

VOTO

Preliminarmente o recurso em apreço deve ser conhecido, visto que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade.

2. Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Ministério das Cidades em desfavor do Acórdão 847/2017-Plenário, decisão esta que apreciou relatório de acompanhamento de desempenho na execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pela Prefeitura de Várzea Grande/MT. Transcrevo a determinação e a recomendação que foram objeto do recurso:

“9.1. determinar ao Ministério das Cidades, à Caixa e à Prefeitura de Várzea Grande/MT, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal, que, de forma conjunta, no prazo de 90 dias, reavaliem o escopo dos contratos de repasse 0218040-87/2007, 0408670-44/2013, 0408724-88/2013, 0408730-67/2013 e 0218743-88/2007, especificamente do que resta ainda a executar, considerando sua escala e os riscos, para estimar o esforço total a ser dispendido por cada parte de forma compatível com os resultados pretendidos, prevendo apropriados processos de gestão de custos, tempo, riscos e qualidade e atentando para a necessidade de avaliar os impactos de eventual não renovação do contrato de repasse 0218040-87/2007 na utilidade das demais obras e eventuais medidas que possam ser feitas para mitigar eventuais perdas de utilidade decorrentes;

9.2. recomendar ao Ministério das Cidades, à Caixa e à Prefeitura de Várzea Grande/MT, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do Tribunal, que a programação da execução dos trabalhos ainda a executar no âmbito dos contratos de repasse 0218040-87/2007, 0408670-44/2013, 0408724-88/2013, 0408730-67/2013 e 0218743-88/2007 e dos futuros a serem firmados, observe, sempre que possível, as seguintes etapas:

9.2.1. redefinição, de forma clara do escopo do empreendimento ainda a executar;

9.2.2. elaboração de uma estrutura analítica para cada um dos contratos de repasse, considerando, dentre outras coisas, o controle dos custos totais, do cronograma e dos riscos de cada empreendimento;

9.2.3. estimação dos custos;

9.2.4. estimação da duração de cada atividade;

9.2.5. elaboração de um diagrama de precedência;

9.2.6. elaboração de um diagrama de rede;

9.2.7. determinação do caminho crítico;

9.2.8. determinação das folgas;

9.2.9. elaboração do cronograma físico e financeiro;

9.2.10. elaboração do cronograma financeiro do conjunto de obras do PAC Várzea Grande”.

3. Antes de passar aos fundamentos do recurso, faço apenas um breve histórico dos fatos.

4. Na decisão embargada, os auditores do TCU examinaram cinco contratos de repasse/termos de compromisso que destinaram recursos para o referido município. O valor total dos instrumentos atingiu R\$ 389.720.317,18, sendo as obras destinadas à ampliação do sistema de esgoto sanitário e de abastecimento de água e à urbanização de assentamentos precários.

5. O principal achado, relativamente comum nas fiscalizações promovidas pelo Tribunal, diz respeito à ausência de estrutura institucional apropriada e à falta de processos de gestão adequados à execução das obras, em especial por parte do município. Observou-se que ente conveniente dispõe de estrutura precária para supervisionar e gerenciar as obras, que o órgão de controle interno municipal não fiscaliza os contratos de repasse e que não há gestão de custos, de riscos e de tempo. Foram identificados substanciais atrasos nos prazos de entrega dos empreendimentos, comprometendo, assim, o benefício que seria obtido pela população.

6. Por essa razão, o Colegiado entendeu pertinente adotar as medidas transcritas no parágrafo 2º deste voto, com o objetivo de fazer com que o Governo Federal melhor acompanhasse as obras custeadas pelos recursos transferidos.
7. Nos embargos de declaração, o Ministério das Cidades entende existir uma contradição e uma omissão. A contradição consistiria no fato de que a determinação e a recomendação supostamente possuiriam conteúdo idêntico, tornando, no entender da pasta, inexequível a decisão do Tribunal. A omissão, por sua vez, restringe-se ao subitem 9.2 do acórdão guerreado. No entender do recorrente, a decisão não esclareceu se a recomendação abrange qualquer avença ou apenas aquelas firmadas com o município de Várzea Grande/MT.
8. Antes de examinar as questões, é importante destacar o principal motivo que ensejou a interposição do recurso, qual seja, a alegada ausência de estrutura humana e material do ministério para elaborar e acompanhar termos de compromisso/contratos de repasse nos moldes exigidos no subitem 9.2. da deliberação recorrida. A Nota Técnica 16/2017/GAE/DDCOT/SNSA-MCIDADES, transcrita no relatório deste voto, também indica que a fragilidade administrativa e técnica do proponente específico (município) provavelmente provocaria a rescisão de alguns dos termos de compromisso, por não cumprimento das regras e prazos vigentes.
9. Dito isso, ressalto a ausência de contradição no caso concreto. Sensível aos argumentos do embargante, que já eram conhecidos quando da fiscalização, o Tribunal determinou que os jurisdicionados reavaliassem escopo dos contratos de repasse 0218040-87/2007, 0408670-44/2013, 0408724-88/2013, 0408730-67/2013 e 0218743-88/2007 (subitem 9.1. do Acórdão 847/2017-Plenário), sobretudo em razão dos significativos atrasos na conclusão dos empreendimentos, e recomendou alguns parâmetros a serem considerados na análise (subitem 9.2. do Acórdão 847/2017-Plenário).
10. Tais parâmetros devem ser observados sempre que possível. Afinal, decorrem diretamente da aplicação de princípios do **Project Management Institute** (PMI). No entanto, por se tratar de recomendação, pode o jurisdicionado realizar a análise levando em consideração exclusivamente outros fatores, contanto que apresente justificativa plausível, a ser examinada à luz das condições existentes no caso concreto. A despeito da precária estrutura humana e material, espera-se ao longo do tempo uma postura cada vez mais ativa por parte do Ministério das Cidades, acompanhando, de fato, os empreendimentos custeados com recursos federais, independentemente se o ente favorecido for, ou não, o município de Várzea Grande/MT.
11. Observo que o acórdão recorrido, de fato, foi omisso. Por essa razão, os embargos devem ser acolhidos neste ponto para esclarecer que a recomendação prevista no subitem 9.2. do Acórdão 847/2017-Plenário não se limita aos ajustes firmados com o município de Várzea Grande/MT.
12. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.
- TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de junho de 2017.

BENJAMIN ZYMLER
Relator