

# Obras e empreendimentos de mobilidade urbana custeados com recursos federais – contribuições das auditorias do TCU



**Victor Hugo Moreira Ribeiro**

é servidor do Tribunal de Contas da União, lotado na SeinfraUrbana, e Engenheiro Civil pela Universidade de Brasília.

## RESUMO

Este trabalho sugere possíveis contribuições que podem ser efetuadas pelo Tribunal de Contas da União, considerando sua missão institucional de colaborar para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade, no alcance de objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. São apresentados casos concretos de auditorias executadas em obras e empreendimentos de mobilidade urbana custeados com recursos federais, além de fiscalização realizada na governança da aludida Política, como possíveis caminhos para a melhoria da mobilidade urbana nacional.

**Palavras-chave:** Mobilidade Urbana. Política Nacional de Mobilidade Urbana. Auditoria de obras públicas. Auditoria operacional. Infraestrutura urbana. Controle Externo.

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil passou por mudanças geográficas e demográficas profundas nos últimos 60 anos. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2011a), nos últimos 30 anos, a urbanização brasileira foi acelerada. Em 2010, cerca de 84,4% da população brasileira residia em ambiente urbano, segundo (Ibid.). A diferença fica marcante



quando se compara com o percentual de 75,6% de população urbana detectada em 1991.

No período entre 2000 e 2010, a população urbana brasileira aumentou em 23 milhões de habitantes. Ou seja, as cidades brasileiras passaram por grande expansão em seu contingente populacional. Esse fato traz uma maior demanda por serviços públicos típicos do ambiente urbano, como saneamento, habitação, urbanização de logradouros públicos, iluminação pública e principalmente transporte público coletivo.

Esse contexto intensifica a demanda por transportes públicos coletivos urbanos, o que exige que o Poder Público tome iniciativas no sentido de atender às necessidades da população acerca dessa questão.

O transporte público coletivo é um serviço público reconhecido constitucionalmente como de “caráter essencial” (art. 30, inciso V, da Constituição Federal de 1988 – BRASIL, 1988). O texto constitucional atribui a titularidade da prestação desse serviço para os Municípios e para o Distrito Federal (cf. art. 32, § 1º, da CF/1988), os quais podem prestá-lo de forma direta ou por meio de concessão ou permissão.

Acerca do aumento da demanda por transporte público coletivo experimentado nos últimos anos no Brasil, convém mencionar que, de acordo com dados da Prefeitura de São Paulo (cf. BRASIL, 2012b), a demanda por transporte público coletivo urbano, na cidade de São Paulo, cresceu 86% entre 2002 e 2011, ao passo

que a população residente na cidade cresceu 7,5% no mesmo período.

De fato, estudos acerca da Linha 3-Vermelha do Metrô de São Paulo demonstram um cenário de superlotação da linha, com média de 7,4 passageiros/m<sup>2</sup> durante os horários de pico, em 2015 (cf. BARBOSA, 2016), quando a norma técnica brasileira para fabricação de veículos de transporte urbano de passageiros prevê saturação máxima de 6 passageiros/m<sup>2</sup> (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

O papel do Tribunal de Contas da União (TCU) nesse cenário condiz com sua missão institucional de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade (cf. BRASIL, 2015g). Em outras palavras, espera-se que as fiscalizações executadas pelo TCU tragam subsídios e apontem possíveis melhorias nas políticas públicas que redundem em maior efetividade das ações executadas pela Administração Pública.

Neste artigo, busca-se assinalar algumas importantes ações fiscalizatórias do TCU que poderão trazer benefícios na temática de mobilidade urbana e transporte público coletivo.

## 2. CONCEITOS IMPORTANTES ACERCA DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO

Além da competência dos municípios e do Distrito Federal nessa matéria, a Constituição Federal

de 1988 legou, em seu art. 21, inciso XX, à União a competência de estipular diretrizes para o transporte urbano.

Essa relevante competência legislativa foi recentemente materializada em uma importante referência para entender como se estrutura a questão de transportes urbanos em suas diversas modalidades no Brasil. Trata-se da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, a qual instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) (cf. BRASIL, 2012a).

Nos termos do art. 4º, inciso II, desse diploma legal, conceitua-se mobilidade urbana como a “condição em que se realizam os deslocamentos de cargas e pessoas no espaço urbano” (Ibid.).

Essa lei também deixa claro, em seu art. 3º, § 2º, que o transporte urbano pode ser de natureza pública ou privada. Pode ser caracterizado como coletivo ou individual e pode transportar passageiros ou cargas.

No tocante aos modos de transporte urbano, a lei faz apenas uma distinção fundamental – os modos motorizados e não motorizados. De acordo com os conceitos definidos nesse diploma legal, o transporte motorizado é conceituado como a modalidade que faz uso de veículos automotores, enquanto o transporte não motorizado é a modalidade que se vale do esforço humano ou da tração animal.

Essa mesma referência também faz algumas distinções importantes no que concerne ao transporte público coletivo, transporte público individual e o transporte privado coletivo.

O transporte público coletivo é definido como um “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo Poder Público” (Ibid.). Por seu lado, o transporte público individual trata de um “serviço remunerado de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas” (Ibid.).

Além disso, o transporte privado coletivo é aquele “serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda” (Ibid.).

A referida lei traz também princípios<sup>1</sup> importantes para o desenvolvimento da PNMU, entre os quais destacam-se: i) “a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo”; ii) “eficiência, eficácia e efetividade na prestação de serviços de transporte urbano”; iii) “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços”; e iv) “equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros” (Ibid.).

As diretrizes<sup>2</sup> que orientam a supramencionada política também estão definidas na lei. Entre elas, convém mencionar: i) a integração entre as políticas de desenvolvimento urbano; ii) “prioridade aos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado”; e iii) “priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores



do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado” (Ibid.).

Por fim, a lei também mostra que a mobilidade urbana eficaz e efetiva propicia o atingimento de objetivos<sup>3</sup> relevantes, entre os quais: i) a redução das desigualdades e a promoção da inclusão social; ii) a promoção do acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; e iii) a melhoria nas condições urbanas da população, mormente no tocante à acessibilidade e à mobilidade.

### 3. PAPEL DA UNIÃO NO FINANCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS DE MOBILIDADE URBANA

A Lei nº 12.587/2012 define diversos instrumentos de regulação dos serviços de transporte público coletivo. A prestação e a regulação desse tipo de serviço no Brasil, salvo algumas exceções, está a cargo dos municípios e do Distrito Federal.

Portanto, a União, exceto no caso de transporte interestadual de caráter urbano, exerce papel de fomento e de assistência técnica e financeira aos demais entes federados, conforme art. 16 dessa lei.

Nesse contexto, o Ministério das Cidades é o órgão da Administração Pública Federal Direta responsável pela condução das políticas afetas a transporte urbano, dentre as quais a PNMU, nos termos do art. 27, inciso XI, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com redação dada pelo art. 12 da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

Internamente à estrutura desse Ministério, figura a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (Semob), unidade responsável por formular e implementar a política de mobilidade urbana sustentável.

Entre os programas federais conduzidos pela Semob, constam o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Mobilidade Médias Cidades, PAC Mobilidade Grandes Cidades, PAC Pavimentação e Qualificação de Vias, Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-transporte), além de linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) relacionadas à mobilidade urbana. Convém mencionar que as fontes de recursos para os programas são heterogêneas. Em diversos casos, o mesmo empreendimento é contemplado com transferências voluntárias de recursos federais previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) federal simultaneamente

a contratos de financiamento celebrados com o BNDES e a Caixa Econômica Federal (cf. Acórdão 2.130/2016-TCU-Plenário).

No caso dos programas que utilizam recursos federais – a saber, o PAC Mobilidade Grandes Cidades –, verifica-se que a Semob é responsável pela seleção dos empreendimentos passíveis de receber recursos federais. Após essa seleção, os entes federados necessitam iniciar os trâmites para celebrar o respectivo Termo de Compromisso junto à Caixa Econômica Federal (Caixa), entidade mandatária da União nesses ajustes, conforme Portaria Mcidades nº 164, de 12 de abril de 2013. No plano federal, a Caixa também fica a cargo das análises técnicas acerca do projeto básico e do orçamento da obra.

O processo licitatório da obra somente deve ser iniciado após a devida aprovação do projeto pela Caixa, segundo o Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário. Via de regra, as análises técnicas efetuadas pela Caixa demandam diversas revisões no projeto básico, até que haja condições mínimas para aprovação. Em adição, é importante mencionar que, não raro, emendas parlamentares são incluídas na LOA durante sua tramitação no Congresso Nacional para fins de alocação de recursos federais em empreendimentos de mobilidade urbana. O Ministério das Cidades classifica esses empreendimentos como “Não-PAC Emendas”.

Diante do exposto, convém ressaltar, acerca da efetividade dos investimentos federais em empreendimentos de mobilidade urbana, que recentes dados coletados pelo TCU, publicados no Acórdão 2.327/2015-TCU-Plenário, no tocante à execução desses programas em 2015, mostram o seguinte quadro:

- existem 55 obras de mobilidade urbana paralisadas ou atrasadas diante do total de 378 empreendimentos previstos no PAC Mobilidade. Em relação ao PAC Pavimentação, o número de obras atrasadas ou paralisadas é de 152 dentro de um total de 1.043 empreendimentos. E no que concerne aos empreendimentos “Não PAC Emendas”, o número de obras nessa situação é de 235 em um total de 1.102;
- o percentual de obras de mobilidade urbana financiadas com recursos federais que se encontravam atrasadas ou paralisadas perante o total de empreendimentos previstos, em cada programa, é:

- » PAC Mobilidade – 14,74%;
- » PAC Pavimentação – 14,57%;

Não PAC Emendas – 21,32%; (BRASIL, 2015d).

Ademais, em virtude do alto número de obras ainda não iniciadas, o TCU também calculou a proporção de obras atrasadas ou paralisadas perante o número de obras iniciadas, visando uma métrica mais confiável do grau de eficiência da alocação dos recursos federais em empreendimentos de mobilidade urbana. O cenário encontrado é mostrado a seguir:

- o percentual de obras de mobilidade urbana financiadas com recursos federais que se encontravam atrasadas ou paralisadas diante do total de obras iniciadas, em cada programa, é:

- » PAC Mobilidade – 47,82%;
- » PAC Pavimentação – 45,10%;

Não PAC Emendas – 27,26%; (BRASIL, 2015d).

A corte de contas federal fez algumas ressalvas no tocante à origem dos dados, que são de responsabilidade do Ministério das Cidades e não passaram por nenhum processo de validação do TCU.

De resto, os dados relativos aos empreendimentos “Não PAC Emendas” apresentaram lacunas em relação à situação da obra em 34,39% dos registros, o que afeta os percentuais informados de estágios das obras nesse programa.

Por fim, o TCU trouxe a informação importante de que “os recursos para o PAC Pavimentação não são oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e sim do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – Pró-Transporte, o qual recebe aportes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)” (BRASIL, 2015d).

A materialidade dos recursos envolvidos nesses programas é substancial. O Acórdão do TCU mostra uma previsão de investimentos federais da ordem de R\$ 27,9 bilhões no PAC Mobilidade. Os recursos alocados no PAC Pavimentação alcançam cerca de R\$ 9,8 bilhões, e no Não PAC, por meio de emendas parlamentares, aproximadamente R\$ 15,8 bilhões.

A partir dos dados coletados pelo TCU, é possível perceber que, até 2015, embora haja previsão de investimentos vultosos em empreendimentos de mobilidade urbana, a execução física das obras não foi célere, havendo grande número de obras paralisadas ou atrasadas.

Esse quadro, associado ao aumento da demanda por transportes públicos experimentado recentemente em algumas cidades do país, agrava, ainda mais, a pressão sobre a infraestrutura de mobilidade urbana existente.



Por fim, visando uma possível aceleração na execução de obras de mobilidade urbana, um modelo importante que vem sendo aplicado na execução de obras e operação de empreendimentos de mobilidade urbana é a parceria público-privada, regime criado pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Devido ao fato de o transporte público urbano inserir-se entre as competências municipais ou distritais, em regra, os municípios ou o Distrito Federal constituem o parceiro público na relação contratual.

Não obstante, o Ministério das Cidades, por meio da Portaria Mcidades nº 262/2013, editou e disciplinou regras e procedimentos relativos ao repasse de recursos provenientes do OGU para empreendimentos delegados à iniciativa privada por meio de parceria público-privada (PPP) que tenham sido selecionados no PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades.

#### 4. HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO TCU EM RELAÇÃO À MOBILIDADE URBANA BRASILEIRA

Perante um tema de grande relevância como o tratado, a Corte de Contas federal pode beneficiar e apontar possíveis aprimoramentos às políticas públicas referentes a essa questão.

Historicamente, a atuação do TCU ocorreu, de forma mais intensa, sobre a regularidade da execução de obras voltadas à mobilidade urbana, no âmbito dos ciclos anuais de fiscalizações de obras do TCU, o Fiscobras.

Acompanhando a grande expansão na execução de obras, especialmente metroviárias, no final da década de 1990, o TCU executou auditorias em diversas obras, entre as quais se destacam: i) Metrô de Brasília/DF – Decisão 469/1997-TCU-Plenário e 1.265/2002-TCU-Plenário; ii) Sistema metroviário de Belo Horizonte/MG – trecho Calafate-Barreiro – Decisão 956/1999-TCU-Plenário e 1.334/2002-TCU-Plenário; iii) Sistema metroviário de Natal/RN – Decisão 432/2001-TCU-Plenário, 840/2002-TCU-Plenário e Acórdão 852/2003-TCU-Plenário; iv) Sistema metroviário de Porto Alegre/RS – trecho Assis Brasil-Centro-Azenha – Decisão 600/2001-TCU-Plenário; e v) Sistema de trens urbanos de Recife/PE – Decisões 930/2001-TCU-Plenário e 978/2001-TCU-Plenário.

Parcela expressiva dessas fiscalizações consistiu em auditorias no âmbito do Fiscobras – ciclo anual de fiscalizações de obras públicas realizadas pelo TCU, em obediências às leis de diretrizes orçamentárias (LDO) de



cada exercício, as quais determinam que essa Corte de Contas envie anualmente ao Congresso Nacional relatório consolidado sobre as fiscalizações de obras públicas.

Em vista disso, muitas das auditorias mencionadas, embora tenham representado importante esforço de identificação, prevenção e correção de irregularidades graves, consistiram em fiscalizações individualizadas por obra, sem que se tenha permitido uma visão mais ampla da eficiência e eficácia dos recursos federais investidos em empreendimentos de mobilidade urbana.

Posteriormente, com os avanços nas metodologias de análise de orçamentos e de projetos de obras públicas experimentados a partir do Fiscobras 2005, algumas obras metroviárias tiveram fiscalizações emblemáticas, em razão do vulto e da gravidade das irregularidades encontradas, a saber: i) Sistema Metroviário de Salvador/BA – Trecho Lapa-Pirajá – Acórdãos 1.453/2006, 2.065/2006, 2.369/2006, 2.873/2008, todos do Plenário; e ii) Sistema metroviário de Fortaleza/CE – Linha Sul – Acórdãos 1.444/2006, 3.070/2008, 386/2009, 2.450/2009, todos do Plenário. Em ambos os casos, o TCU constatou diversas irregularidades, entre as quais cabe mencionar:

- ausência de planilha orçamentária referente ao projeto básico e/ou executivo, em violação ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e ao art. 6º, inciso IX, da mesma lei;

- irregularidades graves no processo licitatório, a exemplo de ausência injustificada de parcelamento do objeto (em atendimento ao art. 23, § 1º da Lei 8.666/1993), ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários da proposta dos licitantes, adjudicação do objeto à empresa segunda colocada na licitação sem respeitar as condições da proposta vencedora;
- pagamento por serviços não previstos em contrato e/ou não executados, inclusive por manutenção do canteiro de obras com valor fixo mensal em uma situação de obra paralisada ou em ritmo lento de execução;
- celebração indevida de aditivos contratuais em razão do regime de execução dos contratos das obras ser por empreitada integral, o que, *a priori*, restringe as hipóteses de aditamentos da avença;
- projeto básico deficiente;
- extrapolação dos limites legais para celebração de aditivos contratuais e/ou ausência de formalização desses aditivos; e
- superfaturamento decorrente de preços excessivos, em comparação ao mercado, de quantitativos inadequados, de custos excessivos sem detalhamento com manutenção de canteiro de obra ou com administração local.

Diante dessas irregularidades, o TCU entendeu como dano ao erário os superfaturamentos supramencionados, no valor total de aproximadamente R\$ 50,5 milhões (valores históricos – data-base 1999) para as obras civis do Metrô de Salvador/BA e de cerca de R\$ 51,3 milhões (valores históricos – data-base novembro/1997) para as obras civis da Linha Sul do Metrô de Fortaleza/CE.

Ambos os empreendimentos receberam aportes de recursos federais por intermédio da celebração de convênios entre a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Prefeitura Municipal de Salvador/BA (caso do Metrô de Salvador) e o estado do Ceará (caso do Metrô de Fortaleza).

Por essas razões, foram instauradas tomadas de contas especiais (TCE) para apurar a quantificação do débito e a identificação dos responsáveis. Ambos os procedimentos ainda não tiveram julgamento de mérito.

Portanto, verifica-se que a atuação do TCU acerca de tão importante tema demandava melhorias, de modo a fornecer mais subsídios para aprimorar a Administração Pública no tocante a essa matéria, mormente considerando os riscos identificados na execução das obras supramencionadas.

Não foi por outra razão que, recentemente, criou-se unidade técnica especializada em infraestrutura urbana dentro da Secretaria do Tribunal, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, cujas competências passaram a abarcar desde a continuidade das aludidas fiscalizações de obras públicas no âmbito do Fiscobras até trabalhos mais complexos e estruturantes, conforme se verá seguir.

## 5. CONTRIBUIÇÕES DAS AUDITORIAS DO TCU – POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Mobilidade urbana é tema de diversos trabalhos de fiscalização levados a cabo pelo TCU. Além dos acórdãos já mencionados, cabe destaque ao Acórdão 2.430/2015-TCU-Plenário.

Esse aresto julgou uma auditoria de natureza operacional, cujo objetivo foi avaliar aspectos de governança da PNMU em âmbito federal. O principal critério utilizado foi o “Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas” publicado pelo TCU por meio da Portaria-TCU 230, de 25 de agosto de 2014.

Neste trabalho, o conceito de governança adotado foi “a capacidade dos governos de conceber, formular e implementar políticas e exercer suas funções. Soma-se a este conceito também a capacidade de interação entre atores diversos, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e o *accountability* da atuação governamental” (BRASIL, 2015e).

Os componentes de governança avaliados no trabalho foram: i) Institucionalização; ii) Planos e objetivos; e iii) Coordenação e coerência.

O componente “institucionalização” “se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública” (BRASIL, 2015e). Com efeito, espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com regras, padrões e procedimentos definidos acerca das instâncias decisórias, competências e atribuições de cada agente envolvido.



Por sua vez, o componente “Planos e objetivos” tem relação com a definição de metas e objetivos, a fim de que se possa avaliar a pertinência entre as ações executadas e os resultados esperados para a política.

O componente “Coordenação e coerência” visa averiguar se as organizações públicas agem, de forma articulada e conjunta, visando alcançar as metas estabelecidas, ou se, ao contrário, elas agem de modo disperso, com sobreposição de ações ou esforços cujos resultados possam ser contraditórios.

O quadro detectado pelo TCU, neste trabalho, revelou os seguintes achados de auditoria: i) Metas e indicadores adotados são incapazes de avaliar e medir o progresso e o alcance dos objetivos da PNMU; ii) Objetivos e diretrizes da política não estão sendo claramente considerados como critério de seleção das propostas de empreendimentos de mobilidade urbana apresentadas pelos entes federados para obtenção de recursos federais; iii) Esforço cooperativo entre as esferas de governo é insuficiente para adequada implementação da política; e iv) “As ações do Governo Federal não estão alinhadas de modo a priorizar os modos de transporte não motorizados sobre os motorizados, bem como os serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado” (BRASIL, 2015e).

Perante o quadro detectado, foram propostas diversas recomendações aos órgãos envolvidos, sobretudo o Ministério das Cidades, a fim de que essas

fragilidades e riscos possam ser mitigados e a PNMU possa atingir adequadamente seus objetivos. Ou seja, foram identificadas diversas oportunidades de melhoria, as quais, caso sejam implementadas, poderão propiciar uma atuação mais efetiva da União em benefício da sociedade.

Entre as principais recomendações, podem ser mencionadas as seguintes:

- adotar medidas com vistas à definição de metas e indicadores de desempenho que permitam aferir se, e em que medida, os resultados almejados pela PNMU estão sendo alcançados;
- aperfeiçoar os procedimentos de avaliação e seleção de empreendimentos de mobilidade urbana que irão receber aportes federais, de modo a explicitar os motivos que permitem selecionar a proposta-objeto da análise quanto aos objetivos e às diretrizes da PNMU;
- estabelecer mecanismos de coordenação, comunicação e colaboração com os demais entes federados e partes interessadas na PNMU que permitam alinhar estratégias e ações; e
- instituir mecanismos que mitiguem possíveis desalinhamentos da política pública de mobilidade urbana e outras políticas.

## 6. CONTRIBUIÇÕES EFETUADAS POR AUDITORIAS DO TCU – RECENTES FISCALIZAÇÕES DE OBRAS

Além de trabalhos mais estruturantes, também foi dada continuidade às auditorias de obras públicas enfocadas em empreendimentos de mobilidade urbana, uma vez que a materialidade, a relevância e os riscos envolvidos em parcela expressiva das obras de metrô, veículos leves sobre trilhos (VLT), *bus rapid transit* (BRT), corredores de ônibus, entre outros modais, são elevados.

A partir do Fiscobras 2014, houve acréscimo no número de obras fiscalizadas relacionadas à mobilidade urbana, abarcando, não apenas, os sistemas metroviários, mas também, especialmente, corredores de ônibus.

Uma das motivações para tanto decorre do aumento de investimentos nesse tipo de obra de mobilidade urbana. Vale destacar que dados disponíveis no Acórdão 2.327/2015-TCU-Plenário mostram que cerca de 70% do total de recursos federais para empreendimentos de mobilidade urbana tem previsão de destinação a investimentos em elaboração de projetos, construção ou ampliação de corredores de ônibus e assemelhados.

Em 2014, conforme Acórdão 2.981/2014-TCU-Plenário, ocorreram fiscalizações nas seguintes obras: i) representação acerca de possíveis irregularidades no processo licitatório no corredor de ônibus BRT norte-

sul de Goiânia/GO – TC 010.585/2014-1; ii) Metrô de Salvador – Linha 1 – Lapa-Pirajá; e iii) Metrô de Fortaleza – Linha Sul. O escopo dessas duas últimas auditorias consistiu em verificações acerca da completude e da regularidade das garantias oferecidas pelas empresas contratadas para a execução das obras, em atendimento a decisões prolatadas pelo TCU em fiscalizações anteriores.

Já em 2015, conforme Acórdão 2.805/2015-TCU-Plenário, foram 10 obras de mobilidade urbana fiscalizadas, a saber: i) corredor de ônibus Radial Leste – trecho 1; ii) corredor de ônibus Radial Leste – trecho 3; iii) corredor de ônibus BRT perimetral Itaim Paulista – São Mateus e terminal de ônibus São Mateus; iv) corredor de ônibus M’Boi Mirim-Cachoeirinha; v) Linha Leste do Metrô de Fortaleza/CE; vi) Linha Oeste do Metrô de Fortaleza/CE; vii) Linha Sul do Metrô de Fortaleza/CE; viii) BRT de Fortaleza/CE – anel expresso; ix) expansão e modernização do Metrô do Distrito Federal; e x) BRT – DF – Oeste. As quatro primeiras obras localizam-se em São Paulo/SP.

Enquanto algumas obras mencionadas (corredor de ônibus M’Boi Mirim-Cachoeirinha, Linha Oeste do Metrô de Fortaleza/CE, BRT de Fortaleza/CE – anel expresso, expansão e modernização do Metrô/DF e BRT-DF-Oeste) encontravam-se em estágio incipiente, ainda sem processo licitatório formalizado, outras já tinham contrato celebrado, porém com baixíssimo ritmo de execução física, estando duas delas paralisadas





(corredor Radial Leste – trecho 1 e Linha Leste do Metrô de Fortaleza/CE). Por fim, duas obras estavam em licitação quando das fiscalizações (corredor Radial Leste – trecho 3 e BRT perimetral Itaim Paulista-São Mateus).

O quadro detectado foi de irregularidades graves em parcela expressiva dos empreendimentos. Em pelo menos três deles – corredor Radial Leste – trecho 1, corredor Radial Leste – trecho 3 e BRT perimetral Itaim Paulista-São Mateus – foi proposta a paralisação dos serviços, com a classificação de achados relacionados a sobrepreço e a irregularidades no processo licitatório como irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos do art. 112, § 1º, inciso IV, da LDO 2015 – Lei 13.080/2015, sem prejuízo de, no caso das obras em licitação, expedição de medida cautelar para suspensão do certame.

De fato, no corredor Radial Leste – trecho 1, conforme mostra o Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário, o percentual de sobrepreço detectado foi de 20,93% na amostra analisada e de 10,58% em relação ao valor total da obra. Além disso, no caso concreto, foi executado procedimento de pré-qualificação para a obra simultaneamente a outros 15 empreendimentos, contendo cláusula expressa de que uma licitante só poderia se sagrar vencedora de um dos futuros certames. Convém destacar que as concorrências posteriores às aludidas pré-qualificações não ocorreram na mesma data, o que poderia ocasionar divisão de mercado, considerando que uma licitante vencedora de

um certame anterior já saberia, de antemão, que não poderá se sagrar ganhadora da concorrência posterior. Trata-se, sem dúvida, de procedimento licitatório irregular, conforme atesta o julgado de mérito do caso.

No caso dos corredores Radial Leste – trecho 3 (Acórdão 111/2016-TCU-Plenário) e BRT perimetral Itaim Paulista-São Mateus (Acórdão 358/2016-TCU-Plenário), o percentual de sobrepreço alcançou 16,43% e 15,68% na amostra analisada, respectivamente.

Por sua vez, em 2016, foram feitas fiscalizações de maior abrangência geográfica, abarcando os seguintes empreendimentos: i) corredor de transporte fluvial, em Recife/PE; ii) Linha Leste do Metrô de Fortaleza/CE; iii) Metrô de Salvador/BA – Linhas 1 e 2; iv) VLT de Teresina/PI; v) BRT de Salvador/BA – av. Pinto de Aguiar-Gal Costa e av. Orlando Gomes; vi) BRT norte-sul de Goiânia/GO; vii) sistema de transporte rápido por ônibus para a região metropolitana de Recife/PE; viii) BRT sul de Palmas/TO; ix) BRT Senador Fernandes Távora/Expedicionários em Fortaleza/CE; x) BRT Campo Grande-Ouro Verde e perimetral VI em Campinas/SP; xi) corredor Radial Leste – trecho 1 – São Paulo/SP; e xii) BRT Centro Cohab – novo anel viário – trecho 1 – São Luís/MA.

O empreendimento em que foram identificadas irregularidades mais graves foi o BRT sul de Palmas/TO, o qual se encontrava em licitação e, conforme despacho exarado pelo ministro-relator do caso (BRASIL, 2016g), os estudos de viabilidade técnico-econômica (EVTE) continham lacunas e deficiências, de modo que não

foi possível avaliar se a obra é viável ou não. Outros indícios de irregularidade identificados têm relação com deficiências no anteprojeto de engenharia e nas justificativas para a escolha do regime de execução de contratação integrada. Considerando que a obra ainda se encontrava em licitação, o ministro-relator, referendado pelo Plenário do TCU, julgou pertinente expedir medida cautelar para suspensão do certame, além de comunicar ao Congresso Nacional acerca da ocorrência de IG-P, nos termos do art. 117, § 1º, inciso IV, da LDO 2016 – Lei nº 13.242/2015. O caso foi recentemente julgado por meio do Acórdão 460/2017-TCU-Plenário, no qual restaram confirmados os indícios de irregularidades mencionados.

## 7. DISCUSSÃO SOBRE POSSÍVEIS NOVAS FISCALIZAÇÕES E FORMAS DE ABORDAGEM

A situação exposta pelas fiscalizações de obras realizadas nos Fiscobras 2015 e 2016 mostra que persistem muitos dos problemas identificados desde 2005 em empreendimentos de mobilidade urbana, a exemplo de projetos básicos deficientes, sobrepreços, processos licitatórios restritivos etc.

Em razão da materialidade, da relevância e do risco desses empreendimentos, seria de suma importância que os controles internos das entidades afetas à execução dos recursos federais nesses casos – o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, na qualidade de mandatária da União, estivessem bem desenhados e desenvolvidos, sobretudo no que concerne a seus respectivos corpos técnicos de engenharia, abarcando os principais riscos relacionados ao projeto e ao orçamento dessas obras.

Com um corpo técnico qualificado e alocado em uma estrutura de controle interno bem desenhada, boa parte dos riscos revelados pelas auditorias executadas pelo TCU seria mitigado, e é possível que a ocorrência persistente das graves irregularidades identificadas fosse evitada, o que poderia tornar mais efetiva a atuação da União no apoio à execução dessas obras.

Por isso, visando combater a recorrência das irregularidades graves identificadas nos empreendimentos, sugere-se que o TCU verifique e avalie a estrutura de controles internos alocada nesses dois entes – Ministério e Caixa. Cabe assinalar que o TCU também sinalizou a importância de um trabalho sobre essa questão, conforme mostra o subitem 9.2 do Acórdão 1.737/2015-TCU-Primeira Câmara.

## 8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que a mobilidade urbana se reveste de grande importância para a população brasileira. Nesse contexto, cabe ao TCU, em sua missão institucional de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade, fornecer subsídios e propostas que possam trazer melhorias à atuação do Estado nessa matéria.

Evidenciou-se que, no passado, o TCU teve como maior enfoque de suas ações fiscalizatórias a realização de auditorias em empreendimentos específicos de mobilidade urbana. Foram observadas, naquela ocasião, irregularidades graves em boa parte das auditorias realizadas, que demonstraram quadro de graves riscos para a Administração Pública.

Recentemente, objetivando trazer contribuições mais abrangentes, a Corte de Contas federal buscou realizar trabalhos mais estruturantes que evidenciassem eventuais fragilidades ou oportunidades de melhoria na execução da PNMU. Entre as principais recomendações feitas ao Ministério das Cidades, podem ser mencionadas as seguintes:

- adotar medidas com vistas à definição de metas e indicadores de desempenho adequados e confiáveis; e





- aperfeiçoar os procedimentos de avaliação e seleção de empreendimentos de mobilidade urbana que irão receber aportes federais, de modo a explicitar os motivos que permitem selecionar a proposta-objeto da análise quanto aos objetivos e às diretrizes da PNMU.

A partir do Fiscobras 2014, houve acréscimo no número de obras fiscalizadas relacionadas à mobilidade urbana, abarcando não apenas os sistemas metroviários, mas também, especialmente, corredores de ônibus.

Outrossim, dados disponíveis no Acórdão 2.327/2015-TCU-Plenário mostram que cerca de 70% do total de recursos federais para empreendimentos de mobilidade urbana tem previsão de destinação a investimentos em elaboração de projetos, construção ou ampliação de corredores de ônibus e assemelhados.

Nesse contexto, recentes fiscalizações feitas pelo TCU em obras de mobilidade urbana revelam um quadro de grandes riscos para o atingimento dos objetivos traçados para os investimentos federais no setor. Foram constatadas irregularidades graves em diversos casos, em especial no tocante a sobrepreço, projeto básico deficiente e irregularidades nos procedimentos licitatórios.

Em alguns casos, a gravidade dos problemas ensejou recomendação de paralisação das obras expedida ao Congresso Nacional, sem prejuízo de medidas cautelares afetas à suspensão de procedimentos licitatórios.

Por fim, foi sugerida possível nova abordagem em fiscalizações do Tribunal, visando avaliar os controles internos desenhados para a consecução dos objetivos desejados para os investimentos federais no setor, visando mitigar os riscos e prevenir a ocorrência das

persistentes irregularidades identificadas pelas auditorias do TCU. Conforme visto, essa é uma forma de atuação secundada pela Corte de Contas federal por meio do Acórdão 1.737/2015-TCU-Primeira Câmara.

## NOTAS

- 1 Os princípios da PNMU constam do art. 5º da Lei nº 12.587/2012
- 2 As diretrizes da política estão no art. 6º da Lei nº 12.587/2012.
- 3 Os objetivos, por sua vez, estão declarados no art. 7º da Lei nº 12.587/2012.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 15570: especificações técnicas para fabricação de veículos de características urbanas para transporte coletivo de passageiros. Rio de Janeiro: ABNT, 20 mar. 2009. 19 p.

BARBOSA, B. Alívio na lotação do Metrô e CPTM deve ficar para 2017. UOL, São Paulo, SP, ano 2016, p. 1-16, 11 jan. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/P8oTmW>>. Acesso em: 26 out. 2016.

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016a. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/ZuK7ON>>. Acesso em: 23 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sinopse do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, RJ, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/XwWJ4H>>. Acesso em: 23 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 maio 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/BW6wDI>>. Acesso em: 23 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/fQqGGB>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/LEvQd>>. Acesso em: 23 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015a. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jan. 2015. Edição extra. Disponível em: <<https://goo.gl/vkEbj2>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015b. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2015. Edição extra. Disponível em: <<https://goo.gl/AfcXhA>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016b. Altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória no 717, de 16 de março de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 set. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/X8rUQ6>>. Acesso em: 23 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria Mcidades nº 164, de 12 de abril de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 150, n. 71, 15 abr. 2013. Seção 1, p. 101.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria Mcidades nº 262, de 7 de junho de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 150, n. 109, 10 jun. 2013. Seção 1, p. 56.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de São Paulo/SP. Transporte Coletivo absorve 80% a mais de passageiros na última década. Informes Urbanos, São Paulo, ano 2012, n. 11, p. 1-5, ago. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/xXHR0n>>. Acesso em: 23 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 111/2016c. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 27/1/2016. Disponível em: <<https://goo.gl/iiKCPT>>. Acesso em: 31 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 358/2016d. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 24/2/2016. Disponível em: <<https://goo.gl/K6FmP7>>. Acesso em: 31 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 386/2009. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 11/3/2009. Disponível em: <<https://goo.gl/DuhrTe>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 460/2017. Plenário. Relator: Ministro-substituto André Luís de Carvalho. Sessão de 15/3/2017. Disponível em: <<https://goo.gl/cZxtmz>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 852/2003. Plenário. Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Sessão de 9/7/2003. Disponível em: <<https://goo.gl/QngEaA>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.444/2006. Plenário. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Sessão de 16/8/2006. Disponível em: <<https://goo.gl/URsDqo>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.453/2006. Plenário. Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 16/8/2006. Disponível em: <<https://goo.gl/wpFokg>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.737/2015c. Primeira Câmara. Relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira. Sessão de 24/3/2015. Disponível em: <<https://goo.gl/R9N6Dv>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.923/2016e. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 27/7/2016. Disponível em: <<https://goo.gl/z1aYHw>>. Acesso em: 31 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.065/2006. Plenário. Relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 16/8/2006. Disponível em: <<https://goo.gl/5TQwSw>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.099/2011. Plenário. Relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 10/8/2011. Disponível em: <<https://goo.gl/J7hRrc>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.130/2016f. Plenário. Relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 17/8/2016. Disponível em: <<https://goo.gl/H8QUvu>>. Acesso em: 23 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.327/2015d. Plenário. Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 16/9/2015. Disponível em: <<https://goo.gl/TuPqgU>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.369/2006. Plenário. Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 6/12/2006. Disponível em: <<https://goo.gl/Qzz0ED>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.430/2015e. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 30/9/2015. Disponível em: <<https://goo.gl/sAUMAS>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.450/2009. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 21/10/2009. Disponível em: <<https://goo.gl/0fw69x>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.805/2015f. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 4/11/2015. Disponível em: <<https://goo.gl/F8O7u1>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.873/2008. Plenário. Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 3/12/2008. Disponível em: <<https://goo.gl/gRoLHj>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.981/2014. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 5/11/2014. Disponível em: <<https://goo.gl/RwHEeT>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.070/2008. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 10/12/2008. Disponível em: <<https://goo.gl/1j379w>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Comunicação de medida cautelar ao Plenário do TCU. Plenário. Relator: Ministro-substituto André Luís de Carvalho. Sessão de 21/9/2016 – Ata 36/2016g. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 set. 2016. p. 97-98. Disponível em: <<https://goo.gl/EsaVf0>>. Acesso em: 31 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 432/2001. Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Sessão de 11/7/2001. Disponível em: <<https://goo.gl/ACxjFO>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 469/1997. Plenário. Relator: Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira. Sessão de 6/8/1997. Disponível em: <<https://goo.gl/5OHiQL>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 600/2001. Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Sessão de 22/8/2001. Disponível em: <<https://goo.gl/i089Hf>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 840/2002. Plenário. Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Sessão de 10/7/2002. Disponível em: <<https://goo.gl/vtBDkl>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 930/2001. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 7/11/2001. Disponível em: <<https://goo.gl/ksilY>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 956/1999. Plenário. Relator: Ministro Humberto Souto. Sessão de 15/12/1999. Disponível em: <<https://goo.gl/VBUoLY>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 978/2001. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 21/11/2001. Disponível em: <<https://goo.gl/iK8lRT>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 1.265/2002. Plenário. Relator: Ministro Adylson Motta. Sessão de 25/9/2002. Disponível em: <<https://goo.gl/WgBbUb>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 1.334/2002. Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Sessão de 9/10/2002. Disponível em: <<https://goo.gl/9xHg9r>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Mapa Estratégico TCU 2015-2021. Disponível em: <<https://goo.gl/SBij3T>>. Acesso em: 23 out. 2016.