas às alterações de traçado geométrico; diminuição da extensão total estipulada no Edital em 28 km de via e alterações nos quantitativos de pontos de paradas, estações, subestações e demais componentes.

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas, em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 003/2015, de 02 de outubro de 2015, informou, por meio do Ofício SECPAR/SUBPE nº 184/2015, de 16 de outubro de 2015, não apresentou detalhes sobre as alterações relatadas nessa constatação limitando-se a informar que as alterações decorrentes da necessidade de readequação do projeto serão objeto de aditivo contratual, que poderá ser enviado à essa CGU tão logo seja formalizado.

Com relação à Caixa Econômica Federal, não houve manifestação em relação às alterações realizadas no empreendimento.

Portanto, esta Constatação tem o objetivo de alertar os gestores federais (Ministério das Cidades e Caixa) e local (Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro) em relação à necessidade de readequar o Contrato de Parceria Público-Privada promovendo a redução dos valores contratuais a serem repassados ao parceiro privado tendo em vista a redução do escopo do projeto de implantação do VLT CARIOCA inicialmente pactuado.

Causa

O projeto não foi integralmente executado conforme definido no edital, projeto e no contrato de execução de obras.

Manifestação da Unidade Examinada

Caixa Econômica Federal

“4.1 Posicionamento GIGOV/RJ: Todas as estações principais previstas, início e fim de linha estão mantidas com adequações de traçados, como pro exemplo, o trecho Barcas x Santos Dumont, que passou a ser Cinelândia x Santos Dumont.

4.2 Com relação à supressão de trecho que passaria lateralmente à via Férrea até a Estação Central do Brasil, até o momento há informação a respeito.

4.3 Esclarecemos, no entanto, que a CAIXA solicitará esclarecimento acerca deste à Prefeitura da Cidade do Rio, bem como pedirá a apresentação de projeto atualizado, que deverá contemplar todas as alterações efetuadas até o momento.

Ofício SECPAR nº 129/22016, de 18 de março de 2016.

Em atenção ao Ofício nº 608/2016/GIGOV/RJ esclarecemos:

Com relação ao traçado da via permanente:

O traçado inicial previa a ligação do Aeroporto Santos Dumont à estação Barcas. No desenvolvimento dos projetos executivos verificou-se a impossibilidade de seguir esse trajeto principalmente na Av. General Justo na altura do 3º COMAR.

Visto que o espaço não era suficiente para acomodar a via do VLT, buscou-se uma negociação com a aeronáutica, que não teve êxito. Assim aceitamos a alteração de traçado que interliga o Aeroporto à Av. Rio Branco.

As ligações entre a Via Binário do Porto, a Rua Antônio Laje e a Av. Rodrigues Alves foram modificadas devido à alteração do desembarque do Túnel Rio 450 anos.

Foi acrescentado o trecho da Rua da Gamboa, para facilitar o acesso ao CIOM.

Com relação às etapas de implantação:

Devido ao grande número de obras ocorrendo simultaneamente, à necessidade de interromper o trânsito em diversas vias e à premissa de não termos canteiros de obra na Cidade durante o período olímpico, priorizamos a implantação dos trechos que ligam a Rua General Mendes de Moraes ao Aeroporto Santos Dumont e a Central do Brasil às barcas. Os demais trechos serão implantados após as Olimpíadas.

O trecho compreendido entre a Rua Pedro Ernesto e a Rua Silvio e Souza (L250, L260, L280 e L210) passaram para a segunda etapa visando compatibilizar com o cronograma de implantação das obras do Porto Maravilha.

Com relação ao número de paradas e subestações:

Algumas paradas mudaram de nome, umas foram realocadas e dez foram suprimidas, conforme motivos relacionados a seguir.



A Parada Pedro Ernesto foi suprimida pela dificuldade de implantação na calçada existente. A via é estreita e a acessibilidade fica praticamente inviável.

A Parada Antônio Lage, que era localizada na Avenida Venezuela, foi suprimida após mudança do percurso.

A Parada Souza e Silva foi suprimida em virtude da proximidade com as Paradas que a circundam.

A Parada Barão de Tefé foi suprimida, devido à alteração do traçado.

A Parada Buenos Aires foi suprimida, em função da proximidade com as Paradas que a circundam.

A Parada América foi suprimida pela dificuldade de implantação, pois seria necessária a desapropriação de imóveis da região.

A Parada Duque de Caxias foi suprimida por estar próxima às paradas que a circundam.

A Parada Praça da República (Campo de Santana) foi suprimida em função da proximidade com a Parada Saara. Outro fator que levou a extinção foi a necessidade de implantar uma via de serviço o que a implantação da Parada inviabilizaria.

A Parada do Carmo foi suprimida em função da exiguidade de espaço para sua implantação e proximidade do bem tombado.

Em virtude da mudança do trajeto até o Aeroporto Santos Dumont foram suprimidas as Paradas Misericórdia e Salgado Filho e criada a Parada Antônio Carlos.

Não ocorreu modificação no número de subestações.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor confirma o apontamento da CGU em relação à alteração do trecho Barcas x Santos Dumont, que passou a ser Cinelândia x Santos Dumont. Conforme afirmado na constatação, é possível verificar que o novo trecho adotado apresenta uma extensão inferior ao trecho inicialmente contemplado na licitação.

Com relação ao trecho que passaria lateralmente à via Férrea, o gestor informa que não há informação oficial a respeito e que solicitou esclarecimentos junto à Prefeitura do Rio de Janeiro em relação ao tema. No expediente encaminhado à Caixa, a Prefeitura também não se manifestou em relação a esse trecho excluído.

A Prefeitura do Rio de Janeiro informa em sua manifestação que há diversas outras alterações em relação aos demais trechos e a pontos de parada.

Dessa forma, as informações apresentadas não foram suficientes para elidir os apontamentos apresentados e a constatação fica mantida aguardando novos esclarecimentos.

Conforme afirmado, este apontamento tem o objetivo de alertar aos gestores federais (Ministério das Cidades e Caixa) e local (Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro) em relação à necessidade de readequar o Contrato de Parceria Público-Privada, promovendo a redução dos valores contratuais a serem repassados ao parceiro privado tendo em vista

a redução do escopo do projeto de implantação do VLT CARIOCA inicialmente pactuado.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao Ministério das Cidades que, juntamente com a Caixa Econômica Federal, solicite ao Município do Rio de Janeiro a apresentação detalhada de todas as alterações realizadas no empreendimento VLT Carioca em relação ao escopo originalmente contratado, principalmente aquelas relacionadas às alterações de traçado geométrico; diminuição da extensão total que estava estipulada no Edital em 28km de via e alterações nos quantitativos de pontos de parada, estações, subestações e demais componentes. Com base nesses estudos, recomenda-se ao Ministério das Cidades elaborar manifestação técnica e adotar medidas, se for o caso, que envolvam a reprogramação do Termo de Compromisso.

1.1.1.15 INFORMAÇÃO

Informação - Visita às Obras.

Fato

A visita às obras de implantação do empreendimento foi realizada em 30/09/2015. A equipe de fiscalização da CGU foi acompanhada por engenheiro da Caixa. Foram percorridos todos os trechos de obra em execução, incluindo as obras de implantação do CIOM – Centro Integrado de Operação e Manutenção e alguns trechos em que os serviços ainda não foram iniciados.

A seguir, apresenta-se o relatório fotográfico da visita com a respectiva descrição:



Foto 1 – Avenida Francisco Bicalho – Vista geral do Protótipo do VLT.



Foto 2 – Avenida Francisco Bicalho – detalhe da via permanente executada.



Foto 3 – Avenida Francisco Bicalho – instalação dos trilhos da via permanente.



Foto 4 – Avenida Francisco Bicalho – Vista geral da execução dos serviços.



Foto 5 – Avenida Francisco Bicalho – trecho próximo à Rodoviária Novo Rio.



Foto 6 – Via Binário do Porto – execução de piso de concreto da Via Permanente.



Foto 7 – Via Binário do Porto – bifurcação com a rua Equador.



Foto 8 – Rua Equador – Assentamento de dormentes e trilhos.



Foto 9 – Via Binário do Porto – Instalação do terceiro trilho de alimentação do VLT.



Foto 10 – Via Binário do Porto – detalhe dos serviços de lançamento dos dutos de PVC.



Foto 11 – Via Binário do Porto – vista geral da Via Permanente.



Foto 12 – Contêineres utilizados para escritório de obras.



Foto 13 – Via Binário do Porto – caixa para instalações elétricas em execução.



Foto 14 – Subestação de energia em execução – próximo à Praça de Santo Cristo.



Foto 15 – Rua de Acesso ao Túnel – proximidades da Praça de Santo Cristo



Foto 16 – Obras de implantação do Centro Integrado de Operação e Manutenção.



Foto 17 – Obras de implantação do Centro Integrado de Operação e Manutenção.



Foto 18 – Acesso ao túnel que interligará o VLT à Avenida Presidente Vargas.



Foto 19 – Interferências arqueológicas – área próxima à Cidade do Samba.



Foto 20 – Início das obras de escavação de trecho próximo à Praça da República.



Foto 21 – Rua da Constituição – Obras de implantação da via Permanente



Foto 22 – Rua da Constituição – detalhe da instalação dos dutos de alimentação elétrica.

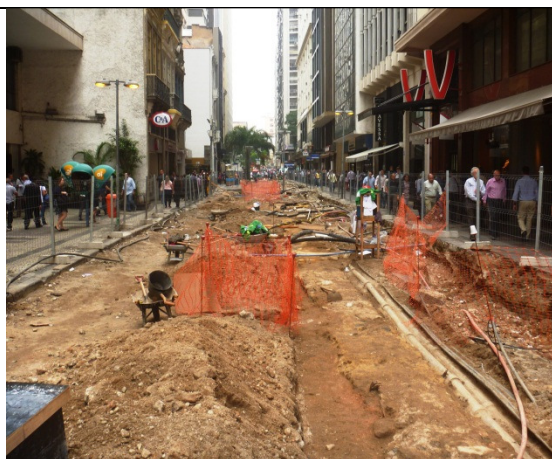


Foto 23 – Rua 7 de Setembro – início dos trabalhos de escavação para Via Permanente.



Foto 24 – Trecho próximo ao Paço Imperial – Implantação da via Permanente.



Foto 25 – Paço Imperial – Implantação de Estação de Embarque do VLT – Barcas.



Foto 26 – Av. Rodrigues Alves – Praça Mauá – via permanente executada.



Foto 27 – Praça Mauá – Via Permanente executada.



Foto 28 – Início da Avenida Rio Branco – obras de recuperação de adutora existente.



Foto 29 – Avenida Rio Branco – base de concreto da via permanente em execução.



Foto 30 – Avenida Rio Branco. Serviços de assentamento de trilhos.



Foto 31 – Avenida Rio Branco – assentamento de trilhos e dormentes.



Foto 32 – Av. Rio Branco – assentamento de trilhos e dormentes.



Foto 33 – Avenida Rio Branco – trecho final – serviços de escavação e concretagem da base.



Foto 34 – Trecho de acesso ao Aeroporto – assentamento de dormentes e trilhos.



Foto 35 – trecho de acesso ao Aeroporto Santos Dumont.	Foto 36 – Aeroporto Santos Dumont – início de execução dos serviços de escavação da estação de embarque e desembarque.
--	--

1.1.1.16 INFORMAÇÃO

CONCLUSÃO

Fato

A primeira questão que merece ser destacada é a verificação que o empreendimento, de acordo com o projeto inicial, não será integralmente executado para atender os Jogos Olímpicos de 2016. Em razão dos atrasos ocorridos, o empreendimento restou dividido em duas etapas. A Etapa 1 tem a previsão de entrega e operação para atender o evento esportivo, que ocorrerá em agosto de 2016. A Etapa 2 será paralisada durante a realização do evento e retomada somente após a sua realização. Dessa forma, o fato de não se entregar o empreendimento de forma integral para os Jogos já configura um atraso nas obras.

Com relação ao processo de seleção do empreendimento, várias falhas foram verificadas. As principais delas dizem respeito à ausência de compatibilidade entre a demanda e a modalidade escolhida, falta de compatibilidade do empreendimento com o as diretrizes do Plano Diretor, ausência de uma análise aprofundada dos valores de investimento e ausência de uma análise conclusiva do EVTE.

No que tange à aprovação do Termo de Compromisso e à análise do EVTE, não houve o atendimento do artigo 4º da Portaria nº 262/2013, que estabelece que o Ministério das Cidades deverá apreciar o EVTE e verificar a aderência das minutas do edital e do contrato ao EVTE. Verificou-se que o Edital, a Minuta de Contrato, o EVTE do VLT Carioca e o fluxo de Caixa foram analisados de forma bem preliminar pelos órgãos do Governo Federal que trabalham com PPP.

Quanto aos Estudos de demanda, considera-se que a escolha do VLT foi baseada principalmente na tecnologia, na questão urbana e no meio ambiente, em detrimento da demanda e da questão econômica e financeira, resultando em uma escolha equivocada com alto investimento para pequeno incremento da demanda no horizonte de projeto.

Com relação à elaboração do LAE – Laudo de Análise Técnica de Engenharia, a CGU identificou que a avaliação de custos do empreendimento apresentou falhas ao realizar uma análise comparativa com uma amostra de projetos bastante heterogênea e muito pequena. A Constatação conclui que, como a Mandatária já possuía o projeto básico e o orçamento detalhado, a análise deveria ter sido realizada comparando-se os grandes grupos de custos, sem levar em conta suas composições.

O relatório demonstra que Decreto nº 7.888, de 15 de janeiro de 2013, que regulamenta a Lei nº 11.578, de 2007 e estabelece os requisitos para a utilização de tecnologia, mão-de-obra e equipamentos nacionais, não foi atendido. Nessa questão, demonstra que,



apesar de a Concorrência ter sido realizada antes da publicação do Decreto, o Termo de Compromisso com o Município foi celebrado após essa data. Dessa forma, entende-se que a aceitação da licitação deveria estar condicionada à repactuação do Contrato de PPP para adequação ao referido decreto.

Com relação ao processo licitatório, a constatação destacou o fato de o mesmo grupo que elaborou a documentação técnica ser o único grupo participante e vencedor do processo licitatório, fato que acarretou a perda de objetividade do certame, pois contrariou o princípio da isonomia e da busca da melhor proposta para administração.

Verificou-se que não houve a devida publicidade da documentação do empreendimento conforme exigido pela Portaria nº 262, de 07 de junho de 2013. Não houve a disponibilização em página da internet do projeto executivo da obra e a disponibilização, pelo Ministério das Cidades, de link para acesso às informações sobre o empreendimento VLT Carioca. Essa questão já foi sanada pelo Município.

No que tange aos marcos contratuais, a equipe de fiscalização identificou que houve uma aumento considerável do quantitativo de marcos contratuais, fato que pode alterar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP, sem que houvesse uma reavaliação por parte dos gestores federais (Caixa e Ministério das Cidades) sobre essas alterações.

Identificou-se o descumprimento da Portaria nº 262/2013, no que diz respeito à previsão de retenção de percentual dos recursos de cada medição, que deveriam ser liberado somente após o início de operação do empreendimento.

Por último, não menos importante, identificou-se que houve uma redução do escopo da obra correspondente à alteração do trecho final próximo ao Aeroporto Santos Dumont, com redução da extensão do VLT, e exclusão de trecho próximo à Central do Brasil. A equipe de fiscalização entende que esse fatos devem ensejar uma repactuação do contrato de PPP com a correspondente redução dos valores contratados.

ENCAMINHAMENTOS

Diante dos fatos apresentados, propõe-se o encaminhamento ao Ministério das Cidades, para conhecimento das irregularidades apontadas e adoção de providências saneadoras.

