

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

Programa de Fiscalização  
em Entes Federativos – V04º  
Ciclo

Número do Relatório: 201701303

## Sumário Executivo Barbacena/MG

### Introdução

Este documento trata do resultado dos exames realizados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União no Quarto Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, instituído pela Portaria CGU nº 208, de 17/01/2017. Os trabalhos foram realizados em campo no período de 03 a 07 de abril de 2017, no município de Barbacena/MG, não havendo imposição de qualquer restrição.

A definição do escopo foi feita a partir de critérios de relevância, criticidade e de materialidade dos programas de governo, buscando verificar a regularidade da aplicação dos recursos públicos federais descentralizados ao município de Barbacena/MG. Foram realizados exames em contas e documentos, além de inspeção pessoal e física das obras, instalações e serviços em andamento.

Foram fiscalizados dois empreendimentos, ambos relacionados a programas/ações do Ministério das Cidades:

- a) Residencial São Francisco, Lotes I, II, III e IV, com 320 unidades habitacionais, inserido no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e gerenciado pelo Banco do Brasil; e
- b) ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário – SES, no âmbito da Segunda Fase do PAC 2 – Programa de Aceleração do Crescimento, objeto do Termo de Compromisso - TC nº 0350.901-98/2011, firmado em 31/10/2011 entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Barbacena.

### Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

<b>População:</b>	126284
<b>Índice de Pobreza:</b>	22,85
<b>PIB per Capita:</b>	10.712,31
<b>Eleitores:</b>	87811
<b>Área:</b>	788

Fonte: Sítio do IBGE.

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

### Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DAS CIDADES	MORADIA DIGNA	1	19.200.000,00
	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	1	7.698.856,69
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>2</b>	<b>26.898.856,69</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados. A Prefeitura Municipal de Barbacena manifestou-se em 29/06/2017 e o Banco do Brasil em 04/08/2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

## Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no município de Barbacena/MG no âmbito do Quarto Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, foram constatadas falhas na aplicação dos recursos federais examinados. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância.

Com relação ao empreendimento do PMCMV, verificou-se a paralisação e o abandono das obras que, em virtude disso, foram submetidas a atos de vandalismo e depredação. Identificou-se a ocorrência de falhas de gerenciamento referentes à morosidade na adoção das medidas e ausência de colocação de vigilância na obra, bem como falhas nos normativos que regulamentam o PMCMV. Constatou-se também que não houve cobrança da multa contratual, além do pagamento por serviços não executados, implantação das edificações em cota

diferente da cota prevista em projeto e execução irregular de aterro em terreno do empreendimento.

Quanto à ampliação do Sistema de Esgotamentos Sanitário, verificou-se a ocorrência de restrição à competitividade no edital da licitação e morosidade na execução e posterior paralisação das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário.

**Ordem de Serviço:** 201700594

**Município/UF:** Barbacena/MG

**Órgão:** MINISTERIO DAS CIDADES

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** BANCO DO BRASIL SA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 19.200.000,00

## 1. Introdução

Este documento trata do resultado dos exames realizados pelo Ministério da Transparéncia e Controladoria-Geral da União no Quarto Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, aprovado pela Portaria SFC/CGU nº 208, de 17 de janeiro de 2017. Os trabalhos foram realizados em campo no período de 03 a 07 de abril de 2017, no município de Barbacena/MG, não havendo imposição de qualquer restrição.

A definição do escopo foi feita a partir de critérios de relevância, criticidade e de materialidade dos programas de governo, buscando verificar a regularidade da aplicação dos recursos públicos federais descentralizados ao município de Barbacena/MG. Foram realizados exames em contas, documentos, prestações de contas, projetos de engenharia, além de inspeção física das obras.

O Programa e ação contemplados foram respectivamente 2049 - MORADIA DIGNA e 00AF - INTEGRALIZACAO DE COTAS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – FAR. O empreendimento está inserido no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, gerido pelo Ministério das Cidades, com a finalidade de propiciar casa própria a famílias de baixa renda.

O empreendimento fiscalizado foi o Residencial São Francisco, Lotes I, II, III e IV, com 320 unidades habitacionais, totalizando R\$ 19.200.000,00 em recursos federais do PMCMV. De acordo com informações veiculadas na imprensa, esse empreendimento encontrava-se com as obras paralisadas e abandonadas.

O objetivo da ação de controle é verificar a situação dos empreendimentos acima referenciados tendo em vista principalmente a paralisação e o abandono das obras. As questões de auditoria colocadas foram:

Qual a situação das obras dos empreendimentos? Estão paralisadas? Se encontram abandonadas?

Quais os motivos da paralisação/abandono das obras?

As unidades habitacionais e a infraestrutura do empreendimento foram ou estão sendo construídas em conformidade com as especificações técnicas previstas em projeto e com as normas técnicas vigentes?

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de inspeção física e registros fotográficos, análise documental, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 04 de agosto de 2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos gestores federais, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Informação

##### Fato

###### Do Programa

O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, gerido pelo Ministério das Cidades, foi criado em 25/03/2009 pela Medida Provisória - MP nº 459, convertida na Lei nº 11.977, de 07/07/2009, com a finalidade de propiciar casa própria a famílias de baixa renda.

A Lei do PMCMV foi regulamentada inicialmente pelos Decretos nº 6.819, de 13/04/2009, e nº 6.962, de 17/09/2009 (ambos revogados). Atualmente, a Lei é regulamentada pelo Decreto nº 7.499, de 16/06/2011, alterado pelos Decretos nº 7.795, de 24/08/2012, e nº 7.825 de 11/10/2012.

Trata-se de um programa de grande alcance social, financiado com recursos da União transferidos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (dois fundos gerenciados pela Caixa) e diretamente do Orçamento Geral da União – OGU para a Caixa, agente operador do Programa. A quase totalidade dos recursos do PMCMV é destinada à Faixa I (0 a 3 salários mínimos). Inicialmente, o Decreto nº 6.819, de 13/04/2009, estabeleceu que os recursos seriam destinados às famílias com renda de até três salários mínimos (R\$ 1.395,00 reais na época) e agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda de até R\$15.000,00 ao ano. Posteriormente, por meio do Decreto nº 7.499, de 16/06/2011, o valor de R\$ 1.395,00 foi alterado para R\$ 1.600,00.

Desde o início do Programa em 2009, os beneficiários na área urbana do PMCMV Faixa 1 responsabilizavam-se por prestações mensais de R\$50,00 ou no máximo 5% de sua renda familiar mensal, que deveriam ser pagas ao longo de dez anos. A partir do Decreto nº 7.795, de 24/08/2012, art. 8º, §10, a prestação mensal passou para R\$25,00 como valor mínimo, podendo alcançar no máximo 5% da renda bruta familiar. Ao final, o imóvel é transferido para o nome do beneficiário.

Além da Caixa Econômica Federal - CEF, a partir de 2011, o Banco do Brasil - BB também se tornou Agente Executor do Programa Minha Casa Minha Vida na Faixa I e é a instituição responsável pela aprovação e acompanhamento do empreendimento Residencial São Francisco, objeto desta fiscalização.

## Dos Empreendimentos

O Residencial São Francisco, empreendimento gerenciado pelo Banco do Brasil, contempla a execução de 320 unidades habitacionais, com valor total de R\$ 19.200.000,00, conforme detalhado abaixo:

*Tabela I – Descrição do empreendimento/Valores*

Código da Operação	Lote	Número de Blocos	Número de Unidades Habitacionais	Valor (R\$)
491986	I	05	100	6.000.000,00
492010	II	03	60	3.600.000,00
492088	III	04	80	4.800.000,00
492151	IV	04	80	4.800.000,00
<b>Total</b>		<b>16</b>	<b>320</b>	<b>19.200.000,00</b>

Os contratos celebrados são denominados Instrumento Particular, com efeito de escritura Pública, de compra e venda de imóvel urbano e de produção de empreendimento habitacional, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Foram celebrados os instrumentos de números 2013/3901 – FAR40 (Lote I), 2013/3901 – FAR037 (Lote II), 2013/3901 – FAR 039 (Lote III) e 2013/3901 – FAR 038 (Lote IV), com as seguintes características:

- Contratante/Comprador e Cessionário – Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, representado pelo Banco do Brasil S.A;
- Executor do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU – Banco do Brasil S.A;
- Construtora/Contratada e Cedente – CLIP Empreendimentos e Construções Ltda., denominada Construtora;
- Vendedor (terreno) – PLANALTO Empreendimentos Ltda. Imóvel objeto da compra e venda correspondente a 2.750 metros quadrados de área, localizada na cidade de Barbacena, no loteamento São Judas Tadeu, no Bairro Cruz das Almas.
- Prazo de Execução – 30/09/2014
- Quantidade de Parcelas - 16

*Tabela II – Valores do Residencial São Francisco por Lote*

Lote	Valor global da Operação (R\$)	Valor de Compra e Venda (Terreno) (R\$)	Valor do Trabalho Técnico Social (R\$)	Valor da Produção do Empreendimento (R\$)	Caução da Empresa Executora (R\$)
I	6.000.000,00	153.846,15	120.000,00	5.726.153,85	97.923,41
II	3.600.000,00	92.307,69	72.000,00	3.435.692,31	73.060,15
III	4.800.000,00	123.076,92	96.000,00	4.580.923,08	95.265,19
IV	4.800.000,00	123.076,92	96.000,00	4.580.923,08	98.039,59

Para viabilização do empreendimento, a Construtora apresentou orçamento e cronograma de custos não incidentes no valor de R\$ 98.039,59, relativos à execução das redes de água, esgoto, drenagem pluvial, pavimentação e iluminação de acesso. Esses custos não compuseram a planilha orçamentária aprovada pelo BB e seriam assumidos pela Construtora com a finalidade de viabilizar a implantação do empreendimento. Além disso, o acesso ao empreendimento São Francisco IV, somente seria viável por meio da execução da abertura de via pela Construtora como custo não incidente, apresentado em projeto, orçamento, cronograma e memorial.



Vista Geral da área de execução do Empreendimento Residencial São Francisco.

Foi apresentada a dispensa da licença ambiental emitida pela Superintendência Regional de Regularização Ambiental Zona da Mata e de Autorização Ambiental para funcionamento pelo Conselho Estadual de Política Ambiental-COPAM.

De acordo com a análise do BB, a Prefeitura Municipal de Barbacena apresentou instrumento de compromisso, datado de 22/02/2013, firmando compromisso em elaborar e executar o trabalho social e a seleção dos beneficiários. Além disso, a Prefeitura se comprometeu a

ampliar a instalação dos equipamentos sociais necessários para atendimento da demanda a ser gerada pelo empreendimento.

### **2.1.2. Paralisação e atraso das obras de execução do empreendimento Residencial São Francisco - PMCMV.**

#### **Fato**

Os instrumentos contratuais de números 2013/3901 – FAR40 (Lote 1), 2013/3901 – FAR037 (Lote 2), 2013/3901 – FAR 039 (Lote 3) e 2013/3901 – FAR 038 (Lote 4) foram assinados em 30 de abril de 2013 e estabeleceram como prazo final de execução das obras a data de 30/08/2014, com um cronograma de 16 parcelas de liberação de recursos. Verificou-se que as obras de implantação do empreendimento encontram-se paralisadas desde janeiro de 2014, fato que está gerando o atraso na implantação do empreendimento.

A data de início das obras foi 01/07/2013. A primeira medição dos serviços correspondeu ao período de 01/07 a 31/07/2013 e a primeira vistoria foi realizada em 29/07/2013. Posteriormente, foram realizadas mais 05 medições com valores medidos e pagos, conforme quadro abaixo:

*Tabela I – Relação de Medições Realizadas para cada um do Lotes.*

Medição	Lote I		Lote II		Lote III		Lote IV	
	Valor	Percentual	Valor	Percentual	Valor	Percentual	Valor	Percentual
1	1.035.913,22	17,27	494.757,70	13,74	423.009,54	8,81	400.427,59	8,34
2	217.672,66	3,63	140.525,52	3,90	270.706,67	5,64	69.025,61	1,44
3	253.830,25	4,23	160.041,49	4,45	257.560,21	5,37	102.688,99	2,14
4	187.979,87	3,13	84.340,52	2,34	129.225,24	2,69	64.270,29	1,34
5	69.097,46	1,15	93.340,48	2,59	48.688,14	1,01	137.041,70	2,86
6	148.108,07	2,47	56.291,19	1,56	128.369,03	2,67	69.420,22	1,45
<b>Total</b>	<b>1.912.601,53</b>	<b>31,88</b>	<b>1.029.296,90</b>	<b>28,59</b>	<b>1.257.558,83</b>	<b>26,20</b>	<b>842.874,40</b>	<b>17,56</b>

*Fonte: Medições/Relatórios de acompanhamento do empreendimento - \* Valores em R\$*

Após a 6ª medição, que corresponde ao período de 01/12 a 31/12/2013, as obras foram paralisadas, conforme relatado abaixo na 7ª medição:



## F.E. - FICHA EXTRATO RAE nº 201439012014-CIM

FAR PMCMV - FAIXA 1

## 1. IDENTIFICAÇÃO:

Fonte de Recursos: FAR

1.1 Modalidade:  Aquisição de terreno e construção  Construção em terreno doado

## 1.2 Proponente: SOMART ENGENHARIA LTDA

Nome do empreendimento:	RESIDENCIAL SÃO FRANCISCO II	CNPJ:	04.830.645/0001-02
Endereço do empreendimento:	RUA HUM S/N - LOTES 01 AO 08- QUADRA 02		
Bairro:	SÃO JUDAS TADEU		
Cidade:	BARBACENA	UF:	MG
Construtora:	CLIP EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA	CEP:	36205-734

## 2. DADOS:

## 2.1 Dados da RAE:

## 2.2 Dados do Contrato:

nº da RAE:	2014390102014 - CIM	Data de Término:	30.09.2014
nº da O.S. :	2014	% previsto para Etapa:	46,45%
Empresa terceirizada :	VIA CONSULTORIA DE ENGENHARIA LTDA		

## 3.RESULTADOS:

Data da Vistoria:	24.01.2014		
% de Obra Executada:	30,02%		
Estágio de Obra:	Em Dia	X	Atrasada 39 dias
			Adiantada _____ dias

## 4.Observações:

7ª Medição. A construtora apresentou a PLS com 0% de execução de obra para o período, devido a paralisação dos funcionários da obra. Não há valor à ser pago para a 7ª medição. Foi solicitado à Construtora a repactuação do cronograma físico-financeiro da obra e apresentação de justificativa pela paralisação das atividades. O " % de Obra Executada " apresentado, refere-se a execução de obra até a 6ª medição.

Local e Data	São Paulo, 26 de fevereiro de 2014
--------------	------------------------------------

Em resposta à Solicitação de Fiscalização da CGU nº 201700594/01, de 11/04/2017, o Banco do Brasil - BB foi instado a informar qual a data considerava como marco de paralisação das obras. Por meio do Ofício da Diretoria de Empréstimos e Financiamentos – 2017/000089, de 22/05/2017, informou que, em vistoria realizada em janeiro de 2014, a engenharia do Banco identificou, pela primeira vez, a dificuldade da construtora Clip em cumprir o cronograma de obras. Informou também que o BB solicitou justificativas e, para comprovação, apresentou 2 e-mails, um datado de 20/01/2014 e o outro de 31/01/2014, nos quais solicita esclarecimentos sobre a paralisação e justificativa pelo atraso das obras.

Houve indicação por parte da empresa executora dos serviços de previsão de reinício das obras. A primeira indicação ocorreu em fevereiro de 2014. Por meio de documento intitulado “Justificativa para atraso de obras do Residencial São Francisco”, de 17 de fevereiro de 2014, encaminhado ao BB, a construtora informou que o atraso na emissão da Certidão Negativa de Débito - CND do INSS havia impossibilitado o recebimento do valor de medições realizadas pela Construtora, fato que havia gerado a paralisação do empreendimento. Ressaltou à época que a CND havia sido emitida e estipulou a data de 24 de fevereiro para reinício da implantação do empreendimento, o que efetivamente não ocorreu.

Em resposta à referida Solicitação de Fiscalização, o BB informou também que, em março de 2014, o Relatório de Acompanhamento de Engenharia apontou não evolução da obra, ocasião na qual solicitaram novamente esclarecimentos à construtora, bem como apresentação de plano para retomada das obras e novo cronograma ajustado. O BB informou que, em junho, o pedido foi reiterado.

Posteriormente, por meio de documento “Justificativa para retomada de obras do Residencial São Francisco”, de 11 de setembro de 2014, a Construtora informou, entre outros, que a empresa havia enveredado esforços para manter a continuidade dos trabalhos, havia aderido ao REFIS, vendido ativos e negociado débitos. Por último, informou que iria retomar as obras do empreendimento apresentando novos cronogramas de execução. De acordo com informações obtidas em resposta ao questionamento da CGU, o novo cronograma com prazo de obra totalizando 36 meses foi aprovado pelo BB.

De acordo com o BB, em outubro de 2014, foi encaminhado à empresa aditivo para assinatura sem que o Banco obtivesse resposta, motivo pelo qual iniciaram os procedimentos de substituição da Construtora.

Portanto, a análise da documentação apresentada pelo BB, bem como as respostas aos questionamentos realizados pela CGU comprovam a paralisação das obras, tendo como marco inicial o mês de janeiro de 2014. A visita às obras de engenharia e a análise dos demais documentos evidenciam que o problema persiste atualmente, totalizando aproximadamente uma paralisação de 41 meses e um atraso de quase 3 anos na data de conclusão do empreendimento.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício 2017/005170, de 04 de agosto de 2017, o Banco do Brasil apresentou a seguinte manifestação:

*“Em atenção ao Ofício nº 12270/2017, apresentamos nossas considerações acerca dos resultados apresentados no Relatório Preliminar 201700594, bem como complementar as informações já prestadas na videoconferência realizada, entre CGU-MG e Banco do Brasil, em 28/07/2017 e no Ofício 594 CGU-MG/Equipe de Fiscalização, de 11/04/2017.*

*Inicialmente, gostaríamos de traçar um panorama do cenário econômico e político existente à época da paralisação das obras do empreendimento São Francisco I a IV.*

*Ao final do ano de 2013, o Programa entrou em uma fase atípica, nunca antes enfrentada, qual seja: faltavam recursos para pagamento das obras executadas. Em razão disso, os pagamentos às construtoras começaram a ser feitos com atraso. Diante dessa situação, o direcionamento do Governo Federal foi: a) ampliar o intervalo de tempo compreendido entre a execução e o pagamento das obras e b) incentivar a diminuição do ritmo dessas, na tentativa de minimizar o descasamento entre os cronogramas físico e financeiro. Essa situação permaneceu durante todo o ano de 2014 e 2015.*

*Nesse contexto, as construtoras que eram pagas em até 7 dias, passaram a receber em períodos superiores a 60 dias, o que impactou profundamente o fluxo de caixa dessas empresas, em especial, as de pequeno porte como a CLIP Engenharia, uma vez que no PNHU Faixa 1, a margem de lucro é muito estreita e as construtoras não contam com volume elevado de capital de giro.*

*É nessa época, que a CLIP começa a apresentar dificuldades em dar andamento nas obras do empreendimento São Francisco I a IV, sendo ele, o primeiro, dentre os contratados pelo Banco, a ter as obras paralisadas e abandonadas.*

*No período que antecede ao do atraso de recursos, citado no parágrafo anterior, os empreendimentos eram entregues tempestivamente, e, na maioria das vezes, antes do prazo previsto contratualmente.*

*Por esse motivo, não haviam procedimentos que versassem sobre paralisação de obras, vigilância e suplementação de recursos. E quando os primeiros casos surgiram, o Governo Federal já enfrentava escassez de recursos, o que impediu a autorização de custos adicionais não previstos inicialmente na contratação dos empreendimentos.*

*A combinação de fatores: escassez de recursos e ausência de previsão normativa, resultou em sérias dificuldades financeiras para as empresas e por consequência, atraso e paralisação em várias obras do Programa.*

*Adicionalmente, ressaltamos que o Banco, como Sociedade de Economia Mista, não pode dispor de recursos próprios para executar políticas públicas. A forma de execução do Programa no Banco ampara-se em previsões normativas, tendo como fluxo o anterior repasse dos recursos e posterior realização dos serviços”.*

## **Análise do Controle Interno**

A manifestação do Banco do Brasil confirma o apontamento da CGU em relação à paralisação das obras do empreendimento Residencial São Francisco, bem como complementa as informações prestadas anteriormente ao traçar um panorama do cenário econômico político existente à época da paralisação.

Essas informações permitiram entender melhor os fatores que, de acordo com o Banco, resultaram na paralisação do empreendimento, porém, não são suficientes para elidir a questão uma vez que, até o momento, as obras não foram reiniciadas.

### **2.1.3. Abandono, depredação e saques nas obras de implantação do empreendimento Residencial São Francisco.**

#### **Fato**

As obras de implantação do empreendimento estão paralisadas desde janeiro de 2014. A análise da documentação apresentada, juntamente com as evidências obtidas durante a vistoria dos serviços executados, permitiu verificar que as obras se encontram em total estado de abandono e submetidas a atos de vandalismo e depredação graves que resultaram na demolição de vários serviços já executados. Além disso, verificou-se a ocorrência de furtos de diversos materiais já aplicados na obra ou que se encontravam estocados no almoxarifado e no canteiro de obras. Todas essas ações resultaram em prejuízos aos cofres públicos uma vez que houve a depredação e o roubo de materiais e equipamentos já medidos e pagos pelo Banco do Brasil – BB.

Para se entender como os fatos transcorreram desde a paralisação até o abandono e depredação das obras, é importante traçar o histórico dos acontecimentos que levaram até a situação atual:

- Inicialmente, ocorreu somente a paralisação dos serviços, fato constatado pela fiscalização em janeiro de 2014. De acordo com relatório de vistoria nº 02, do Banco do Brasil, de 16/01/2014, foi verificada a ausência de operários e técnicos caracterizando a paralisação das atividades;

- Posteriormente, o Relatório de Vistoria do Banco do Brasil, de 28/04/2014, confirmou a paralisação, porém, afirmou que as obras se encontravam sob vigilância 24 horas por funcionários da Construtora. A visita foi realizada com engenheiro da construtora CLIP Engenharia – responsável pela execução das obras. Todas as instalações estavam mantidas no local e o almoxarifado encontrava-se com todos os materiais do momento da paralisação das obras. Por último, afirmou que alguns serviços executados começavam a apresentar deterioração em razão da exposição ao tempo;

- Em julho de 2014, o Relatório de Vistoria do Banco do Brasil, de 23/07/2014, já apresentava uma situação mais grave. De acordo com o documento, havia somente um vigilante na obra e a situação do canteiro de obras estava preservada, com exceção da cerca do perímetro. Portanto, nesse momento já havia os primeiros sinais de vandalismo e saque com o furto de parte da tela da cerca dos fundos do empreendimento, conforme fotos abaixo, extraídas do relatório de vistoria do BB realizado à época:



Fotos 1 e 2 – registro fotográfico de 23/07/2014, realizado pelo fiscal do BB, evidenciando o furto da tela da cerca de proteção das obras de implantação do Residencial São Francisco.

- De julho de 2014 até junho de 2015, praticamente um ano, não se encontrou na documentação apresentada pelo BB nenhum registro de acompanhamento ou de vistoria nas obras de implantação do empreendimento que demonstrassem como se encontravam os serviços realizados. Em 10/06/2015, consta no Relatório de Vistoria sem número do BB que a visita havia sido realizada com a participação de funcionários da empresa Rio Alto Energia, empresa que demonstrou interesse em retomar as obras de implantação do empreendimento. A visita tinha o objetivo de verificar os serviços executados e o atual estado das obras. Nessa data, a situação do empreendimento já era precária. De acordo com o relatório, a situação era de abandono, não havendo no local a permanência de vigilância e de nenhum funcionário da Construtora. Além disso as instalações do canteiro de obras haviam sido invadidas e o almoxarifado saqueado, apresentando grande quantidade de entulho e de resto de materiais. O que restava do canteiro de obras não apresentava a possibilidade de ser reutilizado para retomada das obras. Fotos da época, anexas ao relatório de vistoria, evidenciavam as ocorrências:



Fotos 3 e 4 – registro fotográfico de 10/06/2015, realizado pelo BB, evidenciando a depredação e deterioração do canteiro de obras.



Fotos 5 e 6 – registro fotográfico de 10/06/2015, realizado pelo BB, evidenciando o vandalismo e o furto dos materiais estocados que haviam sido abandonados pela empresa executora.

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700594/01, de 11/04/2017, o BB foi questionado em relação a qual data considerava como marco inicial do abandono das obras. O BB informou que o abandono das obras foi constatado no Relatório de Vistoria de Obra – RVO, de 10/06/2015.

- Além disso, o referido relatório, constatou, em 10/06/2015, a ocorrência de vandalismo em alguns apartamentos com a derrubada de paredes e quebra de blocos cerâmicos, furto de materiais hidráulicos e elétricos e a existência de blocos de apartamento com a instalação de lajes pré-moldadas já com a armação executada e que não haviam sido concretadas, sujeitas à deterioração pelas intempéries. Com as depredações, foi possível ao BB verificar algumas falhas construtivas: falha no adensamento do grout lançado em pilares de alvenaria resultando em exposição das ferragens e existência de desalinhamento da ferragem em relação às paredes no bloco 3 do São Francisco IV. Essas falhas, que são de responsabilidade da Construtora CLIP Engenharia, deverão ser corrigidas pela nova empresa executora que será responsável pela retomada das obras.

	
Foto 7 – registro fotográfico de 10/06/2015 evidenciando laje sem concretar, com ferragem exposta às intempéries.	Foto 8 – registro fotográfico de 10/06/2015 evidenciando defeito construtivo: ferragem de fundação desalinhada em relação à projeção do pilar.

- Da análise dos fatos acima, a equipe da CGU conclui, portanto, que o abandono das obras e ausência de vigilância permanente para proteger os serviços e os materiais já executados foram as causas principais para os prejuízos ocorridos;
- O último relatório de vistoria do BB, de 14 e 15 de dezembro de 2016, apresentou, em relação ao relatório anterior, uma deterioração da situação com a ocorrência de severos danos nas alvenarias devido ao vandalismo, sendo alguns pavimentos demolidos por completo e os demais se encontravam em ruínas. Várias escadas foram demolidas para roubo das pedras de ardósia. Houve também o furto das prumadas de instalações hidráulicas e infiltrações nas paredes devido ao clima.

	
Foto 9 – registro fotográfico de 15/12/2016 evidenciando demolição de parte da alvenaria dos blocos residenciais.	Foto 10 – registro fotográfico de 15/12/2016 evidenciando a depredação e o possível furto de placas de ardósia componentes das escadas.

Por meio da análise dos fatos ocorridos, verificou-se que a situação de deterioração que a obra chegou atualmente era previsível tendo em vista ter sido abandonada pela empresa construtora, retirando inclusive a vigilância do empreendimento. Além disso, esse processo

de depredação, deterioração e saques no empreendimento ocorreram lentamente ao longo do tempo. Registra-se também a atuação passiva do Executor do Programa, Banco do Brasil, que não adotou medidas efetivas e tempestivas para tomar posse da obra, providenciar vigilância e evitar a depredação do empreendimento.

A equipe da CGU, juntamente com o fiscal do BB, realizou, em 06/04/2017, uma visita técnica às obras do empreendimento. A visita demonstrou que a situação persiste: a obra continua abandonada e sem vigilância configurando uma situação de risco que se agrava a cada dia. Registros fotográficos a seguir apresentam informações atualizadas da situação precária em que se encontra o empreendimento:

	
Foto 11 – Lote I - Vista Geral – Bloco 1 – situação de abandono das obras.	Foto 12 – Lote I - Bloco I - Detalhe da escada demolida para furto das placas de ardósia.
	
Foto 13 – Lote I – Bloco II – Detalhe dos taludes laterais gerados em virtude implantação do empreendimento executada de forma diferente do projeto.	Foto 14 – Lote I – Bloco II – parede lateral demolida por ações de vandalismo ou saque.



Foto 15 – Lote I – bloco IV – infiltrações e eflorescências decorrentes da exposição das obras às chuvas.

Foto 16 – Lote I – bloco V – alvenarias deterioradas tendo em vista o escoamento de águas de chuva pela lateral das paredes.



Foto 17 – Lote II – bloco I – demolição das alvenarias internas colocando em risco todo o pavimento.

Foto 18 – Lote II – bloco III – paredes internas demolidas. Pilar parcialmente demolido com ferragem exposta – risco de desabamento.



Foto 19 – Lote III – bloco I – paredes laterais externas demolidas.

Foto 20 – Lote III – bloco II – paredes internas demolidas. Pilar demolido com ferragem exposta.

	
Foto 21 – Lote III – Bloco III – demolição total das paredes do 2º pavimento – parte da estrutura pilar/viga desmoronada.	Foto 22 – Lote IV – bloco II – Vista geral do primeiro pavimento quase integralmente demolido
Foto 23 – Lote IV – bloco III – Toda a alvenaria executada correspondente à metade do pé direito foi demolida e saqueada.	Foto 24 – Lote IV – Vista geral das degradação e abandono das obras.
Foto 25 – Residencial São Francisco – utilização da área do empreendimento para descarte irregular de “bota fora”.	Foto 26 – Residencial São Francisco – presença de animais em área do empreendimento.

Na visita, foi possível verificar que o vandalismo, a degradação, a depredação e os saques só aumentam a cada dia colocando em risco todos os serviços executados e pagos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Apesar disso, o empreendimento, à época da visita da CGU, continuava sem uma vigilância adequada e sem uma solução para retomada e conclusão dos serviços. A ausência de cerca e vigilância permite a invasão de pessoas, incluindo crianças, que entram no empreendimento para depredar e saquear. Essa

situação coloca em risco o empreendimento e também a vida dessas pessoas uma vez que a estrutura, em alguns casos, apresenta risco estrutural de desabamento tendo em vista as demolições e depredações já ocorridas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício 2017005170, de 04 de agosto de 2017, o Banco do Brasil apresentou a seguinte manifestação:

*“Feito esses esclarecimentos iniciais, passamos a ponderar sobre itens específicos apontados por essa CGU. Para facilitar a organização e entendimento, transcrevemos, em itálico: a conclusão exposta no relatório preliminar 2017059, o item ao qual nos referimos e acrescentamos nossos argumentos logo abaixo:*

1. *Item 3 – “De julho de 2014 até junho de 2015, praticamente um ano, não se encontrou na documentação apresentada pelo BB nenhum registro de acompanhamento ou de vistoria nas obras de implantação do empreendimento que demonstrassem como se encontravam os serviços realizados.”*

*De julho a outubro de 2014 estávamos em processo de repactuação de cronograma e assinatura de aditivo com a CLIP e acreditávamos que as obras seriam retomadas rapidamente.*

*Quando não obtivemos sucesso na assinatura do aditivo contratual, começamos a buscar nova construtora para assumir as obras.*

*Em virtude dos trâmites expostos acima, no período de julho de 2014 a junho de 2015, não houveram visitas a obra, pois tínhamos conhecimento que elas estavam paralisadas e sob vigilância da construtora CLIP, conforme Relatório de Vistoria de Obras de 28 de abril de 2014 (Anexo 1), o que nos levou a crer que haveria a retomada e o canteiro não seria abandonado.*

2. *Item 3 – “A ausência de cerca e vigilância permite a invasão de pessoas, incluindo crianças, que entram no empreendimento para depredar e saquear. Essa situação coloca em risco o empreendimento e também a vida dessas pessoas uma vez que a estrutura, em alguns casos, apresenta risco estrutural de desabamento tendo em vista as demolições e depredações já ocorridas.”*

*Ressaltamos que até o presente momento, a contratação de vigilância, visava resguardar o patrimônio (obra física).*

*No entanto, corroboramos com o entendimento que ausência de vigilância pode expor a risco a integridade física das pessoas, motivo pelo qual providenciamos cotações de serviços de vigilância para contratação em nome do FAR (Anexo 2). As cotações ainda não foram respondidas (Anexo 3).*

*Paralelamente, encaminhamos pedido ao FAR solicitando autorização para contratação dos referidos serviços (Anexo 4). Nossa previsão é de que até o final do mês de agosto o empreendimento já esteja sob vigilância.”*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação do Banco do Brasil corrobora o apontamento desta Controladoria de que, após a paralisação, as obras se encontram em total estado de abandono. Com isso, conforme apontado, estão submetidas a atos de vandalismo e depredação graves que resultaram na demolição de vários serviços já executados.

A manifestação do Banco também confirma o apontamento que, de julho de 2014 até junho de 2015, não houve acompanhamento ou vistoria nas obras. O BB alega que isso ocorreu pois tinha conhecimento que as obras estavam paralisadas e sob vigilância da construtora CLIP, conforme Relatório de Vistoria de Obras de 28 de abril de 2014. Porém, a manifestação não elide a questão. Na realidade, relatório de vistoria posterior, de 23/07/2014, já apresentava uma situação mais grave. De acordo com o documento, havia somente um vigilante na obra e a situação do canteiro de obras estava preservada, com exceção da cerca do perímetro. Portanto, nesse momento já havia os primeiros sinais de vandalismo e saques com o furto de parte da tela da cerca dos fundos do empreendimento. O Banco do Brasil não poderia presumir que a obra estava protegida e não realizar o acompanhamento do empreendimento por um período de quase um ano (de julho de 2014 a junho de 2015). Além disso, em outubro de 2014, foi encaminhado à Construtora CLIP Engenharia aditivo para assinatura sem que o Banco obtivesse resposta. Nessa data, já era possível presumir que a empresa não iria reassumir as obras e abandonaria a execução do empreendimento.

Considera-se positiva a informação do Banco que adotará medidas no sentido de providenciar vigilância ao empreendimento. O Banco apresenta cotações dos serviços de vigilância já obtidos e informa a previsão de início dos serviços no final de agosto de 2017. Porém, diante da gravidade da situação, mantém-se o apontamento para monitoramento das soluções propostas para o empreendimento correspondentes à vigilância e posterior retomadas das obras.

#### **2.1.4. Falhas do Banco do Brasil no gerenciamento dos problemas ocorridos no empreendimento Residencial São Francisco.**

##### **Fato**

Com base na documentação disponibilizada, verificou-se falhas do Executor do PMCMV, Banco do Brasil – BB, na adoção das medidas necessárias ao gerenciamento dos problemas ocorridos na obra e à contratação de uma nova empresa para finalização do empreendimento, conforme descrito a seguir:

###### **a) Morosidade na adoção das medidas necessárias à retomada das obras.**

Inicialmente, após a paralisação, evidenciou-se que o BB adotou algumas medidas junto à empresa executora, CLIP Engenheira, no intuito de que a mesma retomasse e concluísse as obras. Em consulta, o BB informou quais as medidas foram adotadas para evitar a paralisação das obras, conforme descrito a seguir:

*“Desde a primeira constatação de paralisação da obra, ou seja, janeiro de 2014, o Banco vem solicitando à construtora, justificativas sobre a situação e plano de ação para retomada das obras, bem como cronograma ajustado.*

*Em setembro de 2014, a construtora CLIP apresentou novo cronograma com prazo de obra totalizando 36 meses, que foi aprovado pela engenharia do Banco, conforme ANEXOS 10, 11, 12 e 13.*

*Em outubro de 2014, encaminhamos aditivo para assinatura e não obtivemos resposta, motivo pelo qual iniciamos os procedimentos para substituição da construtora”.*

A partir de outubro de 2014, data em que a empresa não apresentou mais respostas ao Banco, verificou-se que as medidas adotadas pelo BB para contratação de uma nova empresa foram morosas e essa morosidade contribuiu e está contribuindo para os problemas de aumento da deterioração e depredação do empreendimento. O BB apresentou as seguintes informações:

*“Nas hipóteses de paralisação e abandono de obra, a maioria das empresas não demonstra interesse na retomada, uma vez que devem assumir os riscos inerentes ao que já foi executado por outra construtora.*

*Assim, apenas em 2015, a Rio Alto Construtora demonstrou interesse em retomar a obra, entretanto apontou necessidade de suplementação orçamentária (ANEXO 28). É sabido que o Fundo de arrendamento Residencial – FAR faz a gestão dos recursos destinados ao PMCMV, motivo pelo qual, submetemos, em julho de 2015 (ANEXO 29), o pedido de suplementação orçamentária feito pela Rio Alto para apreciação. Em setembro do mesmo ano, retomamos o assunto (ANEXO 29). Não obtivemos respostas, acreditamos que devido à ausência de normatização à época.*

*Em 09 de março de 2016, o Ministério das Cidades publica a Portaria 79, prevendo a suplementação de recursos para o empreendimento PMCMV – FAR.*

*Com a publicação da referida Portaria, retomamos as tratativas com a Rio Alto Construtora, que apresentou nova proposta, sugerindo a demolição do empreendimento.*

*Dante disso, visando a preservação dos recursos federais já aplicados, o Banco iniciou a busca por uma nova construtora, de modo a obter um segundo parecer acerca da necessidade de demolição do empreendimento.*

*Assim, iniciaram-se as negociações com a Ribeiro Alvim Construtora, que apresentou a documentação para a retomada das obras. No momento atual, tal documentação está sob análise da área de engenharia.”*

Somente em 10/06/2015, evidenciou-se a primeira medida efetiva do BB no sentido de retomar e concluir o empreendimento: O BB realizou uma visita técnica com a nova empresa, Rio Alto Energia, que demonstrava interesse em assumir as obras. Convém destacar que, nessa data, as obras já estavam abandonadas, sem a colocação de vigilância e os saques e depredações já haviam sido iniciados.

No entanto, nenhuma medida com efetividade foi tomada para contratação de uma nova empresa no restante do ano de 2015 e no ano de 2016. O Banco do Brasil informa que solicitou ao FAR, em julho de 2015, a suplementação necessária de recursos para a retomada e conclusão das obras, porém, segundo o BB, provavelmente, devido à ausência de normativos, essa suplementação não foi imediatamente aprovada pelo Fundo.

Informa também que, após a normatização realizada pelo Fundo, ocorrida em março de 2016, foi feito novo contato com a Construtora. Verifica-se novamente uma lentidão nesse processo uma vez que somente em 15/12/2016, ou seja, praticamente um ano e meio depois da primeira visita, foi realizada uma nova vistoria com a presença, novamente, dos representantes da Construtora Rio Alto Energia que ainda mantinha interesse em retomar as obras. Além disso, se o normativo foi aprovado em março de 2016, não fica esclarecido a razão de, somente em 15/12/2016, ter sido realizada nova vistoria com a empresa interessada.

**b) Não elaboração dos estudos necessários para definição dos custos de retomada das obras.**

Em 10/06/2015, na visita realizada com a empresa Rio Alto, o BB elaborou a comparação dos serviços executados (percentual medidos) com os serviços a serem reaproveitados em um novo contrato, chegando-se ao seguinte comparativo:

*Tabela de percentuais de serviços executados no Residencial São Francisco*

<b>Residencial São Francisco</b>	<b>Percentual medido (%)</b>	<b>Percentual a ser reaproveitado % (*)</b>
Lote 1	33,53	25,99
Lote 2	30,87	23,32
Lote 3	27,51	19,61
Lote 4	18,45	7,29

*Fonte: Comunicações internas do BB*

No percentual a ser reaproveitado (\*), foi considerado os percentuais de serviços a serem reaproveitados levando em conta a situação real do empreendimento à data da visita realizada pelo BB e Construtora Rio Alto, ou seja, foi realizado um levantamento dos prejuízos ocorridos e dos serviços que deveriam ser refeitos. A diminuição dos percentuais é decorrente da involução verificada na obra, proveniente da depredação e perda de serviços executados, da ocorrência de serviços mal executados, dos saques e roubos ocorridos no empreendimento e do desgaste natural decorrente das intempéries. Esses percentuais já incluíam também a necessidade da nova execução do canteiro de obra e instalações da obra, bem como dos denominados custos não incidentes correspondentes à algumas obras de infraestrutura.

Ressalta-se que, nessa primeira visita, nada foi apontado em relação à necessidade de demolição integral dos blocos residenciais já implantados. De acordo com a análise realizada à época, o empreendimento ainda apresentava uma situação que permitia a retomada da obra com um aproveitamento razoável dos serviços e materiais aplicados, conforme os percentuais do quadro anterior. Com relação aos serviços que foram prejudicados, o apontamento mais relevante foi feito em relação à necessidade de ser refeita a fundação do bloco 4 do São Francisco IV, cujas ferragens haviam ficado expostas ao tempo por longo período, portanto, em avançado processo de corrosão.

De acordo com nova vistoria do BB, realizada em 15/12/2016, a situação de degradação da obra havia sido agravada, o que era esperado tendo em vista que a ausência de vigilância persistia e o longo tempo submetida às intempéries sem nenhuma proteção.

O relatório de vistoria do BB se limitou a apontar a situação do empreendimento, tendo em vista o agravamento das depredações e vandalismo, além do aumento da deterioração decorrente das intempéries. Porém, também em dezembro de 2016, a empresa Rio Alto apresentou um relatório técnico no qual apresentava um diagnóstico detalhado das obras executadas e dos prejuízos ocorridos. Além de também registrar o aumento da depredação, a Construtora Rio Alto, para retomada das obras, concluiu que seria necessário a demolição da estrutura existente para construção de uma nova estrutura.

É importante destacar que, caso a avaliação técnica da empresa Rio Alto que determina a demolição de toda a estrutura existente prevaleça, configura-se grave prejuízo aos recursos público do FAR em decorrência, principalmente, da morosidade do BB na proteção do empreendimento e na retomada mais célere da execução do empreendimento. Ressalta-se que o valor medido e liberado para obra totaliza o montante de R\$ 5.042.331,66.

Na sequência, o BB elaborou Parecer Técnico de Obras, de 28/12/2016. Nesse documento, registra e ressalta a gravidade dos diversos problemas verificados no empreendimento tendo em vista o abandono e a degradação da obra. Diferentemente do diagnóstico apresentado pela Construtora Rio Alto em relação à demolição da estrutura existente, apresenta o parecer de que a apuração de valores em relação aos serviços executados e os serviços necessários para a retomada do empreendimento não pode ser realizada devido à necessidade de verificar a intensidade dos danos às estruturas e paredes de alvenaria em razão do longo do período de abandono da obra. Além disso, entendeu ser necessário a elaboração de um laudo de engenharia por engenheiro de estruturas, com ART, para verificar se ocorreram danos às estruturas. Porém, durante a visita técnica realizada pela CGU em 06/04/2017, em entrevista realizada com o engenheiro fiscal do BB, foi informado que o laudo de engenharia não havia sido contratado e elaborado.

O BB foi questionado, por meio de Solicitação de Fiscalização, sobre a elaboração do parecer sugerido pela equipe de engenharia. Em resposta, informou o seguinte: *"Em atenção ao recomendado no parecer de engenharia, entramos em contato com a empresa ZEMA para confecção do referido laudo de engenharia por engenheiro de estruturas. Ocorre que, na mesma época, a Construtora Ribeiro Alvim manifestou interesse em retomar a obra, motivo pelo qual suspendemos a contratação do referido laudo e demos início a análise dos documentos apresentados pela Construtora, uma vez que proposta/orçamento para retomada das obras devem constar as áreas que necessitam de reparo e demolição, pois ao assumir a obra, a construtora é responsável pela integridade e qualidade da obra. Ademais, a construtora que se propõe a retomar a obra executada por outra, assume a responsabilidade pelos riscos e responsabilidades técnicas."*.

Resta evidenciado, portanto, que o referido Laudo Técnico solicitado pela Engenharia do BB ainda não foi realizado. A atuação do BB demonstra falha gerencial. Não é razoável aceitar a demolição de toda estrutura existente ou mesmo de parte da estrutura baseado somente em uma avaliação técnica de construtoras interessadas em retomar as obras, que, neste caso, são parte interessada na execução do empreendimento.

### **c) Não colocação de vigilância nas obras.**

Nenhuma falha do BB merece ser mais destacada que a não colocação de vigilância no empreendimento em função da gravidade de suas consequências. Evidente que os prejuízos decorrentes de intempéries e da longa exposição ao tempo poderiam ser minimizados com a adoção de algumas medidas protetivas de engenharia. Porém, a depredação, o saque e o vandalismo somente seriam coibidos com uma medida muito mais simples e que foi negligenciada pelo BB, que seria a colocação, após o abandono das obras pela Construtora Clip Engenharia, de vigilância no empreendimento.

Em resposta aos questionamentos da CGU, o BB apresentou as seguintes alegações:

*“Em junho/2015, logo que atestado o abandono da obra, vigoravam procedimentos somente para a contratação de vigilância dos empreendimentos recebidos total ou parcialmente.*

*Esta forma de contratação dava-se pelo uso de serviço credenciado para a prestação de serviços de guarda armada para as agências do Banco, sendo uma exceção utilizada pela Instituição Financeira para atender à exigência presente no Manual de Normas e Procedimentos Operacionais – MNPO/FAR, que apesar de determinar a contratação de vigilância, não contempla os procedimentos que devem ser adotados pelos Agentes Financeiros.*

*Atualmente, como alternativa a essa lacuna legislativa, solicitamos orçamentos de serviços de vigilância, submetemos os valores ao FAR, a quem compete a autorização para contratação e, posteriormente, solicitamos o reembolso dos custos. Ocorre que, dada a situação atual que se encontra o empreendimento, constatada nos Relatórios de Vistoria emitidos em junho e dezembro de 2015 (ANEXOS 26 e 27), a contratação de vigilância seria ineficiente, gerando apenas mais despesas ao FAR, que possivelmente terá que suportar custos adicionais, ao suplementar recursos para retomada e finalização das obras.”*

A alegação do BB para não colocar vigilância é de que somente vigoravam procedimentos para contratação de vigilância para empreendimentos recebidos total ou parcialmente. Depreende-se da resposta do Banco, que não havia uma disposição expressa tratando da vigilância para obras abandonadas.

Porém, o Manual de Normas e Procedimentos Operacionais – MNPO/FAR, vigência 12/01/2016 (versão FAR-MNPO-V003), já previa a possibilidade de inclusão de outras despesas de manutenção e conservação dos empreendimentos, previsão normativa que justificaria a solicitação do BB de inclusão dos serviços de vigilância, conforme descrito abaixo:

*“3.22.6.2 São consideradas despesas de manutenção e conservação de responsabilidade do FAR, para os imóveis que não estejam alienados:  
(...)*

- Outras despesas consideradas necessárias, que deverão ser submetidas previamente para aprovação do Agente Gestor do FAR.”*

Não se identificou que o Banco tenha consultado a Caixa para verificação da possibilidade de o Fundo arcar com esses recursos. Em última hipótese, deveria o BB ter arcado com esses custos de vigilância e, em nenhuma hipótese, era admissível a depredação do patrimônio público e o prejuízo aos cofres públicos.

Mesmo se não houvesse essa possibilidade normativa, nada justificaria essa falha. Com o abandono das obras, como os serviços realizados já haviam sido pagos, o empreendimento (lote e construção) já pertencia ao FAR. Não é admissível aceitar a depredação e o saque de patrimônio público justificado na ausência de disposição expressa nos normativos internos, que são documentos elaborados pelos próprios gestores do Fundo – Caixa Econômica Federal.

Em outro questionamento acerca dos instrumentos do banco para vigilância e proteção de empreendimentos nos casos de abandono de obras, o BB entrou em contradição com a primeira manifestação ao afirmar que “*conforme descrito anteriormente, no item 10, para*

*os casos de abandono de obra, o Banco solicita orçamentos de serviços de vigilância, colhidos junto às prestadoras do serviço de zeladoria (não armada), submete os valores ao FAR, a quem compete a autorização para contratação e, posteriormente, solicita o reembolso dos custos".* Mas o Banco não demonstrou se adotou essas medidas para contratação de vigilância ou se submeteu esses orçamentos ao FAR.

Por último, o BB se equivoca novamente ao informar que, dada a situação atual, a contratação de vigilância seria ineficiente, gerando apenas mais despesas ao FAR. Conforme informado em apontamento específico desse relatório, a ausência de vigilância permite que os saques e depredações continuem com consequências cada vez mais desastrosas para os serviços executados e para o patrimônio público. Além disso, como a empresa interessada em retomar as obras está elaborando um novo orçamento, novas deteriorações podem implicar em novos custos que não foram previstos no momento da visita da construtora ao empreendimento. Mais grave ainda é o risco de acidentes com as pessoas, incluindo crianças, que invadem às obras para realização de furtos e saques ou para outros fins.

**d) Falhas do Banco do brasil na comunicação dos problemas ocorridos aos demais gestores do empreendimento.**

Tendo em vista a gravidade dos problemas ocorridos na execução do empreendimento, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700594/01, de 11/04/2017, indagou-se ao BB se o Ministério das Cidades, gestor do PMCMV, a Caixa Econômica Federal, gestora do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, e a Prefeitura Municipal de Barbacena foram informados sobre o abandono e posterior depredação e degradação do empreendimento. Além disso, solicitou-se informar se houve contatos com esses gestores para adoção de medidas que visassem a proteção do empreendimento e a retomada e conclusão das obras.

Evidenciou-se que o BB não adotou as medidas necessárias junto aos demais gestores do Programa no sentido de comunicar a gravidade dos problemas ocorridos e buscar as soluções adequadas e tempestivas para a sua solução. A seguir, apresenta-se a manifestação do BB:

*"O Banco envia, mensalmente, ao Ministério das Cidades, informações sobre o estágio de obras e desembolso de todos os empreendimentos contratados.*

*Conforme pontuado no item 4, durante as negociações para a retomada das obras, submetemos ao FAR a necessidade de suplementação de recursos, momento no qual tomou conhecimento da situação e encaminhou ao Ministério das Cidades.*

*No tocante à Prefeitura de Barbacena, o Secretário de Programas Sociais, Sr. JO, sempre esteve em contato com o Banco do Brasil, por meio de nossa Agência local e Diretoria em São Paulo e Brasília, bem como com o Ministério e FAR, buscando auxiliar no processo de retomada das obras/substituição da construtora".*

Da manifestação apresentada, verifica-se que a comunicação dos problemas foi bastante deficiente. A informação encaminhada ao Ministério das Cidades indica apenas o estágio das obras e o desembolso, mas não reporta uma informação adequada da gravidade dos problemas ocorridos nas obras. A particularidade dos problemas ocorridos nessa obra exige do BB uma comunicação mais específica e detalhada ao Ministério, sobretudo quanto aos riscos e potenciais prejuízos.

Com relação ao FAR, procede a informação da comunicação do BB ao Fundo tendo em vista a necessidade de suplementação de recursos para retomada do empreendimento. No entanto,

o BB não apresentou informações sobre a comunicação ao FAR da necessidade de vigilância do empreendimento, nem apresentou os orçamentos desse serviço para aprovação do Fundo. De acordo com o próprio BB, em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 201700594/01, de 11/04/2017, esses seriam os procedimentos adequados para contratação desse serviço e para reembolso dos valores pagos pelo Banco.

Com relação ao Município, o BB informa o contato frequente do Secretário Municipal de Programas Sociais em relação aos problemas ocorridos. Porém, não apresenta documentação que comprove a comunicação tempestiva dos problemas de abandono e depredação ocorridos no empreendimento.

Resta evidenciado, portanto, as falhas gerenciais do BB correspondentes à morosidade na adoção das medidas necessárias à retomada das obras; não elaboração de laudo de engenharia para determinação das estruturas a serem demolidas e dos custos de demolição, não colocação de vigilância nas obras do empreendimento e falhas de comunicação dos problemas ocorridos aos demais gestores do empreendimento.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício 2017/005170, de 04 de agosto de 2017, o Banco do Brasil apresentou a seguinte manifestação:

3. *Item 4.a – “Morosidade na adoção das medidas necessárias à retomada das obras.”*  
*Reforçamos os argumentos já apresentados no Ofício 2017/0089, de 22 de maio de 2017, de que nas hipóteses de paralisação e abandono de obras é raro encontrar empresas que demonstrem interesse em retomar a obra, uma vez que deve assumir os riscos inerentes ao que já foi executado por outra construtora.*  
*Ademais, destacamos que nos anos de 2014 e 2015 houveram diversos atrasos no repasse de recursos. As construtoras que eram anteriormente pagas em até 7 dias, passaram a receber em períodos superiores a 60 dias, impactando sobremaneira o fluxo de caixa.*  
*No PNHU-Faixa 1, a margem de lucro das construtoras é muito estreita e elas não contam com volume elevado de capital de giro, motivo pelo qual a demora no pagamento é extremamente nociva à essas empresas.*  
*Lembramos que, no ano de 2015 muitas enfrentaram sérias dificuldades financeiras, outras até fecharam as portas e várias não quiseram mais atuar no Programa. Esse cenário, foi um dificultador na busca do Banco por uma empresa interessada na retomada das obras.*  
*Com o intuito de atualizar as providências adotados pelo Banco no que se refere à retomada das obras, informamos que encaminhamos para deliberação do FAR, no dia 04/08/17 (Anexo 5.1, 5.2, 5.3 e 5.4), o parecer da Engenharia do Banco aprovando a proposta de retomada das obras e suplementação de recursos da empresa Ribeiro Alvim, dando assim andamento aos procedimentos de substituição.*
4. *Item 4.a – “Somente em 10/06/2015, evidenciou-se a primeira medida efetiva do Banco no sentido de retomar e concluir o empreendimento.”*  
*Apesar da visita técnica com a empresa Rio Alto ter sido realizada em junho de 2015, as negociações com a construtora são anteriores. Em maio de 2015, a construtora enviou carta ao Banco formalizando o seu interesse em assumir o empreendimento, fruto de ligações e reuniões anteriormente realizadas (Anexo 6).*

5. Item 4.a – “No entanto, nenhuma medida com efetividade foi tomada para contratação de uma nova empresa no restante do ano de 2015 e no ano de 2016.”

*Em diversos momentos, conforme é possível verificar em e-mails encaminhados ao FAR e Ministério das Cidades (Anexos 7 e 8), informamos da necessidade de suplementação de recursos para a retomada das obras, sendo nossa última comunicação documentada com esses órgãos datada de fevereiro de 2016 (Anexo 8) e a publicação do normativo sobre o tema data de março de 2016 (Anexo 9).*

6. Item 4.b – “Resta evidenciado, portanto, que o referido Laudo Técnico solicitado pela Engenharia do BB ainda não foi realizado. A atuação do BB demonstra falha gerencial. Não é razoável aceitar a demolição de toda estrutura existente ou mesmo de parte da estrutura baseado somente em uma avaliação técnica de construtoras interessadas em retomar as obras, que, neste caso, são parte interessada na execução do empreendimento.”

*Com a indicação, na vistoria conjunta realizada em dezembro de 2016, de que a RIO ALTO internalizaria a proposta para retomada com premissa de demolição de toda a estrutura, pois utilizaria método construtivo diferente (placa de concreto) do original (alvenaria), sob a justificativa de que possuía know how nesse tipo de construção, tornando-se assim mais fácil e ágil a retomada e conclusão do empreendimento.*

*Diante disso, houve o entendimento da área técnica do Banco – inclusive em consonância com a interpretação da equipe técnica da CGU no momento da visita e constante no relatório – de que o recurso público já aplicado na obra deveria ser aproveitado o máximo possível, e que um laudo técnico deveria ser apresentado para formalizar, incluindo as responsabilidades técnicas, a necessidade da demolição de todo o empreendimento.*

*A engenharia do Banco solicitou a Rio Alto a contratação da perícia. Nesse momento, a empresa manifestou a desistência em retomar a obra, pois tal custo inviabilizaria o orçamento.*

*Apesar da manifestação de desistência, naquele momento, como não tínhamos outra empresa interessada na retomada das obras, solicitamos que a Rio Alto prosseguisse com a elaboração das peças técnicas (orçamento e cronograma e outras adequações de projeto), visando dar continuidade à análise técnica da proposta.*

*Paralelamente, a engenharia do Banco cotou com empresas consagradas no mercado, o valor para realização do laudo técnico – proposta mais baixa 250 mil e mais alta 830 mil – (Anexos 10 e 11), o que confirmou a alegação da Rio Alto sobre o alto custo que incidiria no orçamento.*

*Ocorre que, nesse interim, nova proposta foi internalizada pela construtora Ribeiro Alvim, respeitando o método construtivo original (alvenaria) e aproveitando parte da estrutura existente.*

*Quando questionada sobre a manutenção parcial das estruturas, a empresa informou que levou a campo engenheiro calculista estrutural que vistoriou o empreendimento e a subsidiou na elaboração do parecer técnico da empresa.*

*Diante disso, no Parecer Técnico de Obras, item 3.2 (Anexos 12, 13, 14 e 15), a engenharia do Banco exigiu a apresentação de laudo técnico elaborado pelo engenheiro calculista estrutural responsável pelo empreendimento atestando a responsabilidade sobre a solidez e estabilidade da estrutura existente, acompanhado da ART, com respectivo comprovante de pagamento.*

7. Item 4.d – “Da manifestação apresentada, verifica-se que a comunicação dos problemas foi bastante inefficiente.”

*Muito embora a questão tenha sido apontada em diversas reuniões no Ministério das Cidades, inclusive em uma perspectiva mais abrangente, abordando a paralisação*

*das obras no Programa, somente em 13 de outubro de 2015, encaminhamos e-mail, submetendo o pedido de suplementação de recursos ao Ministério das Cidades (Anexo 7), conforme orientação do Gestor Operacional – FAR.*

8. *Item 4.d – “Com relação ao Município, o BB informa o contato frequente do Secretário Municipal de Programas Sociais em relação aos problemas ocorridos. Porém, não apresenta documentação que comprove a comunicação tempestiva dos problemas de abandono e depredação ocorridos no empreendimento.”*  
*Os contatos entre o secretário Municipal de Saúde e Programas Sociais, J. O., e o Banco ocorreram em diversos momentos, conforme demonstra reportagem publicada em 20 de janeiro de 2017 (Anexo 16).*

*Em e-mail datado de 15/12/2015 (Anexo 17) a empresa Rio Alto relata que o Secretário esteve no Ministério das Cidades para tratar da situação do empreendimento.*

*Assim resta demonstrado que o Gestor Operacional (FAR), Ministério das Cidades e Município de Barbacena tinham total ciência da situação do empreendimento.*

## **Análise do Controle Interno**

Com relação à afirmação da equipe da CGU de que “*(...) somente em 10/06/2015, evidenciou-se a primeira medida efetiva do Banco no sentido de retomar e concluir o empreendimento.* (...)”, o BB afirma que as tratativas com a Construtora Rio Alto são anteriores a essa data e apresentou ofício da Construtora enviado ao Banco em 15/05/2015. Além disso, informa que, anteriormente a esse ofício, houve tratativas em relação à questão. Dessa forma, essa Controladoria concorda com as argumentações do Banco em relação à afirmação contida no Relatório.

Acata-se também a manifestação do BB em relação à comunicação ao gestor municipal dos problemas ocorridos na obra. O BB apresenta e-mail de 2015 em que demonstra que a administração municipal tinha conhecimento dos problemas ocorridos no empreendimento.

Não se acatam as demais alegações apresentadas pelo Banco do Brasil. No que tange ao apontamento de morosidade, o Banco reforçou os argumentos de dificuldade de as empresas demonstrarem interesse em retomar obras. A equipe da CGU reconhece esse argumento, porém a constatação demonstra que as ações adotadas pelo Banco não foram tempestivas no sentido de adotar as medidas necessárias para retomada das obras. Para isso, apresenta inclusive uma análise temporal das ações adotadas, análise que não foi contestada pelo Banco do Brasil.

Com relação à afirmação de que “*(...)nenhuma medida com efetividade foi tomada para contratação de uma nova empresa no restante do ano de 2015 e no ano de 2016.* (...)”, o banco apresenta diversos e-mails encaminhado ao FAR e Ministério das Cidades informando da necessidade de suplementação de recursos. Na realidade, a referida afirmação trata de medidas com efetividade. A equipe da CGU reconhece que o Banco tem adotado algumas medidas para solucionar a questão, porém, como até o momento as obras não foram retomadas, considera-se que as medidas não foram efetivas.

Não se acata também a manifestação do Banco em relação à necessidade de elaboração do Laudo Técnico. Conforme afirmado no campo “Fato”, o Banco é responsável pela gestão do empreendimento e cabe a ele verificar quais estruturas podem ou não ser reaproveitadas.

Delegar isso integralmente a uma empresa interessada em retomar o empreendimento não é razoável. A alegação de alto custo na elaboração da análise também não é razão para a não realização dos estudos.

Com relação ao apontamento de que a comunicação dos problemas foi bastante ineficiente, nas comunicações realizadas com os gestores federais, a manifestação do Banco confirma o apontamento da CGU pois afirma que embora a questão tenha sido apontada em diversas reuniões no Ministério das Cidades, somente em 13 de outubro de 2015, encaminhou e-mail solicitando a suplementação dos recursos. A CGU entende que a paralisação e o abandono das obras eram uma questão muito grave e exigiam uma comunicação mais formal e tempestiva aos demais gestores federais.

Com relação à questão da vigilância, não houve manifestação específica neste apontamento que trata da falha gerencial do Banco ao não providenciar a vigilância do empreendimento e a proteção do patrimônio executado. Ressalta-se, porém, que a questão foi tratada no ponto específico deste relatório que trata do abandono das obras. O Banco informou que adotará medidas no sentido de providenciar a vigilância do empreendimento e apresentou a previsão de início desses serviços para agosto de 2017.

#### **2.1.5. Falhas normativas do PMCMV referentes à ausência de ferramentas gerenciais para solução de problemas de paralisação e abandono dos empreendimentos e para substituição da construtora.**

##### **Fato**

Verificou-se que os normativos vigentes do PMCMV apresentam falhas e lacunas que prejudicam o gerenciamento do empreendimento. A análise da documentação apresentada permitiu verificar que algumas falhas já foram corrigidas, no entanto, esta Controladoria entende que outras melhorias são necessárias para o tratamento das situações de paralisação e abandono de obras.

Inicialmente, foi solicitado ao BB a disponibilização de toda a documentação referente ao empreendimento, incluindo os normativos internos do Banco para regulamentação e operacionalização do Programa. O BB informou que os procedimentos internos de acompanhamento estão detalhados nas Instruções Normativas 820 e, de fiscalização, na Instrução Normativa 920. Solicitou-se também ao BB informar quais os instrumentos o BB tem à disposição para, em casos de abandono do empreendimento, contratar nova empresa para continuidade das obras, para suplementação de recursos necessários e outros procedimentos que julgasse necessário. Apresenta-se a seguir a manifestação do BB:

*“O descumprimento de prazos previstos contratualmente enseja a resolução contratual, conforme texto da cláusula décima quarta, transcrita no item 6.*

*A suplementação de recurso está normatizada na Portaria 79, do Ministério das Cidades, publicada em 03 de março de 2016.*

*Em complemento à legislação citada acima, o banco dispõe de normatização interna onde identifica a necessidade de substituição da construtora, com ou sem suplementação de recursos, diferentes áreas são acionadas para:*

- buscar construtoras proponentes (área negocial);*

- analisar documentação jurídica (assessoria jurídica especializada);
- analisar documentação técnica, realizar vistorias e verificação orçamentária (equipe de engenharia, quadro próprio e terceirizado);
- deliberar negocial e administrativamente sobre as condições específicas de cada distrato/resolução e do novo contrato (Agências, Superintendências e Diretorias); e
- Acompanhar os andamentos até o momento do pleito de autorização para substituição junto ao FAR e Ministério das Cidades, até a efetiva assinatura do distrato/resolução e do novo contrato (áreas negocial, jurídica e engenharia).

*O detalhamento do fluxo acima está descrito nas Instruções Normativa 820, item 4.9 (ANEXO) e 920, item 2.1.3.4 (ANEXO 2)."*

Nos normativos do BB, não se verificou a previsão de colocação ou pagamento de vigilância na obra. Com relação ao Manual de Normas e Procedimentos Operacionais – MNPO/FAR, de acordo com o BB, em 2015 não havia essa disposição expressa. Porém, o referido manual, vigência 12/01/2016 (Versão FAR-MNPO-V003) já previa a inclusão de outras despesas de manutenção e conservação dos empreendimentos, previsão normativa que justificaria a solicitação do BB ao FAR de inclusão dos serviços de vigilância, conforme detalhado abaixo:

*"3.22.6.2 São consideradas despesas de manutenção e conservação de responsabilidade do FAR, para os imóveis que ainda não estejam alienados:  
 (...)  
 d) Serviços de vigilância para preservação dos empreendimentos e as despesas relacionadas à sua implantação relativo aos imóveis de propriedade do FAR;"*

A versão de 2016, vigência 06/05/2016, já apresenta previsão de vigilância para os empreendimentos, conforme estabelecido no item 3.22.6.2 – Manutenção e Conservação dos Empreendimentos:

*"3.22.6.2 São consideradas despesas de manutenção e conservação de responsabilidade do FAR, para os imóveis que ainda não estejam alienados:  
 (...)  
 d) Serviços de vigilância para preservação dos empreendimentos e as despesas relacionadas à sua implantação relativo aos imóveis de propriedade do FAR;"*

Com relação à contratação de uma nova empresa, na Instrução Normativa IN 820-2, consta o Capítulo “Substituir Construtora Contratada” que regulamenta o processo de substituição de construtora tendo em vista uma eventual rescisão contratual. É sabido que a retomada das obras de um empreendimento paralisado implica em maiores custos. Isso decorre do fato de que, com a paralisação, normalmente ocorre uma involução dos serviços decorrente de perdas, principalmente pela exposição dos materiais às intempéries. Além disso, acrescenta-se também novos custos de mobilização da nova empresa para retomada do empreendimento. A referida instrução, apresenta uma série de regras para seguir em relação à suplementação dos recursos para contratação de uma nova empresa, que podem ser resumidamente descritas como:

- “- Envio de Carta Convite para as construtoras com obras contratadas no Estado sede do empreendimento, para manifestação de seu interesse em assumir a obra paralisada em função de distrato ou rescisão contratual;*
- Efetuar a análise do enquadramento da construtora substituta em relação ao PMCMV, elaborando súmula com o estágio da obra, custo original da obra, valor já desembolsado, valor pendente de pagamento, estado de conservação e material disponível, situação fiscal da obra, manifestação quanto à necessidade de aporte/suplementação de recursos para finalização do empreendimento e parecer conclusivo quanto à necessidade de aporte/suplementação de recursos para finalização/legalização do empreendimento.*
- No caso de comprovação da necessidade de aporte adicional de recursos, o parecer deve ser submetido à Caixa/Gestor do FAR para autorização.”*

O normativo interno do BB não é falho em relação à suplementação de recursos. Existem prescrições normativas para isso no caso de substituição da empresa contratada. Porém, de acordo com o BB, ao solicitarem, em julho de 2015, a suplementação orçamentária necessária para conclusão das obras, não se obteve a resposta imediata do FAR. Somente em 09 de março de 2016, com a publicação da Portaria nº 79, que regulamentou, no âmbito do FAR a suplementação dos recursos para retomada de obras, o Banco do Brasil retomou as tratativas com a empresa interessada em retomar as obras. Nesse caso, fica evidenciado que havia uma falha normativa do fundo que não previa situações de abandono de obras que necessitassem de suplementação de recursos.

Conclui-se, portanto, que apesar de algumas melhorias nos regramentos do FAR, mostra-se necessária uma revisão geral desses documentos com a inclusão de disposições expressas das medidas a serem adotadas pelos executores do PMCMV nos casos de paralisação e abandono das obras. Essas disposições devem envolver a previsão de encampação ou posse dos empreendimentos pelo FAR por meio dos executores do programa, a proteção imediata dos serviços executados por meio da colocação de vigilância e a elaboração de normativos mais detalhados referentes à substituição da empresa e suplementação dos recursos, conforme as prescrições estabelecidas na Portaria nº 79, de 09 de março de 2016.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

#### **2.1.6. Pagamento irregular por serviços não executados.**

##### **Fato**

Em situações de paralisação e abandono das obras, um dos aspectos mais importantes a serem verificados é o pagamento por serviços não executados ou o adiantamento indevido de recursos. A ocorrência desse tipo de situação configura grave irregularidade pois é mais difícil o resarcimento desses valores tendo em vista a rescisão contratual decorrente da

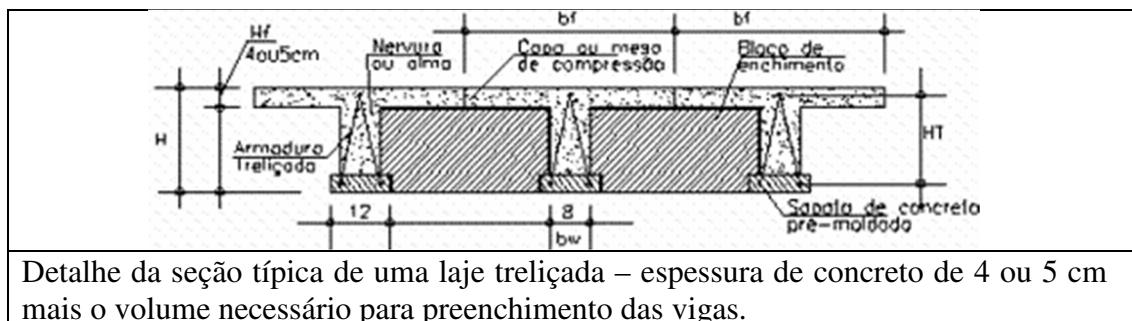
paralisação do empreendimento. No caso específico desse empreendimento, em entrevista realizada, o fiscal do Banco do Brasil confirmou que houve o pagamento indevido da concretagem de duas lajes, serviço que ainda não havia sido realizado. Na realidade, essas lajes estavam prontas para a concretagem, com armação colocada, mas os serviços ainda não haviam sido realizados.

Esse valor pago se configura em prejuízo aos cofres públicos tendo em vista que a empresa paralisou e abandonou as obras decorrente, provavelmente, devido a dificuldades financeiras. Dessa forma, o resarcimento desses valores junto à empresa executora das obras mostra-se mais complexo.

Para estimar o valor do prejuízo, utilizou-se a metodologia usual para definição do volume de concreto para laje pré-moldada treliçada que adota usualmente a espessura de 08 cm, já considerando o capeamento de 05 cm e o concreto necessário para preencher as vigas. Dessa forma, considerando a área da cobertura, correspondente a 212 metros quadrados, a estimativa de prejuízo é apresentada a seguir:

*Tabela 01 – estimativa do quantitativo de concreto pago indevidamente.*

Área (m <sup>2</sup> ) (02 lajes)	Espessura (m)	Volume (m <sup>3</sup> )	Preço Unitário (R\$)	Valor (R\$)
424	0,08	33,92	379,35	12.867,55



Para melhor aprofundamento, sobre essa questão, o BB, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700594/01, de 11/04/2017, foi questionado sobre as razões para liberação desses recursos. A alegação apresentada é de que a liberação foi solicitada baseada em relatório de vistoria elaborado por empresa terceirizada que era responsável pela fiscalização do empreendimento, conforme esclarecimentos a seguir:

*“As liberações acima foram embasadas nos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia – RAE, referente à 6ª medição de obra (ANEXO 22), emitido pela engenheira da Via Consultoria de Engenharia, conforme Anotação de Responsabilidade Técnica – ART (ANEXO 23).*

*No relatório fotográfico que acompanhou o RAE referente à 6ª medição era possível identificar os escoramentos das vigotas da laje tipo pré (forma) e as pequenas formas de madeira na quina das paredes, bem como nata de cimento na borda das lajes, o que pode ter sido interpretado pela engenheira como um indício de que a laje do*

*SFCO, Bloco 2 estava concretada. O mesmo ocorreu com a laje do SFCO III, Bloco 3.*

*Em observância ao nosso fluxo de vistoria/liberações – que compreende medições feitas por engenheiro terceirizado a cada 30 dias e vistorias feitas pela engenharia do Banco a cada 60 dias – em 16/01/2014 (ANEXO 3), foi feita uma visita ao empreendimento pela engenharia do Banco, com o intuito de emissão de Relatório de Vistoria de Obras.*

*Durante a visita, foi constatado que a laje estava com a ferragem e tubulações elétricas, mas sem o concreto e que a nata de cimento foi usada no preenchimento da cinta de borda da laje e não da laje como dava a entender o Relatório Fotográfico que acompanhou o ERA, referente à 6<sup>a</sup> medição (ANEXO 22).*

*Após detectada a situação acima, a engenharia do Banco orientou que fosse feita glossa no valor pago a maior correspondente a um total de R\$ 5.800,00 (cinco mil e oitocentos reais) somadas todas as partes não executadas, pois havia a perspectiva de retomada das obras, uma vez que haviam sido apresentados os documentos para repactuação do prazo de obra. Entretanto, a empresa não apresentou mais nenhuma medição a pagar, conforme RAES sem medição de obra (ANEXO 24). ”*

A manifestação do gestor confirma o apontamento realizado pela CGU em relação ao pagamento dos serviços não executados referente à concretagem de duas lajes. Ressalta, porém, que a irregularidade foi originada pelas falhas da empresa terceirizada, responsável pela medição e aprovação dos serviços, conforme documentação comprobatória encaminhada. Fica evidenciado também que o BB, ao perceber as falhas ocorridas, solicitou a glossa dos valores. No entanto, como as obras já estavam paralisadas não foi possível efetivar a glossa sendo os valores pagos a maior configurados como prejuízo aos cofres públicos. Em vista disso, os valores pagos indevidamente devem ser resarcidos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.

De acordo com o BB, a falha da terceirizada ocorreu devido a uma falha da engenheira que não vistoriou a laje para verificação da concretagem. O BB informa que ela apenas identificou o escoramento da laje, verificou as formas da quina das paredes e identificou nata de cimento na borda das lajes, mas não vistoriou a concretagem. Isso constitui falha grave que enseja a responsabilização da empresa terceirizada.

Ressalta-se que há uma divergência na estimativa do prejuízo ocorrido. Enquanto o BB aponta um valor de R\$ 5.800,00, a estimativa da CGU apontou uma diferença de R\$ 12.867,55. No entanto, esse valor do prejuízo pode ser ainda maior. Como a ferragem, que foi executada e paga, não foi concretada e permaneceu exposta às intempéries, provavelmente, deverão ser substituídas, aumentando os valores decorrentes do pagamento e não execução dessa concretagem.

Por último, questionou-se ao BB se, em sentido oposto aos prejuízos ocorridos, a empresa havia executado serviços que ainda não haviam sido apropriados, medidos e pagos, situação que, em tese, poderia compensar os valores pagos indevidamente. Em resposta, o BB informou que os últimos serviços realizados e pagos constavam no boletim da 6<sup>a</sup> medição, ou seja, não haviam serviços realizados pela empresa sem medição.

Resta comprovado, portanto, prejuízo aos cofres públicos decorrentes da medição de serviços não executados no valor de R\$ 12.867,55, conforme estimativa realizada por esta Controladoria.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato”.

#### **2.1.7. Execução irregular do empreendimento em cota diferente da cota prevista no projeto sem justificativa técnica adequada.**

##### **Fato**

Normalmente, os projetos de engenharia preveem a implantação de blocos residenciais em cotas do terreno que favorecem os serviços de terraplenagem de corte e aterro e gerando taludes de corte e de aterro mais suaves.

Diferentemente disso e sem justificativas técnicas apresentadas e aprovadas pelo BB, os blocos residenciais foram implantados em cotas diferentes do previsto em projeto onde se priorizou uma cota do terreno que gerasse somente cortes, evitando a necessidade de aterros. Essa solução adotada gerou, em alguns casos, um problema na execução dos blocos residenciais que ficaram enterrados em relação ao terreno adjacente, conforme registros fotográficos a seguir:

	
Foto 01 – Bloco residencial implantado em cota inferior à cota estabelecida em projeto.	Foto 02 – Talude lateral ao bloco residencial – necessidade de obras de tratamento do talude.

	
Foto 03 – Bloco residencial implantado em cota inferior à cota estabelecida em projeto – Necessidade de tratamento do talude adjacente.	Foto 04 – Talude lateral ao bloco residencial muito próximo – necessidade de afastamento do talude e execução de muro de arrimo.

A solução adotada pela construtora gerou a necessidade do tratamento dos taludes de corte que, em alguns casos, ficaram bastante altos. Esse tratamento pode ser feito, em algumas situações, com a simples suavização da inclinação do talude e, em outros casos, será necessário a execução de muros de arrimo.

Em princípio, essa solução adotada pela empresa não geraria acréscimos de custos para o empreendimento pois os serviços necessários seriam assumidos pela empresa construtora, que era responsável por todos os custos de infraestrutura não incidentes diretamente na planilha do empreendimento, ou que surgissem durante a implantação do empreendimento. Dessa forma, vários serviços de infraestrutura, mesmo sem compor a planilha orçamentária, seriam assumidos diretamente pela Construtora Clip Engenharia.

Com a paralisação e abandono das obras, será necessário a contratação de uma nova empresa e, com isso, a necessidade de elaboração e de aprovação de uma nova planilha orçamentária. Nesse caso, a nova construtora, provavelmente, não assumirá como custo não incidente a realização desses serviços. Sendo assim, esses custos deverão fazer parte da nova planilha orçamentária e ser custeados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.

Portanto, além dos custos decorrentes do abandono das obras, correspondente a nova execução de serviços que foram depredados e saqueados, a contratação de uma nova empresa, provavelmente, gerará novos custos que eram chamados não incidentes, ou seja, custos que seriam assumidos pela empresa executora dentro daquela relação contratual inicialmente estabelecida.

Nesse caso específico, os custos decorrentes do tratamento desses taludes são originados de uma alteração de projeto realizada pela construtora e sem justificativas técnicas aprovadas pelo BB. Não se identificou nos processos apresentados pelo BB nenhuma análise ou questionamento dessas alterações do projeto. Como todos os valores solicitados pela empresa foram liberados, entende-se que houve uma aceitação tácita das alterações realizadas pela empresa de engenharia.

Por meio da Solicitação de Fiscalização n 201700594/01, de 11/04/2017, questionou-se ao BB sobre essas alterações na cota do empreendimento e solicitou-se a apresentação de

justificativas para a alteração do projeto de engenharia. O BB apresentou os seguintes esclarecimentos:

*“Apesar da dificuldade de constatação visual, a engenharia do Banco em visita à obra, observou que a cota original dos projetos não estava sendo respeitada, haja vista a ocorrência de taludes com excessiva altura em determinados trechos do terreno.*

*A solução mais adequada é a construção de muros de contenção, que não estavam previstos no projeto e orçamento originais. Conforme a legislação do Programa vigente à época, esses custos deveriam ser assumidos pela construtora, o que não ocorreu, pois houve o abandono da obra.*

*Na confecção do orçamento para retomada das obras, está sendo considerada tal solução de contenção, que, posteriormente, será analisada e quantificada pela engenharia do Banco. Adicionalmente, esclarecemos que tal adequação às condições topográficas do terreno não compromete a segurança e melhora a qualidade do empreendimento.”*

A manifestação do BB confirma o apontamento realizado de que a cota original do projeto de implantação do empreendimento não foi respeitada e afirma que, chegou a essa conclusão ao observar a ocorrência de taludes com excessiva inclinação. Essa situação é considerada totalmente irregular uma vez que fica comprovado que a empresa executora realizou a obra diferentemente do projeto sem solicitar a aprovação dessa alteração ao Executor Federal, Banco do Brasil, e sem apresentar justificativas para essa modificação. De maior gravidade foi verificar que o BB não adotou nenhuma medida e não questionou essas alterações. Ao contrário, promoveu uma aceitação tácita dessas alterações ao liberar todas as medições solicitadas.

Fica claro que o BB não tomou nenhuma medida considerando que a Construtora Clip Engenharia, responsável à época pela execução das obras, seria a responsável pela execução desses muros de contenção. Nesse ponto, fica evidenciado uma falha do BB que, diante dessas alterações, deveria ter condicionado a liberação desses recursos à execução primordial dos serviços de contenção.

Resta evidenciado, portanto, que os prejuízos decorrentes dessa alteração são de responsabilidade da Construtora Clip Engenharia e do BB que não adotou as medidas necessárias para evitá-lo. Dessa forma, verifica-se que cabe ao BB promover o resarcimento ao FAR dos custos relativos a esses itens de contenção que agora são necessários à implantação do empreendimento.

A Controladoria não realizou um levantamento dos custos necessários à essas obras de contenção uma vez que nem existe ainda um projeto detalhado desses serviços. Porém, pode-se apresentar uma estimativa desses valores de acordo com o orçamento de retomada das obras apresentado pela empresa Rio Alto que apresentou um valor de aproximadamente R\$ 475.000,00.

No entanto, cabe aos gestores federais do programa e do fundo, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, realizarem uma avaliação dos fatos acontecidos na execução do empreendimento Residencial São Francisco, calcularem o valor do resarcimento e, se for o caso, adotar as medidas de responsabilização dos prejuízos ocorridos decorrentes de falhas gerenciais do Banco do Brasil.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício 2017/005170, de 04 de agosto de 2017, o Banco do Brasil apresentou a seguinte manifestação:

*“Item 7 – Execução irregular do empreendimento em cota diferente da cota prevista no projeto sem justificativa técnica adequada”*

*Em situações de execução diferente do previsto no projeto, a engenharia do Banco exige a correção e os custos são suportados pela construtora.*

*Entretanto, não houve tempo hábil, pois a empresa abandonou a obra.*

*Adicionalmente, esclarecemos que o orçamento apresentado pela empresa Ribeiro Alvim contempla os custos necessários para regularização da situação apontada, conforme mencionado no item 3 do Pareceres Técnicos da Engenharia do Banco (Anexos 12, 13, 14 e 15).”*

## **Análise do Controle Interno**

A manifestação do gestor confirma o apontamento da CGU. Além disso, informa que, nesses casos, a engenharia do Banco exige a correção e os custos são suportados pela construtora, mas não houve tempo hábil pois a empresa abandonou as obras. Por último, afirma que o orçamento apresentado pela empresa Ribeiro Alvim, empresa interessada em retomar as obras, contempla os custos necessários para regularização da situação apontada.

Dessa forma, permanece o apontamento e cabe aos gestores federais do programa e do fundo, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, realizarem uma avaliação dos fatos acontecidos na execução do empreendimento Residencial São Francisco, calcularem o valor do resarcimento e, se for o caso, adotar as medidas de responsabilização dos prejuízos ocorridos decorrentes de falhas gerenciais do Banco do Brasil.

### **2.1.8. Execução irregular de aterro colocando em risco a estabilidade de talude em área do empreendimento.**

#### **Fato**

A implantação do empreendimento exigiu a execução de um aterro na parte final do terreno, próxima aos blocos III e IV, bem como o tratamento do talude com a execução de bermas intermediárias e as obras de drenagem necessárias para sua estabilização.

Na visita ao empreendimento, verificou-se que o aterro realizado apresentava diversos problemas de execução indicando uma compactação inadequada e gerando a ocorrência de erosões que colocam em risco a estabilidade do maciço. A eventual ruptura do maciço pode ocasionar danos às obras iniciais dos blocos residenciais que estão localizados mais próximos ao talude.

Outros fatores contribuem para o risco de desmoronamento. Como as obras foram paralisadas, os serviços de drenagem pluvial e a revegetação, necessários para estabilização do talude não

haviam sido executados. Com isso, as águas pluviais que escoam na face do talude e infiltram no terreno aumentam o risco de rompimento. Apresenta-se, a seguir, relatório fotográfico detalhado evidenciando essas ocorrências:

	
Foto 01 – Vista geral do talude com a instalação de bermas intermediárias.	Foto 02 – Detalhes dos processos erosivos que se iniciaram no talude.
	
Foto 03 – Vista geral do talude – proximidade das erosões com bloco de apartamento que estava em execução.	Foto 04 – Detalhes dos processos erosivos que se iniciaram no talude.

Durante a visita, verificou-se também que foi executada a instalação de uma tubulação margeando a base do talude. Trata-se de obra não relacionada com o empreendimento do PMCMV. Para isso, foi necessária a escavação de valas onde a tubulação encontra-se assentada. Durante a visita, verificou-se que, de forma irresponsável, as valas ainda não foram reaterradas. Essa situação agrava consideravelmente o risco de rompimento do talude. As fotos a seguir registram essas informações.



Foto 05 – Vala executada na base do talude do aterro. Os serviços de reaterro ainda não foram executados.	Foto 06 – Detalhes da vala executada sem a execução dos serviços de reaterro.
---	---

Todas essas evidências indicam situação de irregularidade grave. Tanto a má execução do aterro quanto a ausência de execução integral dos serviços, mais especificamente os serviços de drenagem pluvial e os serviços de revegetação do talude, colocam em risco a estabilidade do talude e dos blocos residenciais que estão próximos. A demora em contratar uma nova empresa para retomada das obras também agrava essa situação uma vez que a obra fica exposta aos períodos de chuva.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício 2017/005170, de 04 de agosto de 2017, o Banco do Brasil apresentou a seguinte manifestação:

*“10. Item 3 – “Execução irregular de aterro colocando em risco a estabilidade em área do empreendimento.”*

*Em situações de execução diferente do previsto no projeto, a engenharia do Banco exige a correção e os custos são suportados pela construtora. Entretanto, não houve tempo hábil, pois a empresa abandonou a obra.*

*Adicionalmente, esclarecemos que o orçamento apresentado pela empresa Ribeiro Alvim contempla os custos necessários para regularização da situação apontada, conforme mencionado no item 3 dos Pareceres Técnicos da Engenharia do Banco (Anexos 12, 13, 14 e 15).”*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação do gestor confirma o apontamento da CGU. Afirma que o Banco exigiria a correção e os custos seriam suportados pela construtora. Entretanto, afirma que não houve tempo hábil pois a empresa abandonou as obras. Informa que o orçamento apresentado pela nova construtora contempla os custos necessários para regularização da situação apontada.

Conforme apontado, como se trata de situação grave tendo em vista a proximidade de blocos residenciais com o aterro que foi mal executado, cabe ao Banco realizar uma avaliação dos serviços executados pela antiga construtora e dos serviços a serem realizados pela nova empresa de forma a garantir que as soluções a serem adotadas garanta a estabilidade e segurança do empreendimento a ser executado.

Além disso, a execução dos serviços indica uma compactação inadequada do aterro que, caso seja comprovada pelo Banco, necessitaria de medidas de resarcimento junto à Construtora Clip Engenharia dos valores pagos indevidamente.

#### **2.1.9. Falhas no gerenciamento da multa contratual.**

##### **Fato**

O Instrumento Particular, com efeito de Escritura Pública de Compra e Venda de Imóvel Urbano e de Produção de Empreendimento Habitacional, celebrado entre o BB e a Construtora CLIP Engenharia, prevê uma série de penalidades em razão de descumprimento das obrigações contratuais.

A atuação do BB foi falha ao não realizar, até o momento, a cobrança da multa contratual de 2% sobre o valor do contrato de produção do empreendimento para parte que der causa à rescisão do contrato. O instrumento celebrado entre o BB e a construtora apresenta a seguinte previsão:

***“CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DOS MOTIVOS ENSEJADORES DA RESOLUÇÃO CONTRATUAL – SÃO MOTIVOS DE RESOLUÇÃO DO PRESENTE CONTRATO, INDEPENDENTEMENTE DE QUALQUER NOTIFICAÇÃO JUDICIAL OU EXTRAJUDICIAL, A OCORRÊNCIA, CUMULATIVA OU NÃO, DOS SEGUINTES FATOS:***

***(...)***

***Parágrafo Primeiro – Fica estabelecida a multa de 2% (dois por cento) sobre o valor do contrato de produção do empreendimento para a parte que der causa à rescisão do presente CONTRATO.”***

No caso específico, como a rescisão contratual foi decorrente da paralisação, abandono e atraso das obras, a Construtora Clip Engenharia deu causa à rescisão. Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700594, de 11/04/2017, questionou-se ao BB sobre a cobrança da referida multa, cuja manifestação transcreve-se a seguir:

***“O Banco somente poderá adotar medidas para a cobrança da multa de 2% sobre o valor do contrato de produção do empreendimento, no caso contra a empresa CLIP Empreendimentos e Construções LTDA., a qual inclusive, já foi notificada da sua obrigação de arcar com os ônus da referida multa, conforme comprova a entrega da notificação – AR em 13/07/2015 (ANEXO 17), após apurar por meio da análise da proposta de retomada do empreendimento – como relatado no item 17 – os prejuízos decorrentes do abandono da obra, pois a referida empresa também poderá ser acionada para ressarcir causais danos apontados. Ressaltando que, o ajuizamento das referidas medidas, sejam elas judiciais ou extrajudiciais, deverão ser previamente aprovadas pelo FAR.”***

Ao se analisar a manifestação do gestor, verifica-se que o BB não realizou a cobrança da referida multa limitando-se a somente notificar a construtora sobre a obrigação de arcar com esse ônus, por meio de entrega de notificação – AR, em 13/07/2015. A justificativa do BB é que somente poderá adotar as medidas de cobrança após apurar, por meio de análise da proposta de retomada do empreendimento, os prejuízos decorrentes do abandono da obra.

No entanto, a multa de 2% deve ser calculada sobre o valor do contrato de produção do empreendimento. Não há que se aguardar a apuração dos prejuízos decorrentes do abandono da obra. Ainda mais considerando que o BB, para apuração dos prejuízos decorrentes do abandono, ainda dependerá da aprovação da proposta de retomada do empreendimento. Como o valor do contrato total corresponde a R\$ 19.200.000,00, o valor total da multa corresponderia a R\$ 384.000,00, valor que poderia ser utilizado para abater parte dos custos de recuperação dos serviços já executados.

Resta evidenciado, portanto, falha de interpretação das regras contratuais por parte do Banco que resultaram na ausência de adoção das medidas necessárias para cobrança do valor da multa contratual de 2% sobre o valor do imóvel, valor que ajudaria a minimizar os graves prejuízos decorrentes do abandono da obra.

Com relação ao seguro de risco de engenharia, na manifestação acima, o Banco alega que “*as coberturas previstas no seguro REN contratados para obra em questão estão descritas na apólice (ANEXO 25) e não contemplam prejuízos com eventuais demolições, a execução de partes das obras que foram vandalizadas*”.

Além disso, cláusula específica do contrato de compra e venda celebrado entre o BB e a construtora trata da questão da garantia para caução das obras de infraestrutura externa, correspondente aos custos não incidentes, a saber, redes de água, esgoto, drenagem pluvial, pavimentação e iluminação do acesso. Especificamente para o contrato 2013/3901 – FAR 040, consta as seguintes informações:

**“CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DAS DECLARAÇÕES:**

*I – DO VENDEDOR – O VENDEDOR declara que:*

*(...)*

*f) autorizou expressamente o BB a bloquear na conta nº 40.246-X, o valor de R\$ 97.923,41 (noventa e sete mil, novecentos e vinte e três reais e quarenta e um centavos advindo do pagamento previsto no Parágrafo Primeiro da Cláusula Quinta, referente ao valor do terreno descrito na alínea “b”, do item 3 do QUADRO RESUMO, na forma e condições constantes do Parágrafo Segundo da mesma Cláusula Quinta, bem como que este valor fosse destinado a caução das obras de infraestrutura externa (custos não incidentes, a saber, redes de água, esgoto, drenagem pluvial, pavimentação e iluminação do acesso), que aqui consta como de responsabilidade solidária entre VENDEDOR e CONSTRUTORA, esta última a executora das obras.”*

Para os 4 lotes do Residencial São Francisco, temos os seguintes valores de caução:

*Tabela – Valores de Caução para cada um dos lotes do Residencial São Francisco.*

Lote	Caução da Empresa Executora (R\$)
I	97.923,41
II	73.060,15
III	95.265,19
IV	98.039,59
Total	364.288,34

*Fonte: Instrumentos de Compra e venda de Imóvel Urbano*

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700594/02, de 28 de abril de 2017, foi solicitado ao Banco esclarecimentos sobre a caução exigida da empresa CLIP Engenharia para garantia da execução dos contratos, bem como informar se esses recursos ainda estão

depositados em conta e à disposição do Banco do Brasil e qual será a posição do Banco do Brasil em relação a esses valores. Até o momento, não se obteve resposta.

Ressalta-se que esses valores podem ser utilizados para complementação dos recursos necessários para execução das obras não incidentes no contrato, conforme especificado nas referidas cláusulas contratuais.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício 2017/005170, de 04 de agosto de 2017, o Banco do Brasil apresentou a seguinte manifestação:

*“11. Item 9 – “ Resta evidenciado, portanto, falha de interpretação das regras contratuais por parte do Banco que resultaram na ausência de adoção das medidas necessárias para cobrança do valor da multa contratual de 2% sobre o valor do imóvel, valor que ajudaria a minimizar os graves prejuízos decorrentes do abandono da obra.”*

*Em que pese o posicionamento da CGU, o Banco não falhou na interpretação das regras contratuais, tanto que notificou a empresa Clip Empreendimentos e Construção Ltda., da sua obrigação de arcar com os ônus da referida multa, conforme dito anteriormente. Desta forma, o Banco procedeu a cobrança extrajudicial.*

*Como a referida cobrança não foi eficaz, o próximo passo seria a cobrança judicial.*

*Ocorre que uma demanda judicial de cobrança, apenas para executar a multa de 2% (dois por cento), considerando que a referida construtora encontra-se em recuperação judicial poderá trazer mais prejuízos financeiros, pois tal procedimento envolve o pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios, os quais deverão ser dispendidos pelo FAR.*

*Por essa razão o Banco entendeu prudente aguardar a análise da proposta de retomada do empreendimento para apurar todos os prejuízos decorrentes do atraso da obra, já que a empresa poderá ser açãoada também para ressarcir casuais danos apontados.*

*Desta forma, seria mais eficiente e econômico para o FAR ajuizar apenas ação de ressarcimento de danos com a inclusão da multa contratual (2%) até mesmo para fins de eventual habilitação do crédito no processo de recuperação judicial da empresa, nos termos da Lei 11.101/005 (Lei de Falência e Recuperação Judicial).*

*Por conta dos apontamentos dessa CGU no sentido de que a cobrança da multa de 2% ajudaria a minimizar os graves prejuízos do abandono da obra, ponderamos que o fato da empresa não estar estável economicamente torna inviável, no momento, o recebimento do referido crédito. A intenção do Banco é de evitar maiores prejuízos aos já causados pelo abandono da obra, tanto que em nenhum momento deixou de atender as regras e cláusulas contratuais do Programa.*

*No entanto, diante do estado de insolvência da construtora, consultaremos o FAR se assumirá o pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios, apenas para a cobrança judicial da multa de 2%.*

*12 –Item 9 – Item 9 – “Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700594/02, de 28 de abril de 2017, foi solicitado ao Banco esclarecimentos sobre a caução exigida da empresa CLIP Engenharia para garantia da execução dos contratos, bem como informar se esses recursos ainda estão depositados em conta e à disposição do Banco do Brasil e qual será a posição do Banco do Brasil em relação a esses valores. Até o momento, não se obteve resposta. Ressalta-se que esses valores podem ser utilizados para complementação de*

*recursos necessários para execução das obras não incidentes no contrato, conforme especificado nas referidas cláusulas contratuais.”*

*Esclarecemos que os valores caucionados permanecem depositados nas contas descritas nos contratos relativos a cada etapa do empreendimento e, atualmente totalizam aproximadamente, R\$ 505.000,00 (quinhentos e cinco mil reais) líquidos, conforme extrato (Anexo 20).*

*Por oportuno, informamos que a Prefeitura comunicou ao Banco que executará as obras de infraestrutura externa. Já encaminhamos o documento para assinatura e formalização desse compromisso (Anexos 18 e 19).”*

### **Análise do Controle Interno**

No que tange à multa contratual de 2%, o Banco do Brasil informa que realizou a cobrança extrajudicial, mas não obteve êxito. Com relação à cobrança judicial, o Banco alega que não procedeu a cobrança tendo em vista que envolveria custas, honorários advocatícios e despesas processuais que seriam arcados pelo FAR. Além disso, informou que estava aguardando a proposta de retomada das obras para avaliar outros resarcimentos e promover uma única ação de ressarcimento.

A manifestação não elide a questão. A demora em promover a ação judicial só dificulta em obter êxito no pagamento da multa. Com relação às custas, aos honorários advocatícios e às despesas processuais a serem assumidas pelo FAR, não se identificou que o Banco tenha consultado o FAR sobre as medidas a serem adotadas em relação à cobrança da multa.

Agora, o BB informa que irá consultar o FAR em relação ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios, apenas para a cobrança da multa de 2%. Tendo em vista essa informação, mantém-se o apontamento e aguarda-se a manifestação do FAR em relação à questão.

Com relação aos valores caucionados, o gestor informa que os valores permanecem depositados em conta à disposição do Banco do Brasil esclarecendo o apontamento da CGU.

## **2.2 Parte 2**

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

## **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada e exige providências de regularização por parte dos gestores federais.

O objetivo da ação de controle é verificar a situação do empreendimento tendo em vista principalmente a paralisação e o abandono das obras. As questões de auditoria colocadas foram:

- a) Qual a situação das obras dos empreendimentos? Estão paralisadas? Se encontram abandonadas?

- b) Quais os motivos da paralisação/abandono das obras?
- c) As unidades habitacionais e a infraestrutura do empreendimento foram ou estão sendo construídas em conformidade com as especificações técnicas previstas em projeto e com as normas técnicas vigentes?

Com relação à situação das obras, verificou-se que se encontram paralisadas desde janeiro de 2014 e, até abril de 2017, mês da fiscalização realizada no município, ainda não haviam sido retomadas. Essa paralisação provocou o atraso na execução das obras tendo em vista que a previsão de conclusão do empreendimento era 30/08/2014.

As obras se encontram em total estado de abandono e submetidas a atos de vandalismo e depredação graves que resultaram na demolição de vários serviços já executados. Além disso, verificou-se a ocorrência de furtos de diversos materiais já aplicados na obra ou que se encontravam estocados no almoxarifado e no canteiro de obras. Todas essas ações resultaram em prejuízos aos cofres públicos uma vez que houve a depredação e o roubo de materiais e equipamentos já medidos e pagos pelo Banco do Brasil.

Na visita, foi possível verificar que o vandalismo, a degradação, a depredação e os saques aumentam a cada dia colocando em risco todos os serviços executados e pagos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Apesar disso, o empreendimento, à época da visita da CGU, continuava sem uma vigilância adequada e sem uma solução para retomada e conclusão dos serviços. A ausência de cerca e vigilância permite a invasão de pessoas, incluindo crianças, que entram no empreendimento para depredar, saquear ou para outros fins. Essa situação coloca em risco o empreendimento e também a vida dessas pessoas uma vez que a estrutura da construção, em alguns casos, apresenta risco de desabamento tendo em vista as demolições e depredações já ocorridas.

Com relação aos motivos do abandono e paralisação das obras, de acordo com informações obtidas no processo, a Construtora Clip Engenharia passou por um processo de grande dificuldade financeira e endividamento.

Verificou-se que os problemas ocorridos foram potencializados e persistem até o momento tendo em vista falhas do Executor Federal, Banco do Brasil, no gerenciamento da execução do empreendimento. Essas falhas podem ser resumidamente descritas como morosidade na adoção das medidas necessárias para retomar as obras e na ausência de colocação de vigilância na obra, fato que propiciou e favoreceu a depredação e os saques de materiais e dos serviços executados. Conforme informado em apontamento específico desse relatório, a ausência de vigilância permite que os saques e depredações continuem com consequências cada vez mais desastrosas para os serviços executados e para o patrimônio público.

Ainda com relação ao gerenciamento das obras, verificou-se falhas correspondentes a não elaboração de laudo de engenharia para determinação das estruturas a serem demolidas e dos custos de demolição e falhas de comunicação dos problemas ocorridos aos gestores federais (FAR e Ministério das Cidades) do empreendimento.

Verificou-se que, apesar de algumas melhorias nos regramentos do FAR, é necessária uma revisão geral desses documentos com a inclusão de disposições expressas das medidas a serem adotadas pelos executores do PMCMV nos casos de paralisação e abandono das obras. Essas disposições devem envolver a previsão de encampação ou posse dos empreendimentos pelo FAR por meio dos executores do programa, a proteção imediata dos serviços executados

por meio da colocação de vigilância e a elaboração de normativos mais detalhados referentes à substituição da empresa e suplementação dos recursos.

Verificou-se também falha gerencial do BB ao não cobrar da Construtora CLIP Engenharia a multa contratual da parte que deu causa à rescisão contratual. Essa questão será reavaliada pelo Banco junto ao Fundo de Arrendamento Residencial.

Com relação à execução do empreendimento, restou comprovado prejuízo aos cofres públicos decorrentes da medição de serviços não executados no valor de R\$ 12.867,55, conforme estimativa realizada por esta Controladoria.

No que diz respeito à execução dos serviços de acordo com as especificações do projeto aprovado, encontrou-se as seguintes inconformidades:

- A cota original do projeto de implantação do empreendimento não foi respeitada configurando situação totalmente irregular uma vez a construtora não apresentou justificativas técnicas. Além disso, essa solução adotada pela construtora gerou a necessidade do tratamento dos taludes de corte que, em alguns casos, ficaram bastante altos, gerando novos custos ao empreendimento.
- Identificou-se a má execução do aterro em parte final das obras e a ausência de execução integral dos serviços, mais especificamente os serviços de drenagem pluvial e os serviços de revegetação do talude. Essa conjugação de fatores coloca em risco a estabilidade do maciço e dos blocos residenciais que estão próximos.
- Falhas no adensamento do grout lançado em pilares de alvenaria resultando em exposição das ferragens e existência de desalinhamento da ferragem em relação às paredes no bloco 3 do São Francisco IV.

**Ordem de Serviço:** 201700718

**Município/UF:** Barbacena/MG

**Órgão:** MINISTERIO DAS CIDADES

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 669794

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL DE BARBACENA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 7.698.856,69

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 3 a 7 de abril de 2017 e trataram da verificação da aplicação de recursos no âmbito da Segunda Fase do PAC 2 – Programa de Aceleração do Crescimento, tendo como objeto a ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário - SES em Barbacena/MG, constituído de rede coletora, interceptores, estações elevatórias e estações de tratamento de esgotos.

A ação fiscalizada refere-se à execução do Termo de Compromisso - TC nº 0350.901-98/2011 (SIAFI nº 669794) firmado em 31/10/2011 entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Barbacena.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação do montante pactuado: R\$7.689.626,22 com recursos federais e R\$9.230,47 de contrapartida, totalizando R\$7.698.856,69 para a execução total do objeto do Termo de Compromisso.

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

### 2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

#### 2.1.1. Informações sobre a execução do objeto do Termo de Compromisso nº 0350.901-98/2011.

##### Fato

São apresentados abaixo os fatos mais relevantes relacionados ao Termo de Compromisso - TC nº 0350.901-98/2011.

##### 1) Informações gerais.

Em 01/02/2011, a Superintendência Regional Sudeste de Minas da Caixa Econômica Federal – Caixa, emitiu o Ofício nº 0224/2011/SR/RSGOV/JF, por meio do qual informou à Prefeitura Municipal de Barbacena que o Ministério das Cidades havia disponibilizado a operação selecionada no âmbito da Segunda Fase do PAC 2 – Programa de Aceleração do Crescimento, tendo como objeto a “*ampliação do SES em Barbacena/MG - 4,7 km de rede coletora, 8,6 km de interceptores, 01 ETE e 01 EE*”, no valor de R\$ 7.689.626,22, e solicitou que o executivo municipal providenciasse até 28/02/2011 alguns documentos, dentre os quais o croqui da área de intervenção; a certidão de inteiro teor da matrícula do imóvel objeto da intervenção, sem ônus e alienações; e a declaração de área de domínio público, quando fosse o caso.

A Prefeitura Municipal de Barbacena, em 29/04/2011, emitiu o Ofício nº 064/2011 – GPB, encaminhando à Caixa documentos referentes ao processo de ampliação do SES, dentre os quais um Plano de Trabalho, cuja proposta previa a construção de redes coletoras e interceptores em bairros da área urbana do município e da Estação de Tratamento de Esgotos – ETE Ceolin, atendendo à bacia do Córrego Sapé, incluindo uma Estação Elevatória – EE. O Plano de Trabalho previa que o valor do empreendimento seria de R\$ 7.689.598,31, integralmente custeado pelo Ministério das Cidades (ou seja, sem contrapartida) e que o prazo de execução seria de 12 (doze) meses.

Posteriormente, a Prefeitura apresentou novo Plano de Trabalho, alterando a localização da intervenção. Desta feita, a proposta previa a construção de redes coletoras e interceptores em bairros da área urbana do município e das ETE's Retiro das Rosas e Galego, incluindo duas EE's. Este Plano de Trabalho previa que o valor do empreendimento seria de R\$ 7.632.546,78 (sendo R\$ 7.623.316,31 a serem repassados pelo Ministério das Cidades e R\$ 9.230,47 como contrapartida) e que o prazo de execução seria de 16 (dezesseis) meses.

A Prefeitura emitiu, em 12/07/2011, os Decretos Municipais nº 7.053/2011 e 7.054/2011, declarando de utilidade pública para fins de desapropriação áreas de terra, o primeiro onde seria instalada a ETE Galego e o segundo a ETE Retiro das Pedras. Em 20/07/2011, emitiu declaração considerando bens de uso comum do povo as áreas onde seriam instaladas as redes coletoras e interceptores.

Por meio do documento NJ EXJUR/JF 378/2011, de 16/08/2011, o Coordenador Jurídico da REDUR/JF considerou que se encontravam “*atendidas as exigências do anexo III do MN SA 031 032 para comprovação da titularidade da área de intervenção, devendo a prestação de contas ser condicionada à apresentação do ‘termo de imissão provisória de posse’*”.

Em 26/08/2011, foram emitidos dois outros Decretos Municipais: o nº 7.074/2011, que ajustou a área de desapropriação definida no Decreto nº 7.054/2011, e o nº 7.075/2011, que ajustou a área definida no Decreto nº 7.053/2011.

Por meio do Laudo de Análise Técnica de Engenharia – LAE nº 153/2011, de 14/10/2011, a Caixa considerou o empreendimento proposto viável sob os aspectos de engenharia, desde que, antes do primeiro desembolso, fossem readequados os projetos básico e executivo. Nesse LAE, estava previsto R\$ 7.689.626,22 com recursos do programa e R\$ 9.230,47 de contrapartida, totalizando R\$ 7.698.856,69.

Em 31/10/2011, por meio do Relatório Síntese – Operações com Recursos do OGU, a GIDUR/JF da Caixa concluiu que a operação havia sido analisada sob os aspectos normativamente determinados, estando apta à contratação.

Dessa forma, em 31/10/2011, foi celebrado o Termo de Compromisso - TC nº 0350.901-98/2011, tendo como compromitente repassadora dos recursos a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa, e como compromissário o Município de Barbacena. Foi descrito o objeto como sendo a “*ampliação do SES em Barbacena/MG - rede coletora, interceptores, ETE e EE*”, com vigência até 31/08/2013. Foi pactuado que a União iria transferir R\$ 7.689.626,22 e o Município alocaria, a título de contrapartida, com R\$ 9.230,47, totalizando R\$ 7.698.856,69.

A Prefeitura encaminhou à Caixa o Ofício nº 108/2012 – GPB, de 18/09/2012, solicitando prorrogação pelo prazo de 6 (seis) seis meses para que fosse efetuado o primeiro desembolso do TC, considerando que o edital da licitação para contratação do projeto executivo encontrava-se concluído e em procedimento de aprovação pela Consultoria do Município.

Em 23/05/2013, a Prefeitura encaminhou à Caixa o Ofício nº 081/2013 – GPB, solicitando novamente prorrogação por mais 6 (seis) meses para que fosse efetuado o primeiro desembolso do TC, tendo em vista que a contratação do projeto executivo, que deveria ter ocorrido na gestão passada, havia ficado estagnado e somente com o novo governo municipal teria ocorrido a retomada das ações. Dessa forma, considerando que já havia transcorrido o prazo inicial de 12 (doze) meses para o primeiro desembolso e sido concedido mais 6 (seis) meses para a primeira prorrogação, necessário se fazia a nova concessão de prazo, passando a ser 31/10/2013 a data limite para o cumprimento final das exigências.

Em 14/06/2013, por meio da CE GIDUR/JF nº 1110/2013, a Caixa informou à Prefeitura que fora autorizada pelo Ministério das Cidades a prorrogação do prazo para a apresentação da primeira medição para 24 (vinte e quatro) meses, a contar da contratação. Assim, a data limite para o primeiro desembolso passou a ser 01/10/2013, constituindo-se na última oportunidade de manutenção dos investimentos do PAC, tendo em vista que não seria autorizada nova prorrogação.

Em 28/08/2013, foi firmado termo aditivo ao TC, prorrogando sua vigência para 30/01/2016.

Data de 18/12/2014 o LAE nº 003/2015, que considerou o empreendimento proposto viável sob os aspectos de engenharia, desde que fossem sanadas algumas pendências.

Em 13/02/2015, o Prefeito Municipal emitiu declaração alterando a área estabelecida no Decreto nº 7.054/2011, referente à ETE Retiro das Rosas, para um terreno particular localizado em “Campante”, a jusante do local escolhido anteriormente. A mesma declaração alterou a área definida no Decreto nº 7.053/2011, referente à ETE Galego, para um terreno de propriedade do Município, onde já existiu uma antiga ETE desativada, ao lado do local previsto anteriormente.

A Caixa encaminhou à Prefeitura a CE GIGOV/JF nº 0927/15, de 23/04/2015, informando que o termo de doação apresentado para a ETE Retiro das Rosas tinha características de uma promessa de doação, que é juridicamente inviável, e confirmou que a prestação de contas final ficaria condicionada à apresentação do registro de doação no cartório de imóveis.

A doação do terreno para a instalação da ETE Retiro das Rosas foi feita por instrumento particular em 07/05/2015. Somente em 09/12/2015 foi encaminhado à Caixa o citado instrumento de doação, juntamente com a documentação, por meio do Ofício nº 404/SAS/DG, emitido pelo Diretor Geral do Serviço de Água e Saneamento do Município.

De acordo com a CE GIGOV/JF nº 88/2016, de 15/01/2016, encaminhada pela Caixa à Prefeitura, tendo em vista que o imóvel havia sido avaliado em valor superior a 30 (trinta) salários mínimos, a documentação apresentada não era apta “*para comprovar a titularidade do imóvel, devendo ser apresentada a Escritura Pública de Doação, ainda que não registrada no Cartório de Registro de Imóveis, desde que o registro ocorra antes da prestação de contas*”.

Após nova documentação apresentada pela Prefeitura comprovando que o imóvel da ETE Retiro das Rosas havia sido avaliado em valor inferior a 30 (trinta) salários mínimos, o Coordenador Jurídico da Caixa em Juiz de Fora emitiu, em 24/05/2016, a NJ REJUR/JF nº 487378/2016, por meio da qual considerou a documentação apta para comprovar a titularidade do imóvel, ressalvando que a prestação de contas ficaria condicionada à apresentação do registro de doação no cartório de imóveis.

Em 18/05/2015, foi firmado termo aditivo ao TC, definindo que a autorização de saque dos recursos creditados na conta vinculada seria alterada para o modelo de aferição a cada medição, conforme opção do compromissário.

Por meio do Ofício nº 005/2016 - GPB, de 13/01/2016, a Prefeitura solicitou à GIGOV-JF da Caixa prorrogação de prazo do TC por 09 (nove) meses, tendo em vista que:

- a proprietária do imóvel onde seria instalada a ETE Retiro das Rosas havia alterado o local anteriormente acordado e preestabelecido no projeto inicial, acarretando em atraso no início das obras devido à necessidade de reelaboração do projeto;
- a alteração do local da ETE Galego para um terreno de propriedade do Município tornou necessária a realização de serviços não contemplados previamente, como a retirada dos equipamentos da ETE antiga, a limpeza e bora fora de lixos, dejetos e vegetação, além da realização de reforço de subleitos e aterros compactados;
- houve necessidade de alteração de serviços previstos na planilha contratual inicial, em virtude de mudança da localização das ETE's, com inclusões e exclusões de itens novos e acréscimos e decréscimos de quantidades de itens da planilha original. Em razão do procedimento de tramitação para aprovação da planilha readequada, a empresa executora paralisou as obras, a fim de evitar a realização de serviços em desconformidade com o previsto, antes da autorização.

Em decorrência do pleito, em 20/01/2016, foi celebrado termo aditivo ao TC, prorrogando sua vigência para 30/09/2016.

O Tribunal de Contas da União exarou, em 25/03/2015, o Acórdão nº 593/2015 – TCU – Plenário, determinando que o Ministério das Cidades elaborasse um Plano de Ação com providências para conclusão dos empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário contratados entre 2007 e 2011, no âmbito do PAC Saneamento. Em consequência, o Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental daquele Ministério emitiu o Ofício nº 001894/2015/DDCOT/SNSA/MCIDADES, em 03/12/2015, apresentando à Caixa e aos compromissários um cronograma para cumprimento das determinações do TCU. Como o

Termo de Compromisso - TC está inserido no PAC 2 e tem valor de repasse inferior a dez milhões de reais, o cronograma apresentou como limites as seguintes datas:

Último BM para desbloqueio de recursos do OGU	Prestação de Contas obra concluída com recursos do OGU	Conclusão das obras com recursos de contrapartida	Prestação de Contas obra concluída com recursos de contrapartida	Instauração de TCE-recursos desbloqueados sem funcionalidades e não devolvidos
30/09/2016	30/11/2016	30/12/2016	28/02/2017	31/03/2017

Tendo em vista a proximidade da data limite para a apresentação do último BM para desbloqueio de recursos, a Prefeitura de Barbacena encaminhou à Caixa dois ofícios, solicitando a prorrogação do prazo de vigência do Termo de Compromisso.

O Ofício nº 146/2016 – GPB, de 14/09/2016, onde foram citadas as razões para a demora da execução do objeto, como a dificuldade para a liberação de frente de trabalho, uma vez que o local inicialmente destinado para a construção da ETE Retiro das Rosas foi alterado, acarretando em decurso de grande lapso temporal devido à necessidade de realização de levantamento topográfico e elaboração de novo projeto básico, que foram apresentados para análise e aprovação. Isso fez com que a empresa tivesse de suspender a execução das obras. Apesar de reconhecimento dos problemas descritos, que fizeram com que, à época tivessem sido executados serviços referentes a apenas 7,66% do valor pactuado, foi reiterada a importância da conclusão das obras para a comunidade, destacada a escassez de recursos próprios do Município e salientado que a frente de trabalho se encontrava liberada para a continuidade das obras. Por meio do Ofício nº 160/2016 – GPB, de 30/09/2016, foi solicitado que a vigência do TC fosse prorrogada para 30/09/2017.

De acordo com o parecer PA GIGOV/JF 0051/2016, de 21/09/2016, a Caixa entendeu que a solicitação de prorrogação de vigência era pertinente para a conclusão do objeto pactuado.

Em decorrência do pleito, em 22/09/2016, foi celebrado termo aditivo ao TC, prorrogando sua vigência para 30/09/2017.

Em 14/11/2016, o Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão editou a Portaria nº 348 estabelecendo diretrizes para retomada e execução dos empreendimentos constantes do PAC. Assim, definiu que, para empreendimentos com valor de investimento até dez milhões de reais e que se encontrassem paralisados desde 30/06/2016, a execução dos mesmos deveria ser retomada até 30/06/2017. Estabeleceu também que, no caso de empreendimentos com execução financeira igual ou inferior a 50% (cinquenta por cento), o prazo máximo para conclusão dos objetos seria 30/12/2018.

O Gerente de Projeto de Água e Esgotos do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades emitiu o Ofício nº 83/2017/GAE/DDCOT/SNSA/MCIDADES, de 08/02/2017, encaminhado à Caixa e à Prefeitura de Barbacena, alertando sobre a necessidade de observar a citada Portaria nº 348/2016.

Em 15/03/2017, a GIGOV/JF encaminhou e-mail à Prefeitura, informando que a Caixa estava aguardando a documentação corrigida relativa à reprogramação pleiteada pelo Município. Na mesma data, foi emitido o Ofício nº 82/SAS/VD encaminhando os documentos requeridos, como o QCI atualizado.

Em 16/03/2017, foi realizada reunião entre representantes da GIGOV/JF da Caixa, do Município de Barbacena, do Serviço de Água e Saneamento do Município e da Empreendimentos MM Ltda. (empresa contratada para a execução das obras), sendo pactuado um cronograma com a seguinte previsão:

- aprovação da planilha de reprogramação de 28/03/2017 até 07/04/2017;
- os autos do TC seriam encaminhados ao Ministério das Cidades no dia 10/04/2017, para homologação da aprovação até 20/04/2017;
- após a homologação, disponibilização, pela Caixa, do recurso referente à 4ª medição, entre 24/03 e 28/03/2017;
- tramitação da análise da documentação relativa ao repasse e consequente pagamento à empresa contratada entre 02 e 05/05/2017;
- retomada das obras pela empresa contratada em 08/05/2017.

Em 06/04/2017, a GIGOV/JF da Caixa encaminhou e-mail à Prefeitura reiterando que o prazo limite para a retomada das obras do TC era 30/06/2017, conforme disposto na Portaria nº 348/2016, sob pena de encerramento do mesmo.

## **2) Informações relativas à contratação do projeto executivo.**

A Caixa informou à Prefeitura, em 09/02/2012, por meio da Comunicação GIDUR/JF nº 1087/12, que a solicitação de utilização da Concorrência nº 001/2008, realizada para a contratação do projeto executivo, não poderia ser aceita, tendo em vista que a proposta do Município para celebração do TC (licitar projetos executivos e, após analisados e aprovados, licitar as obras) não permitia que tal licitação fosse aproveitada.

Dessa forma, a Prefeitura realizou a Tomada de Preços nº 001/2013, Processo nº 018/2013, tendo como objeto a contratação de empresa para elaborar o projeto executivo. Os autos do referido processo foram encaminhados à Consultoria para a apreciação em 12/04/2013, a aprovação jurídica ocorreu em 16/04/2013 e a publicação do aviso do edital foi feita em 18/04/2013, com previsão de abertura das propostas em 06/05/2013.

Foi apresentada impugnação ao edital, em 02/05/2013, pela empresa Ampla Consultoria em Gestão Pública e Privada Ltda., CNPJ nº 11.098.052/0001-69, que foi julgada improcedente pela Comissão de Licitação.

Em 04/05/2013, foi republicado o edital, alterando a abertura para 21/05/2013. Na data prevista, foram abertos os envelopes de habilitação e de proposta de preço da Cone PP Consultoria Ltda. - ME, CNPJ nº 10.525.827/0001-72, única participante do processo licitatório, sendo a empresa declarada vencedora do certame, pelo valor de R\$216.074,98. Na mesma data, foi homologada a licitação e adjudicado seu objeto à empresa.

O Contrato nº 025/2013, para a elaboração do projeto, foi celebrado em 22/07/2013 entre o Município de Barbacena e a Cone PP Consultoria Ltda., pelo valor de R\$216.074,98 e prazo de execução de 90 (noventa) dias corridos.

A GIDUR/JF da Caixa emitiu, em 16/08/2013, a Verificação de Resultado de Processo Licitatório – VRPL nº 052/2013, referente à contratação do projeto executivo, considerando-o apto sob os aspectos de engenharia.

A Caixa emitiu dois Relatórios de Acompanhamento de Engenharia – RAE's referentes à execução do projeto executivo: o primeiro em 27/02/2014, atestando a execução de 90% da etapa, no valor de R\$194.467,47, referente à primeira medição. Para essa medição, a Cone PP Consultoria Ltda. emitiu, em 22/08/2014, a NF-e nº 2014/75. O segundo em 23/01/2015, atestando a execução dos 10% restantes do serviço, no valor de R\$ 21.607,51, referente à segunda medição, para a qual a Cone PP Consultoria Ltda. emitiu, em 02/03/2015, a NF-e nº 2015/12.

### **3) Informações relativas à contratação da execução da obra.**

Para a execução das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário, a Prefeitura de Barbacena realizou a Concorrência nº 005/2014, Processo nº 059/2014. Em 02/07/2014, ocorreu a abertura dos envelopes de documentação e propostas de preços das duas empresas participantes do certame: Empreendimentos MM Ltda., CNPJ 18.734.954/0001-93, com proposta de R\$6.655.361,30 (declarada vencedora pela Comissão de Licitação) e Construtora JRN Ltda., CNPJ 00.501.041/0001-61, com proposta de R\$7.283.899,39. Tendo em vista que não houve recurso quanto a decisão da CPL, a licitação foi homologada e seu objeto foi adjudicado à Empreendimentos MM Ltda.

O Contrato nº 066/2014, para a execução das obras, foi celebrado em 30/07/2014 entre o Município de Barbacena e a Empreendimentos MM Ltda., pelo valor de R\$6.655.361,30, e vigência inicial de 16 (dezesseis) meses. Após aditivos ao contrato, a vigência foi prorrogada por mais 16 (dezesseis) meses pelo 7º Termo Aditivo, de 13/04/2016.

Em 19/12/2014, a Caixa emitiu a VRPL nº 144/14, relativa à contratação das obras de saneamento, considerando-o apto sob os aspectos de engenharia.

Em 30/01/2015, a Caixa encaminhou à Prefeitura o Ofício nº 0018/2015/SR/GIGOV/JF, comunicando a aprovação dos custos da licitação e autorizando o início das obras. Na mesma data, a Prefeitura emitiu a ordem de início para a empresa contratada.

A Caixa emitiu três RAE's, referentes à execução do projeto executivo:

- nº 196/15, de 07/05/2015, atestando a execução de serviços no período de fevereiro/2015 que somaram R\$ 224.085,62, referentes à 1ª medição. Para essa medição, a Empreendimentos MM Ltda. emitiu, em 27/05/2015, a NF-e nº 2015/114 (no valor de R\$ 210.104,94) e, em 30/07/2015, a NF-e nº 2015/187 (no valor de R\$ 13.980,68);
- nº 395/15, de 17/08/2015, atestando a execução de serviços no período de abril e maio/2015, que somaram R\$ 196.038,60, referentes à 2ª medição, para a qual empresa emitiu, em 02/07/2015, a NF-e nº 2015/147;
- nº 208/2016, de 11/10/2016, atestando a execução de serviços no mês de junho/2015 que somaram R\$ 52.414,05, referentes à 3ª medição, para a qual a empresa emitiu, em 14/09/2015, a NF-e nº 2015/225.

Houve ainda uma 4ª medição, no valor de R\$ 216.498,48, que, até a data da fiscalização, estava sendo analisada pela Caixa, conforme informado no Item 1 retro.

### **4) Informações relativas à contratação do Trabalho Técnico Social - TTS.**

Visando a contratação de empresa para a implementação do TTS, a Prefeitura de Barbacena realizou a Concorrência nº 001/2015, Processo nº 126/2014. Em 14/05/2015, ocorreu a

abertura dos envelopes de documentação habilitação e de proposta de preço da Comviver – Educar, Socializar e Urbanizar Ltda. - ME, CNPJ nº 20.730.565/0001-31, única participante do processo licitatório, sendo a empresa declarada vencedora do certame, pelo valor de R\$ 70.932,00. Em 15/05/2015, foi homologada a licitação e adjudicado seu objeto à empresa.

O Contrato nº 058/2015, para a execução do TTS, foi celebrado em 03/06/2015, entre o Município de Barbacena e a Comviver – Educar, Socializar e Urbanizar Ltda., pelo valor de R\$ 70.932,00, e vigência de 23 (vinte e três) meses, contados da data da assinatura.

Na documentação analisada, não foram encontradas medições para a empresa, sendo que o TTS estava sendo realizado por meio de execução direta pela Prefeitura. Por essa razão, a CGU emitiu, em 07/04/2017, a Solicitação de Fiscalização nº 201700718/02, questionando a Prefeitura de Barbacena porque o TTS não estava sendo executado pela empresa.

O Prefeito Municipal respondeu, por meio do Ofício nº 034/2017 – GPB, de 17/04/2017, o seguinte:

*“- A princípio, o Trabalho Técnico Social relativo ao Termo de Compromisso em questão, submetido a certame licitatório através do Processo nº 126/2014, Concorrência Pública nº 001/2015 previu a execução por administração indireta. Porém, em reunião realizada com o Município, a empresa COMVIVER - EDUCAR, SOCIALIZAR E URBANIZAR LTDA - ME, declarada como licitante vencedora, manifestou-se pela impossibilidade de execução do PTTs (Projeto de Trabalho Técnico Social) pelo preço constante da proposta por si apresentada.*

*O fundamento externado pela empresa consistiu na insuficiência da informação trazida pelo Edital no que se refere à discriminação dos bairros em que as atividades deveriam ser realizadas, resumindo-se ao Nova Cidade; Jardim Alterosa e Bacia do Córrego Retiro das Rosas, quando no entanto, além dos já citados, seriam contemplados ainda o Distrito Industrial; Nova Suíça; Ipanema e Quintas da Mantiqueira (inseridos na Bacia do Córrego do Galego) e São Vicente de Paulo; Eucisa e parte do Monte Mário (inseridos na Bacia do Córrego do Retiro das Rosas).*

*Ante as circunstâncias apresentadas, tendo em vista a necessidade de desenvolvimento do Trabalho Técnico Social concomitantemente à execução das obras, o Município, visando a regular continuidade do cumprimento do Termo de Compromisso entabulado, optou por realizar as atividades previstas no cronograma por administração direta, situação que prevalece até o momento”.*

## **2.1.2. Morosidade e posterior paralisação na execução do empreendimento objeto do Termo de Compromisso - TC nº 0350.901-98/2011.**

### **Fato**

A evolução dos acontecimentos mostrados na informação acima e o fato de o Termo de Compromisso - celebrado em 31/10/2011 com vigência inicial prevista para 31/08/2013 - estar com baixo percentual de execução de seu objeto, demonstra a existência de falhas no planejamento e na realização do empreendimento.

Conforme descrito no ponto anterior, ocorreram várias intercorrências que contribuíram para o atraso na execução de objeto do TC, que podem ser assim sintetizadas:

- a) Indefinição dos locais onde serão instaladas as ETE's.**

Antes mesmo da celebração do TC, foi alterada a localização da área urbana que seria beneficiada. Inicialmente havia sido elaborado um Plano de Trabalho definindo que a área se referia a bairros atendidos pela ETE Ceolin, na bacia do Córrego Sapé.

Mas outro Plano de Trabalho, que foi considerado para o TC, alterou o local beneficiado indicando bairros atendidos pelas ETE's Retiro das Rosas e Galego, cujas áreas foram definidas por meio de dois decretos municipais de 12/07/2011. Em 26/08/2011, outros dois decretos municipais ajustaram as respectivas áreas. A Caixa analisou a documentação relativa à titularidade das áreas de intervenção, considerando atendidas as exigências, determinando, entretanto, que a prestação de contas estivesse condicionada à apresentação do termo de imissão provisória de posse. Nota-se que os normativos municipais também foram editados antes da celebração do Termo de Compromisso, assim como a aprovação da Caixa.

No entanto, em 13/02/2015, ou seja, mais de 39 (trinta e nove) meses após a celebração do TC, foram alteradas as áreas estabelecidas nos decretos de 2011 para instalação das duas ETE's. Para a ETE Galego, foi adotada uma área da propriedade da Prefeitura. Para a ETE Retiro das Rosas, foi indicado um outro local na mesma região do local anteriormente indicado, cuja doação se deu por instrumento particular, datado de 07/05/2015, que foi encaminhado à Caixa, juntamente com os demais documentos, somente em 09/12/2015. Após o gestor municipal ter apresentado novos documentos e informações, em 24/05/2016, a Caixa considerou a documentação apta para comprovar a titularidade do imóvel, mas a prestação de contas ficaria condicionada à apresentação do registro de doação no cartório de imóveis.

Verifica-se, então, o grande lapso temporal entre a data da celebração do TC (31/10/2011), a data da alteração das áreas das duas ETE's pela Prefeitura (13/02/2015) e a data final de análise, pela Caixa, da titularidade do imóvel da ETE Retiro das Rosas (24/05/2016), após o envio, pela Prefeitura, de informações e documentos adicionais solicitados pela Caixa.

Conclui-se, então, que a indicação, ao longo do tempo, das áreas onde seriam instaladas as ETE's, ocorreu sem que o executivo municipal tivesse certeza quanto à melhor localização e nem quanto à titularidade dos terrenos.

### **b) Demora na conclusão do projeto executivo.**

Após a Caixa ter comunicado à Prefeitura, em 09/02/2012, que a Concorrência realizada em 2008 para a contratação do projeto executivo não poderia ser aceita, a Prefeitura realizou a Tomada de Preços nº 001/2013.

A publicação do aviso do edital ocorreu em 18/04/2013, com previsão de abertura das propostas em 06/05/2013. Tendo em vista a apresentação de impugnação ao edital e sua análise, em 04/05/2013, foi republicado o edital, alterando a abertura para 21/05/2013.

O Contrato para a elaboração do projeto foi celebrado em 22/03/2013, com prazo de execução de 90 (noventa) dias corridos. Porém, somente em 25/09/2014 a Prefeitura solicitou à Caixa a autorização do pagamento da primeira medição e, em 14/05/2015, solicitou a autorização do pagamento da segunda.

Nota-se, assim, que foi extenso o período para a realização da licitação visando a contratação do projeto básico - a partir da negativa da Caixa para o aproveitamento de licitação anterior -

e a entrega final do projeto executivo, também contribuindo para o atraso da execução do empreendimento.

**c) Demora na execução da obra.**

Em 02/07/2014, ocorreu a abertura dos envelopes de documentação e propostas de preços da Concorrência nº 005/2014, para a execução das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário.

O Contrato nº 066/2014, para a execução das obras, foi celebrado em 30/07/2014 e, em 30/01/2015, a Caixa comunicou à Prefeitura a aprovação dos custos da licitação e autorizou o início das obras. Na mesma data, a Prefeitura emitiu a ordem de início para a empresa contratada.

Foram realizadas três medições para a execução das obras, duas em 2015 e uma em 2016. Uma quarta medição estava sendo analisada e em vias de ser aprovada pela Caixa.

Além das indefinições da localização das ETE's citadas acima, houve alterações no projeto, que impactaram na execução do empreendimento, fazendo com que a empresa abandonasse a obra. Somente em março de 2017 é que foi firmado compromisso entre a Caixa, a Prefeitura e a empresa para a retomada da obra.

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700718/02, de 07/04/2017, a Prefeitura de Barbacena foi instada a informar quais foram os motivos determinantes para a lentidão e posterior paralisação da obra.

O gestor municipal apresentou a seguinte resposta, por intermédio do Ofício nº 034/2017 – GPB, de 17/04/2017:

*"Firmado o Termo de Compromisso em data de 31/10/2011, o Município iniciou o encaminhamento da documentação técnica a ser analisada pela Caixa Econômica Federal. Ante a complexidade do processo, entre a realização de estudos e análises para concepção de projetos; definição do traçado para execução das redes coletoras e interceptadoras; conclusão acerca do método de operacionalização mais indicado para as estações de tratamento a serem implantadas; além de inúmeras outras questões necessárias ao empreendimento e emissão da SPA (Síntese do Projeto Aprovado), verificou-se o interregno de 2 (dois) anos até a efetivação da homologação pelo Ministério das Cidades, datada de 31/10/2013.*

*A partir de então, iniciado e findo o procedimento licitatório que teve por objeto a elaboração do projeto executivo, emitiu-se autorização para instauração de processo para contratação de empresa especializada para execução das obras.*

*Cumpre ressaltar que o início das obras ocorreu com a alteração legal da localidade definida na gestão passada para as localidades de implantação das Estações de Tratamento de Esgoto- ETEs no Retiro das Rosas e Galego, tendo em vista a constatação e maiores benefícios à execução das obras e bem como à população.*

*Contudo, desde o encerramento das atividades por parte da empresa, datado de Fevereiro de 2015, verificou-se a ocorrência de algumas circunstâncias que ensejaram a suspensão da execução das obras, brevemente discriminadas a seguir:*

**- Morosidade na análise da reprogramação pontual de alguns itens e serviços das planilhas e na solicitação de documentos:**

*No decorrer do empreendimento, restou apurado o problema de se realizar um pequeno deslocamento no espaço da implementação das ETEs, dentro da mesma localidade demarcada no início das obras, devido à fatos específicos. Com isso, a Caixa Econômica solicitou novamente todos os documentos, sempre gradualmente e de forma bem lenta.*

*Após, o Município submeteu à análise pela Caixa Econômica Federal- GIGOV/JF, da planilha reprogramada com alterações pontuais no tocante apenas aos itens e serviços que possuíam relação direta com o pequeno deslocamento da área.*

*Ressaltamos que, tendo em vista que as alterações se referiam tão somente a objetos específicos da planilha, não seriam hábeis a inviabilizar a regular continuidade das obras. Porém, a morosidade no processo de apreciação e aprovação da reprogramação por parte da Caixa Econômica Federal - GIGOV/JF, que tramita desde Novembro de 2015 ainda sem resposta, desencadeou a pendência do pagamento de serviços já executados que possuem conexão com as modificações realizadas, quadro que perdura até o momento.*

*Todavia, após o decurso de um ano e cinco meses desde o início da tramitação, salientamos o recebimento de recente informação por parte do representante do órgão de que o procedimento encontra-se em fase de finalização.*

**- Morosidade na análise de medições para liberação de pagamentos e solicitações gradativas de apresentação de documentações diversas:**

*Em virtude do procedimento adotado para fins de autorização da liberação de verbas relativas ao Programa, qual seja, conclusão das etapas de serviços que originam os boletins de medições e consequente encaminhamento para processamento do pagamento, depreende-se que, em primeiro momento, todo o desembolso operacional é suportado pelas empresas executoras.*

*Dessa forma, entendemos que, devido ao alto custo demandado, imprescindível se faz que a tramitação desse procedimento seja realizada no menor espaço de tempo possível. Contudo, não é o que ocorre quando sujeitamos a documentação relativa as medições à análise por parte da Caixa Econômica Federal - GIGOV/JF.*

*A título de exemplificação, registramos que a solicitação de repasse relativa à 3<sup>a</sup> medição, encaminhada à Caixa Econômica Federal - GIGOV/JF em Outubro de 2015, somente foi autorizada em Novembro de 2016, ou seja, após a decorrência de um ano e um mês.*

*Em razão disso e, aliando-se ao fato de que representantes da Agência a cada novo contato solicitavam de forma gradativa diversas documentações, o que contribuía ainda mais para demora na conclusão dos procedimentos, a empresa decidiu pela desmobilização dos canteiros instalados até efetivação da regularização dos repasses e finalização da análise da reprogramação relativa à ETE Galego.*

*Ante o contexto, conclui-se que a lentidão suscitada baseou-se na complexidade do empreendimento; na morosidade da tramitação burocrática no que tange ao processo licitatório, análise da reprogramação encaminhada, medições e liberações de pagamento para repasse à empresa executora; bem como nas solicitações de documentações de forma paulatina ao longo de todo período”.*

Em sua manifestação, o gestor municipal, apesar de reconhecer que os locais onde serão instaladas as ETE's foram alterados durante o período de execução das obras, apontou a morosidade da Caixa na análise das reprogramações e das medições como responsável, em grande medida, para a demora na execução do empreendimento. É importante salientar que a necessidade de reprogramações e reanálises pela Caixa decorreu das diversas indefinições da Prefeitura que, por sua vez, produziram alterações no projeto.

Também merece ser destacado que, de acordo com a manifestação, devido à alegada morosidade da Caixa, foram executados pela contratada serviços conexos com as modificações realizadas que estão no escopo da análise da reprogramação pela Caixa e, por essa razão, estão pendentes de pagamento. Podem ser citados os serviços de terraplenagem executados para implantação da ETE Galego. A autorização, pela Prefeitura, para a execução de tais serviços, mostra uma falha do gestor municipal, justamente porque ainda não obtiveram aprovação pela Caixa.

Ressalte-se, ainda, que a demora na execução da obra tem causado alterações no projeto, tendo em vista a intervenção humana. É o caso, por exemplo, da necessidade de redirecionamento do interceptor no bairro Retiro das Rosas, decorrente da execução de um muro pelo proprietário do imóvel adjacente ao local previsto originalmente.

Os ofícios encaminhados pela Prefeitura à Caixa solicitando prorrogação da vigência demonstram que a justificativas para o prolongamento de prazo recaíram nas mudanças de projeto.

Pelo Ofício nº 005/2016 - GPB, de 13/01/2016, a Prefeitura argumentou que

- a proprietária do imóvel onde seria instalada a ETE Retiro das Rosas alterou o local anteriormente acordado e preestabelecido no projeto inicial, acarretando em atraso no início das obras devido à necessidade de reelaboração do projeto;
- a alteração do local da ETE Galego para um terreno de propriedade do Município tornou necessária a realização de serviços não contemplados previamente, como a retirada dos equipamentos da ETE antiga, a limpeza o bora fora de lixos, dejetos e vegetação, além da realização de reforço de subleitos e aterros compactados;
- houve necessidade de alteração de serviços previstos na planilha contratual inicial, em virtude de mudança da localização das ETEs, com inclusões e exclusões de itens novos e acréscimos e decréscimos de quantidades de itens da planilha original.

Por meio do Ofício nº 146/2016 – GPB, de 14/09/2016, foram citadas as razões para a demora da execução do objeto e suspensão da execução da obra, como a dificuldade para a liberação de frente de trabalho, uma vez que o local inicialmente destinado para a construção da ETE Retiro das Rosas foi alterado, acarretando em decurso de grande lapso temporal devido à necessidade de realização de levantamento topográfico e elaboração de novo projeto básico, que foram apresentados para análise e aprovação.

As fotos abaixo, obtidas durante a fiscalização no dia 05/04/2017, apresenta situações que demonstram os fatos apontados.

	
Foto 1: muro executado pelo proprietário do imóvel, no local onde o projeto previu a passagem do interceptor no Retiro das Rosas, fazendo com que o mesmo tenha que ser redirecionado.	Foto 2: área da antiga ETE Galego, onde posteriormente a Prefeitura definiu como local onde será instalada a nova ETE, com alguns serviços de terraplenagem executados.

Visando obter informações acerca da continuidade do empreendimento, foi questionado, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700718/02, de 07/04/2017, sobre quais as medidas adotadas pela Prefeitura de Barbacena para que a obra seja reiniciada e qual a previsão de término da mesma.

O gestor municipal apresentou a seguinte resposta, por intermédio do Ofício nº 034/2017 – GPB, de 17/04/2017:

*“2 - Durante o lapso temporal transcorrido desde a suspensão da execução das obras, representantes do Município participaram de diversas reuniões junto à Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades e empresa executora no intuito de estabelecer diretrizes a serem seguidas para restabelecimento, continuidade e conclusão das obras iniciadas, atendendo às solicitações de encaminhamento de documentações, sanando integralmente as pendências que porventura eram incitadas e trabalhando em prol do levantamento de dados e alterações necessárias a viabilizar as frentes de trabalho.*

*Além disso, conforme já esclarecido, verificados os benefícios que a transferência de localidade para implantação das Estações de Tratamento acarretariam à execução das obras, promoveu alterações pontuais na planilha preestabelecida para construção das redes interceptoras, coletoras e Estação de Tratamento de Esgoto do Galego, subordinando-as à análise da Caixa Econômica Federal - GIGOV/JF, objetivando a liberação do recurso que se encontra pendente de autorização e a retomada das obras em conformidade com o cronograma.*

*Em reunião realizada na agência da CEF - GIGOV/JF em 16/03/2017 com a participação de representantes desta, do Município e da empresa Empreendimentos MM LTDA., restou definido que o retorno das atividades se daria em Maio do corrente ano. A partir do reinício, estima-se que o término ocorra em 12 (doze) meses”.*

Verifica-se, dessa forma, que, a partir de março de 2017, foram retomadas as conversações e providências visando a continuidade da obra. Não se pode, entretanto, desconsiderar a Portaria nº 348/2016 do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que estabeleceu que a execução de empreendimentos constantes do PAC nas mesmas características do objeto do Termo de Compromisso nº 0350.901-98/2011 seja retomada até 30/06/2017 e que o prazo máximo para conclusão do objeto seja 30/12/2018.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 086/2017 – GPB, de 29/06/2017, a Prefeitura Municipal de Barbacena apresentou a seguinte manifestação:

*“Preliminarmente e sem se entender sobre o mérito do trabalho realizado, há que se verificar que o parecer consubstanciado no Ofício nº 9727/2017/NAC/MG/Regional/MG-CGU, Processo nº 00210.100139/2017-33, tem como escopo fornecer conclusões preliminares acerca de falhas e/ou irregularidades encontradas pelo Núcleo de Ações de Controle, para que o gestor local, caso queira, ofereça justificativas ou esclarecimentos antes de seu envio aos gestores responsáveis pelo programa do governo.*

*Embora oferecido relatório pormenorizado e enfático dos fatos, data maxima venia, não foi possível identificar a conclusão do relatado, em que se apontasse, efetivamente, suposto descumprimento de normativos.*

*Nesse contexto, compulsando o relatório, verifica-se que a narrativa exauriu os aspectos gerais, a contratação do projeto executivo e a contratação da execução da obra e do TTS, que, no nosso modesto sentir em nada alterou o cumprimento das obrigações pelo Município, visto que, na maioria dos fatos relatados, a demora decorreu de situações que independiam de suas ações, mas da de terceiros.*

*De igual maneira, há que se tratar o tópico que fala da morosidade da execução, visto que essa se deveu a imprescindíveis conveniências técnica e administrativa, exaustivamente justificadas no próprio relatório.*

*Na oportunidade, aproveitamos o ensejo para esclarecer que os fatos que se encontravam pendentes quando da realização da Fiscalização no Município foram sanados em sua totalidade, ou seja, a planilha relativa a reprogramação foi aprovada pela Caixa Econômica Federal em 06/06/2017, viabilizando o pagamento referente a 4ª medição à empresa executora das obras, realizado em 20/06/2017, com consequente retomada das obras dentro do prazo estipulado na Portaria MP nº 348/2016, que previa a data limite de 30/06/2017, fato comprovado através da ordem de retomada de serviços em anexo, adaptada de 23/06/2017’.*

### **Análise do Controle Interno**

Ao contrário do afirmado pelo gestor acerca da impossibilidade de “*identificar a conclusão do relatado, em que se apontasse, efetivamente, suposto descumprimento de normativos*”, ficou claro que a falha apontada refere-se à morosidade da Prefeitura na execução do empreendimento, que inclusive estava paralisado quando da realização da fiscalização em campo.

Também não podem ser aceitas as justificativas de que a demora na execução da obra “decorreu de situações que independiam de suas ações, mas da de terceiros” e “se deveu a imprescindíveis conveniências técnica e administrativa, exaustivamente justificadas no próprio relatório”.

Como mostrado no campo Fato deste relatório, ocorreram ações e omissões da Prefeitura que contribuíram para que o empreendimento ainda não tenha sido concluído, basicamente relativas à indefinição dos locais onde serão instaladas as ETE’s, à demora na conclusão do projeto executivo e à demora na execução da obra.

Assim, o gestor, em sua manifestação, ao invés de abordar os motivos que foram apontados no Relatório como de responsabilidade do ente municipal para a morosidade na execução do empreendimento e sua posterior paralisação, atribuiu os problemas verificados a situações que dependiam exclusivamente de terceiros.

Dessa forma, conclui-se que as informações apresentadas na manifestação não são capazes de elidir a falha apontada.

O gestor também informou que as pendências foram totalmente sanadas e apresentou a Ordem de Retomada de Serviços, expedida em 23/06/2017, com vistas ao cumprimento do prazo para reinício da obra estipulado na Portaria nº 348/2016 do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

## 2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### 2.2.1. Exigências restritivas à competitividade no edital da Concorrência nº 005/2014 para execução de obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário.

#### Fato

A análise da documentação do procedimento licitatório revelou a existência de cláusulas restritivas à competitividade, pois constam do edital da Concorrência nº 005/2014 as seguintes exigências:

- a) Visita técnica obrigatória, realizada por engenheiro registrado no CREA e pertencente ao quadro permanente da empresa.

“10 – VISITA TÉCNICA

*10.1 – A realização da visita técnica deverá acontecer (...) por engenheiro designado pela licitante, devidamente registrado no CREA, devendo a empresa comunicar previamente a presença de seu representante, através do telefone (...) ou com a servidora (...).*

*10.2 – O representante da licitante deverá se fazer presente na visita, devidamente documentado, comprovando a sua condição de representante, portando os seguintes documentos:*

*10.2.1 – Carta de credenciamento emitida pela empresa;*

*10.2.2 – Comprovação que pertence ao quadro permanente da empresa, através da apresentação de um dos documentos a seguir relacionados:*

*a) ficha de registro de trabalho autenticada junto à Delegacia Regional do Trabalho;*

*b) contrato de trabalho e CTPS;*

*c) em se tratando de sócio, esta comprovação deverá ser feita pelo contrato social em vigor, devidamente registrado no órgão competente*

*(...)*

#### *ANEXO III – DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO*

*(...)*

#### *QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:*

*(...)*

*23 – Atestado de visita ao local onde a obra será executada, assinado por Engenheiro da Prefeitura Municipal de BARBACENA, conforme modelo constante do edital”.*

Verifica-se que o edital exigiu que visita técnica fosse obrigatória, que fosse realizada estritamente por engenheiro registrado no CREA e que o mesmo pertencesse ao quadro permanente da empresa. Dessa forma, vai de encontro ao disposto na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Segundo os Acórdãos TCU-Plenário nº 1.599/2010 e nº 2.776/2011, deve ser demonstrada a impescindibilidade da visita técnica. Caso contrário, ela não pode ser obrigatória, bastando a simples declaração dos licitantes de que têm ciência das condições locais para a execução do objeto.

De acordo com o Acórdão TCU-Plenário nº 800/2008, não pode ser exigido que a visita seja realizada por um engenheiro responsável técnico da empresa com vínculo empregatício.

#### **b) Exigência de índices contábeis e valores não usuais.**

#### *“ANEXO III – DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO*

*(...)*

#### *QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:*

*(...)*

*16 – balanço patrimonial do último exercício social, com indicação do número da página, transscrito no Livro Diário e registrado na Junta Comercial, demonstrativo da boa situação econômico-financeira da licitante, consubstanciada nos seguintes Índices:*

*1) Índice de Liquidez Corrente (ILC), define a capacidade da empresa em liquidar seus compromissos em curto prazo, cujo índice deverá ser igual ou superior a **dois inteiros e vinte centésimos (2,20)**, a ser obtido pela fórmula:*

$$ILC = \frac{AC}{PC} \quad \text{onde: AC é o ativo circulante e PC é o passivo circulante}$$

2) *Índice de Liquidez Geral (ILG)*, define a capacidade da empresa em liquidar seus compromissos em curto prazo, cujo índice deverá ser igual ou superior a **dois inteiros e vinte centésimos (2,20)**, a ser obtido pela fórmula:

$$ILG = \frac{AC + RLP}{PC + ELP} \quad \text{onde: } AC \text{ é o ativo circulante, } RLP \text{ é o realizável a longo prazo,} \\ PC \text{ é o passivo circulante e } ELP \text{ é o exigível a longo prazo}$$

➢ *Índice de Endividamento Total (IET)*, mede a participação de recursos financiados por terceiros, sendo um indicador de risco da empresa, cujo índice deverá ser **igual ou inferior a 0,30**, obtido pela seguinte fórmula:

$$IET = \frac{PC + ELP}{AT} \quad \text{onde: } PC \text{ é o passivo circulante, } ELP \text{ o é o exigível a longo prazo} \\ \text{e } AT \text{ é o ativo total}$$

➢ *Índice de Solvência Geral (ISG)*, mede a participação de recursos financiados por terceiros, sendo um indicador de risco da empresa, cujo índice deverá ser **igual ou superior a dois inteiros e cinquenta centésimos (2,50)**, obtido pela seguinte fórmula:

$$ISG = \frac{AT}{PC + ELP} \quad \text{onde: } AT \text{ é o ativo total, } PC \text{ é o passivo circulante e } ELP \text{ é o exigível a longo prazo".}$$

De maneira geral, para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes em procedimento licitatório, mostra-se razoável a exigência de índices usualmente utilizados no mercado tais como índices de liquidez corrente e liquidez geral.

Eventualmente, a exigência de índice de insolvência e/ou de endividamento geral deve ser justificada, conforme entendimentos consolidados pelo Tribunal de Contas da União, tais como apresentados no Acórdão nº 2882/2008 – Plenário e Acórdão 932/2013 – Plenário.

O Acórdão TCU – Plenário nº 773/2011 considerou restritiva à competitividade (item 9.2.1.2., c) a “*exigência de critérios de qualificação econômico-financeira incoerentes com os índices usualmente adotados, sem as devidas justificativas: índice de liquidez geral (ILG) >= 2,0; índice de liquidez corrente (ILC) >= 2,0*”.

Segundo texto publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (julho/agosto/setembro de 2011), denominado “*Critério para aferição de qualificação econômico-financeira de licitante compromete a competitividade no certame*”, que trata de decisão do TCE/MG acerca do Recurso Ordinário nº 808.260:

“(...) há decisões jurisprudenciais admitindo como correta a adoção, por parte da Administração Pública, de índices de liquidez corrente e liquidez geral entre 1,0 e 1,5 e de índice de endividamento de 0,75 para avaliação da real situação financeira das empresas. (...)”

Desse modo, entendo que a fixação dos valores dos índices adotados no edital, (...) foi feita com inobservância ao princípio da motivação dos atos administrativos, havendo, assim, violação ao art. 31, § 5º, da Lei n. 8.666/93”.

Esse dispositivo do edital não observou o disposto no art. 31, § 5º da Lei nº 8.666/93, que vedava a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação da situação financeira da licitante. Verifica-se que a exigência dos índices de endividamento total e solvência geral estabelecidos na Concorrência nº 005/2014 deveria ter sido justificada, bem como os valores limites exigidos para todos os quatro índices.

**c) Exigência de quantitativos mínimos para comprovação de capacitação técnico-profissional.**

*“ANEXO III – DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO*

(...)

**QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:**

(...)

*20 – Comprovação de que a licitante possui no seu quadro permanente, na data de apresentação da proposta, profissional(is) de nível superior, ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor(es) de atestado(s) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, acompanhado(s) do(s) respectivo(s) certificado(s) de Acervo Técnico expedido(s) pelo(s) CREA(s) da(s) região(ões) onde a(s) obra(s) tenha(m) sido executada(s), que comprove(m) ter executado ou participado da execução de obras ou serviço de engenharia com características semelhantes ao objetivo da presente licitação, limitadas estas às parcelas de maior relevância e valor significativo, relacionadas a seguir:*

- Ter executado no mínimo 2.500 (dois mil e quinhentos) metros de rede coletora de esgotos ou emissário de tubo PVC DN igual ou superior a 150 mm;
- Ter executado no mínimo 2.500 (dois mil e quinhentos) metros de interceptores de tubo PVC DN igual ou superior a 300 mm;
- Ter executado no mínimo 1.500 (um mil e quinhentos) metros quadrados de escoramento;
- Ter construído estação elevatória de esgotos sanitários com capacidade igual ou superior a 40 l/s, potência mínima instalada de 17,00 KW ou 23 CV;
- Ter construído estação de tratamento de esgotos sanitários domiciliares com capacidade igual ou superior a 40 l/s, composta de reator anaeróbico, filtro biológico e decantador secundário”.

Esse dispositivo do edital afrontou o disposto no art. 30, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93, que veda expressamente que, para a comprovação da capacidade técnica do profissional indicado como responsável técnico da obra, se exija que sejam apresentadas comprovações de que o mesmo executou determinadas quantidades mínimas de serviços.

No mesmo sentido o Acórdão TCU – Plenário nº 276/2011 considerou o seguinte: “9.3. determinar à Prefeitura Municipal de (...) que, nos próximos certames promovidos pela entidade que envolvam recursos federais, abstenha-se de exigir quantitativos mínimos de serviços para fins de qualificação técnico-profissional, ante a expressa vedação do art. 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93”.

Ressalta-se que tais infringências à Lei e à jurisprudência do TCU e do TCEMG podem ter causado o desestímulo em empresas interessadas na participação da licitação, uma vez que apenas 02 (duas) licitantes apresentaram propostas, sendo que outras 06 (seis) empresas solicitaram da Comissão de Licitação o envio do edital.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 086/2017 – GPB, de 29/06/2017, a Prefeitura Municipal de Barbacena apresentou a seguinte manifestação:

*“Por fim, existe menção a uma suposta restrição à competitividade da concorrência, sendo que nesse diapasão, competia aos interessados impugnar o edital. O fato de 2 (duas)*

*proponentes acorrerem ao certame e outras 6 (seis) não se interessarem, não pode ser visto ou encarado como infringência à lei e à jurisprudência, do TCU e/ou do TCEMG, pois somente através da impugnação por parte das empresas que solicitaram o envio do edital, é que se poderia aferir eventual dificuldade daquelas, em se enquadrar às cláusulas do edital”.*

## Análise do Controle Interno

Verifica-se que o gestor, em sua manifestação, não abordou as falhas no Relatório que apontam para a existência de cláusulas restritivas à competitividade no edital da Concorrência nº 005/2014, quais sejam, a obrigatoriedade de visita técnica, realizada por engenheiro registrado no CREA e pertencente ao quadro permanente da empresa; a exigência de índices contábeis e valores não usuais; e a exigência de quantitativos mínimos para comprovação de capacitação técnico-profissional.

Ao contrário, limitou-se a atribuir aos potenciais interessados em participar na licitação a incumbência de impugnar o edital caso entendessem que houvesse restrição à competitividade e que, somente a através de eventuais impugnações, é que se poderia aferir a existência de cláusulas restritivas, tendo em vista que a limitada participação não pode ser encarada como infringência à lei ou a jurisprudência de tribunais de contas.

Existem algumas impropriedades nas afirmações apresentadas na manifestação. Primeiramente, a ausência de questionamentos ou de impugnações ao edital por potenciais licitantes, não implica dizer que não existem falhas. A obrigação de elaborar um edital sem falhas ou revisá-lo, de ofício, corrigindo eventuais falhas verificadas posteriormente, é da administração pública, que tem o poder-dever de autotutelar seus próprios atos eivados de ilegalidades, não podendo transferir a terceiros essa responsabilidade.

Não se pode afirmar precisamente que “*somente através da impugnação por parte das empresas que solicitaram o envio do edital, é que se poderia aferir eventual dificuldade daquelas, em se enquadrar às cláusulas do edital*”. Não existem elementos que comprovem essa afirmação. Entretanto, sabe-se que, das 06 (seis) empresas que solicitaram o envio do edital, apenas 02 (duas) apresentaram propostas.

Está correto o entendimento exposto na manifestação de que o baixo interesse na participação na licitação “*não pode ser visto ou encarado como infringência à lei e à jurisprudência, do TCU e/ou do TCEMG*”. Mas em momento algum houve essa afirmação no relatório, que apontou como infringentes à lei e à jurisprudência as cláusulas restritivas à competitividade.

Pelo exposto, verifica-se que os argumentos apresentados na manifestação não são capazes de elidir a falha apontada.

## 3. Conclusão

Em decorrência dos exames realizados e dos fatos apontados neste relatório, foram constatadas as seguintes situações:

- Morosidade e posterior paralisação do objeto do Termo de Compromisso - TC nº 0350.901-98/2011 em decorrência de falhas no planejamento e na execução do empreendimento.

- Restrição à competitividade no edital da Concorrência nº 005/2014, para a execução das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário.