

TC 001.335/2019-7

Tipo: Representação (com pedido de medida cautelar)

Unidade jurisdicionada: Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec), vinculada ao Ministério da Infraestrutura (MInfra)

Representante: Ministério Público de Contas junto ao TCU

Representado: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (CNPJ 42.150.664/0001-87)

Advogado: Silvia Regina Schmitt - OAB/DF 38.717, André Luís Macagnan Freire – OAB/DF 344.154 e outros (peças 3 e 22)

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação do Ministério Público de Contas junto ao TCU, com pedido de adoção de medida cautelar sem oitiva prévia, a respeito de possíveis irregularidades no processo de contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos e apoio e assessoramento para a Diretoria de Operações e Participações (Dirop) da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) na análise, avaliação e gestão de participação societária minoritária da estatal, especificamente sua participação na Ferrovia Nova Transnordestina, no âmbito do RDC Eletrônico 16/2018.

HISTÓRICO

2. Em 12/11/2018, a Valec, por meio do RDC 16/2018, inicia procedimento licitatório para contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos e apoio e assessoramento da Diretoria de Operações e Participações (Dirop) na análise, avaliação e gestão da participação societária minoritária da Valec na Ferrovia Nova Transnordestina (DOU 127, de 12/11/2018).

3. Em 30/1/2019, Ministério Público de Contas junto ao TCU oferece representação em face do RDC 16/2018, alegando a desnecessidade da contratação tendo em vista a iminência de extinção da Valec e a incerteza na continuidade da construção da Ferrovia Nova Transnordestina (peça 1, p. 10).

4. Após manifestação da Unidade Técnica (Instrução de peça 8), o Ministro Relator Raimundo Carreiro, em medida cautelar de 5/2/2019, referendada pelo Acórdão 189/2019-TCU-Plenário, determina a suspensão do RDC 16/2018, até que o Tribunal delibere no mérito acerca da legitimidade do certame. Ainda na decisão, determina à Unidade Técnica que (peça 11, p. 8-9):

18.2.2. promova, nos termos do § 3º do art. 276 do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e do Ministério de Infraestrutura, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, manifeste-se sobre a licitação Valec 16/2018 (RDC 16/2018), em relação à ilegitimidade da despesa da contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos e apoio e assessoramento em vista da iminente extinção da estatal e da incerteza na continuidade da construção da ferrovia Transnordestina;

18.2.3. promova, nos termos do § 3º do art. 276 do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, manifeste-se sobre a Licitação Valec 16/2018 (RDC 16/2018), em relação a:

18.2.3.1. antieconomicidade pela contratação de assessoria externa em detrimento da utilização dos empregados da Valec na construção dos produtos objeto da licitação, uma vez que a estatal possui corpo técnico multidisciplinar em seu quadro de funcionários; e

18.2.3.2. eventual perigo da demora reverso decorrente da interrupção da licitação Valec 16/2018;

18.2.4. promova, nos termos do § 3º do art. 276 do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos na condição de terceiro interessado, com fundamento no inciso V do art. 250 do Regimento Interno, para que se manifeste, se assim o desejar, quanto ao feito;

EXAME TÉCNICO

5. De forma sucinta, faz-se explanação do contexto em que se insere a pretensa contratação objeto desta representação.

I. Ferrovia Nova Transnordestina e Participação Acionária da Valec

6. O projeto da Ferrovia Transnordestina teve início em 1997, quando a União formalizou contrato de concessão com a Transnordestina Logística S.A. (TLSA) – na época denominada Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN) – para a exploração e o desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga na Malha Nordeste.

7. Atendendo solicitação da concessionária, por meio de Protocolo de Intenções firmado em 2005, a União ingressou em novo projeto, denominado “Ferrovia Nova Transnordestina”, com trajeto de 1.728 quilômetros de extensão e custo inicial de R\$ 4,5 bilhões.

8. Em 2011, por meio de Decreto Presidencial, foi aprovada a abertura de crédito especial à Valec para investimento na Transnordestina Logística S.A – TLSA.

9. Em 2013, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) autorizou a cisão da concessão para exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga na Malha Nordeste, originando a Malha I, composta pela malha original concedida em 1997, e a Malha II, com a nova ferrovia em construção, a Ferrovia Nova Transnordestina.

10. Em 2013, a Valec celebrou, em conjunto com outros partícipes (FDNE, BNDESPAR e CSN), Acordo de Investimentos e de Acionistas com a TLSA, visando viabilizar o investimento para a conclusão das Obras da Malha II.

11. Atualmente, a Valec participa do capital social da Transnordestina Logística S/A com 39,10% das ações, alcançando o valor de R\$ 1,1 bilhão já aportado.

II. Respostas às Oitivas

12. Diante da representação apresentada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e atendendo as oitivas determinadas pelo Ministro Relator Raimundo Carreiro (peça 11, p. 8-9), a Valec, o Ministério da Infraestrutura e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) se manifestaram nos autos deste processo.

Manifestação da Valec (peça 31)

13. A Valec, por meio da sua representante, afirma que o processo de contratação atendeu a todos os pressupostos legais – dotação orçamentária, manifestações técnicas até autorização dos agentes competentes –, tendo por base a Lei 13.303/2016 e o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Valec (RILC) (peça 31, p. 2).

14. Com relação à alegação do Ministério Público acerca da possível extinção da Valec, a entidade representada alega que foi oriunda de matéria jornalística sem respaldo técnico ou de documento oficial, denotando descrédito das informações veiculadas. Ainda, cita que as informações prestadas sobre o plano de governo se referem a disposições genéricas, sem individualizar a pretensão

do atual governo em extinguir a Valec. Assim, indaga se seria justo paralisar suas atividades sem qualquer fundamento legal ou oficial das autoridades competentes (peça 31, p. 3-4).

15. Ainda, afirma que as informações oficiais oriundas do Ministério da Infraestrutura e da Secretaria do Programa de Parcerias e Investimentos não eram no sentido de liquidação imediata da Estatal (peça 31, p. 7). Dessa forma, poderia a Valec dar continuidade aos seus trabalhos de gestão da sua participação societária com apoio preponderante na referida contratação (peça 31, p. 7).

16. Salienta que o procedimento licitatório já consta com propostas das empresas, sendo que as três primeiras apresentaram propostas inferiores ao valor estimado para contratação (R\$ 10.073.852,88), a seguir detalhadas: (peça 31, p. 8)

Tabela 1: Propostas das Empresas no RDC 16/2018

Empresa	Proposta
Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda.	R\$ 6.631.000,00
Accenture do Brasil Ltda.	R\$ 6.913.000,00
Contécnica Consultoria Técnica Ltda.	R\$ 7.554.288,83
Maciel Auditores S/S	R\$ 10.073.852,88

17. Argumenta que o procedimento licitatório teve como intuito dar cumprimento às determinações constantes no Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, além de respaldar futuras decisões do acionista público, inclusive a viabilidade de sua manutenção no empreendimento. Ainda, que a manutenção da contratação visa apoiar a construção de práticas de gestão financeira de projetos, sempre alinhadas ao dever de diligência imposta pela legislação regente (peça 31, p. 10).

18. Quanto ao bloqueio de recursos públicos destinados à Ferrovia Nova Transnordestina, afirma que a decisão de continuidade da construção cabe ao Subsistema Ferroviário Federal, composto pelo Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos e dos Órgãos de Controle, cabendo à Valec tão somente o papel de executora da política estabelecida. Assim, relata que até que o Governo decida quais as diretrizes a serem adotadas no caso da Ferrovia, cabe à Valec adotar as medidas possíveis para garantir os investimentos já realizados (peça 31, p. 10-11).

19. No que se refere à possível utilização dos empregados da Valec nos serviços objeto da contratação, dispõe que a Estatal realiza contratação de empresas projetistas, construtoras e supervisoras para o apoio na elaboração de projetos, na construção e na fiscalização de sua competência. Tais contratações visam apoiar o quadro técnico que é insuficiente para a execução de todas as atividades da Valec (peça 31, p. 12).

20. Aduz, ainda, que a possibilidade de participação acionária em empresas privadas é decorrente de alteração recente da legislação regente aplicável à Estatal, não tendo o corpo técnico a expertise necessária para atuação e análise dos arranjos societários. Para atender a essa nova demanda, solicitou-se a criação de sete cargos temporários de Assessores Especialistas à Secretaria de Coordenação e Governança (Sest), sendo que somente foram aprovados três cargos, a vencer no mês de maio do corrente ano. Assim, a contratação da consultoria técnica é uma forma de apoio ao reduzido quadro de profissionais envolvidos nas atividades societárias da Valec (peça 31, p. 12).

21. Afora essas solicitações de Assessores Especialistas, a Assessoria Especial de Participações Societárias (ASPAS/Dirop) negocia junto aos recursos humanos, a captação de empregados com perfil desejado, lotados em outros setores, para atuar na área. No entanto, independentemente da disponibilidade de empregados, a contratação ainda se faz necessária tendo em vista o prazo de manifestação determinado pelo TCU e o aprofundamento técnico das demandas, tudo relatado no Plano de Ação entregue ao Tribunal em que consta quais as ações a serem exercidas

pela empresa técnica e especializada para subsidiar os empregados da ASPAS/Dirop (peça 31, p. 14-15).

22. Por fim, solicita ao TCU a revogação da medida cautelar, para garantir a continuidade da licitação RDC 16/2018, condicionada à autorização do Conselho de Administração da Valec (Consad) (peça 31, p. 18).

Manifestação do Ministério da Infraestrutura (peça 30)

23. O Ministério da Infraestrutura, por meio do seu Secretário-Executivo, adere aos argumentos apresentados pela Corte de Contas em não dar prosseguimento ao processo de licitação RDC 16/2018, diante da ilegitimidade da despesa e pela antieconomicidade pela perda de objeto em face da iminente liquidação e extinção da Valec.

24. Ainda, que a Diretoria Executiva cumpra as determinações do Conselho Administrativo da Valec (Consad), quais sejam:

- a) que não realizem novas contratações, até que a nova diretoria da empresa seja nomeada;
- b) que os contratos da Valec que não forem essenciais para o funcionamento da empresa não deverão ser prorrogados;
- c) que os que forem indiscutivelmente imprescindíveis só deverão ser prorrogados por, no máximo, 6 (seis) meses.

Manifestação da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (peça 23)

25. A Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, por meio do Secretário Especial, afirma que a Secretaria ou o Conselho da PPI não substitui o Ministério na realização de estudos e na condução dos processos de desestatização, cabendo-lhes apenas a função de coordenação. Ainda, até o presente momento não recebeu qualquer documentação formal sobre a privatização ou liquidação da Valec, muito embora tenha se veiculado na mídia o interesse do Ministério da Infraestrutura em fazê-la.

26. Alega, também, que não lhes cabe autorização de contratação ou de realização de despesa da Valec, que embora configure como empresa estatal dependente, detém autonomia gerencial e patrimonial para conduzir suas contratações e despesas.

III. Análise da Unidade Técnica do TCU

27. A Valec iniciou procedimento licitatório, por meio do RDC 16/2018, objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos e apoio e assessoramento da Diretoria de Operações e Participações (Dirop) na análise, avaliação e gestão da participação societária minoritária da Valec. O Ministério Público de Contas da União ingressou com representação em face do RDC 16/2018, considerando: (i) a iminência de extinção da Estatal Valec e (ii) o bloqueio orçamentário destinado à construção da Ferrovia Nova Transnordestina.

28. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 189/2019-TCU-Plenário, referendou a medida cautelar do Ministro Relator Raimundo Carreiro, em que determinou a suspensão do RDC 16/2018, até decisão final de mérito do Tribunal. Após, foram determinadas as oitivas da Valec, Ministério dos Transportes e Programa de Parcerias e Investimentos que serão a seguir analisadas.

Dotação orçamentária e aspectos legais

29. Primeiramente a Valec argumenta que atendeu a todas as disposições legais, da discriminação da dotação orçamentária à autorização dos agentes competentes.

30. Sobre a dotação orçamentária, de acordo com o Edital do RDC a despesa incorrerá na

funcional programática 26.783.2087.20LJ.0001. Vê-se, assim, que a ação governamental designada para a contratação é a 20LJ, que representa, no orçamento de 2018 e 2019, “manutenção e operação da malha ferroviária”.

31. Segundo o Manual Técnico do Orçamento de 2018, a ação governamental representa o que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa.

32. O autor Rui José da Silva Nabais (*in Manual Básico de Engenharia Ferroviária, 1ª Edição, Editora Oficina de Textos, 2014*) adota a definição dada pela TB 166 (ABNT, 1994^a), que diz que manutenção são “todas as ações necessárias para que um item seja conservado ou restaurado de modo a poder permanecer de acordo com uma condição especificada”.

33. Por sua vez, o autor Rodrigo de Alvarenga Rosa (*in Operação Ferroviária, 1ª edição, Editora LTC, 2016*) cita que “Operação Ferroviária diz respeito à operação de trens pela ferrovia, em circulação e em pátios ferroviários, a fim de atender a um fluxo de transporte. Um fluxo de transporte corresponde ao transporte contratado por um cliente de certo volume de carga de uma origem para um destino”.

34. Verifica-se que a ação governamental utilizada não é adequada à natureza da despesa a que se propõe a contratação, qual seja, a avaliação de participação societária em empresas privadas, não se enquadrando, portanto, em “manutenção ou operação ferroviária”. Assim, não se mostra adequada a ação governamental escolhida para se incorrer a despesa pública na contratação dos serviços técnicos aqui sob análise.

35. Com relação aos demais aspectos legais, ressalta-se que o procedimento licitatório não está documentado em sua integralidade, não sendo, portanto, objeto desta análise.

36. O que se questiona neste presente é a ilegitimidade da despesa, pela ausência de interesse público na contratação, oriundo dos argumentos apresentados pelo Ministério Público de Contas – extinção da Valec e bloqueio de recursos para a obra.

Possível extinção da Valec

37. A Valec argumenta que as informações acerca da extinção da Valec se valeram de notícias jornalísticas sem respaldo técnico ou oficial, não merecendo crédito sobre a veracidade dos fatos levantados. Ainda, comentou que a eventual dissolução da Estatal estava apenas em fase de estudos pelo Ministério da Infraestrutura.

38. Na época em que foi ingressada a representação do Ministério Público de Contas – janeiro de 2019 – eram fortes os rumores lançados pela mídia e até pelas diretrizes do atual Governo no sentido de extinção da Valec. O que se propôs nos argumentos apresentados na representação foi de paralisar o andamento de uma contratação desnecessária diante da realidade em que se encontrava, ainda que em fase de estudos.

39. Ainda, há de se destacar que havia a orientação do Ministério dos Transportes com restrições para novas contratações ou prorrogações das já existentes, reforçando a ideia de uma concreta possibilidade de dissolução da Valec.

40. Na 31ª Assembleia Geral Ordinária, de 30/4/2019, tomaram posse os novos integrantes do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva da Valec. (<http://www.valec.gov.br/noticias/683-valec-tem-novos-conselheiros-e-diretores-2>, acesso em 11/06/2019)

41. Assim, passados cinco meses – do início da representação até esta análise de mérito – o que se observa é que ainda não há indícios concretos de extinção da Estatal. Corroborando para tal fato, a nomeação de uma nova gestão ocorrida nos últimos meses. Assim, neste ponto específico, a situação de iminência da extinção da Valec não é consistente o suficiente para justificar a anulação do

RDC 16/2018.

Economicidade na contratação

42. A Valec alega que as propostas de preços de três dos quatro participantes foram aquém do valor estimado de R\$ 10.073.852,88, tendo a empresa Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda. apresentado o valor de R\$ 6.631.000,00.

43. Primeiramente, destaca-se que a representação oferecida pelo Ministério Público de Contas não adentrou em aspectos de valores, nem tampouco de possibilidade de superfaturamento. A questão levantada foi da contratação em si e da ausência de interesse público na contratação e não de quanto a Valec estava disposta a despende de recursos.

44. Apesar da menção a menores preços apresentados, verifica-se que a Valec utilizou critério de julgamento de Técnica (70%) e Preço (30%), sem justificativas apresentadas no Edital ou no Termo de Referência. O Tribunal já se pronunciou sobre o assunto, no Acórdão 3.217/2014 –TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer:

Em licitações do tipo técnica e preço em que houver preponderância da proposta técnica, os fatores de ponderação entre técnica e preço devem ser expressamente fundamentados, a fim de evidenciar sua razoabilidade e demonstrar que não representam privilégio ou proporcionam aumento indevido de preço em decorrência de diferenças técnicas não substanciais.

45. O TCU também se pronunciou sobre o assunto no Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

Ao fixar critérios de julgamento de uma licitação, como fatores de ponderação de técnica e preço e quantitativo de funcionários, a Administração deve justificar expressamente esses fatores, que devem ser proporcionais ao grau de complexidade dos serviços a serem contratados. Quando os pesos forem diferentes de 50%, devem ser justificados de forma circunstanciada, visando demonstrar que não representam nem privilégio nem direcionamento e não proporcionarão aumento de preços indevido em decorrência de pequenas vantagens técnicas. A Administração também deve atribuir aos atributos técnicos pontuações que sejam proporcionais às necessidades de serviços e sem muita disparidade entre elas, sempre justificando as proporções adotadas.

46. Assim, a distribuição de pesos sem justificativa definida pode favorecer empresas que apresentaram propostas de preços superiores, ferindo a economicidade da contratação.

Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 021.577/2016-1)

47. Outro ponto levantado foi que a contratação da assessoria externa visa atender às determinações do TCU exaradas no item 9.5 do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, oriundo de auditoria operacional realizada para avaliar a participação societária da Valec na empresa TLSA, em especial, os atos de gestão da Estatal na avaliação de riscos, na ponderação de possíveis resultados e na aprovação dos investimentos feitos por meio de aportes de capital na concessionária destinados à construção da Ferrovia Nova Transnordestina (Malha II). O item 9.5 se refere à determinação do Tribunal para que a Valec apresente Plano de Ação em que conste quais medidas serão implementadas em atendimento ao disposto nos itens 9.3 e 9.4 do citado Acórdão.

(...)

9.3. com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Valec que:

9.3.1. para fazer cumprir os deveres de planejamento, art. 1º, § 1º, Lei 101/2000, e de diligência, art. 153, Lei 6.404/1976, bem como a observância aos princípios da eficiência e da prestação de contas, constantes, respectivamente, dos artigos 37 e 70 da Constituição Federal:

9.3.1.1. implemente, no prazo de 90 dias, mecanismos que permitam aferir periodicamente os resultados econômicos e financeiros de seus aportes na sociedade TLSA, bem como rever a

viabilidade de sua participação no empreendimento, adotando para isso métodos consagrados de análise de investimentos;

9.3.1.2. encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias, a avaliação dos resultados dos aportes já realizados na concessionária e as projeções quanto ao retorno esperado dos valores investidos;

9.3.2. em razão do dever de diligência, prescrito no art. 153 da Lei da 6.404/1976, e para permitir a responsabilização e a prevenção de futuros prejuízos:

9.3.2.1. defina formalmente, no prazo de 90 dias, a estrutura responsável pela execução dos acordos decorrentes de arranjos societários firmados pela Valec, cujas atribuições devem incluir:

9.3.2.1.1. a verificação dos motivos por atrasos ou falta de aportes de Fundos nos prazos estabelecidos, quando os recursos forem solicitados à Valec por essas razões, bem como a proposição de medidas necessárias para preservação do Erário caso haja indícios de má gestão de recursos pela concessionária que possam gerar prejuízos ao empreendimento e/ou à Valec;

9.3.2.1.2. as análises necessárias ao exercício das prerrogativas de aprovação de matérias sujeitas a procedimentos especiais, previstas na cláusula 3.2 do Acordo de Acionistas, prevendo fluxo processual para atender às demandas da TLSA relativas a tais pontos;

9.3.2.2. que incumba formalmente os conselheiros de administração indicados pela Valec para a empresa TLSA de alertá-la caso haja qualquer fato que indique a possibilidade de ocorrência de situação relativa ao exercício das prerrogativas de aprovação de matérias sujeitas a procedimentos especiais, previstas na cláusula 3.2 do Acordo de Acionistas da TLSA;

9.3.2.3. na análise dos pedidos de liberação de aportes obrigatórios em substituição ao Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), ou ao Fundo de desenvolvimento do Nordeste (FDNE), analise formalmente a motivação dos fundos para não realização dos aportes no prazo, adotando as medidas necessárias para preservação do Erário caso essa motivação indique a existência de indícios de má gestão de recursos pela concessionária que possam gerar prejuízos ao empreendimento e/ou à Valec;

9.3.3. não realize a liberação de valores a título de correção monetária do FDNE, por ter ocorrido a remissão da dívida no 5º aditivo do Contrato Particular de Investimento com recursos do FDNE, firmado entre o FDNE, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a TLSA, a menos que haja repactuação contratual com datas de vencimento e valores a serem aportados pela Valec, os quais devem ser previstos em estudos de impactos econômico e financeiro, desde que haja previsão na Lei Orçamentária Anual e, caso seja realizada por mais de um ano, no Plano Plurianual (PPA) da União;

9.3.4. em razão do dever de diligência constante no artigo 153 da Lei 6.404/1976, do dever de cuidado do gestor público, e dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da eficiência, realize e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 120 dias:

9.3.4.1. as análises dos contratos de Capex firmados pela TLSA após a assinatura do Acordo de Acionistas e superiores a R\$ 20 milhões, com vistas a assegurar que foram realizados de acordo com as condições de mercado vigentes à época, e no melhor interesse da companhia;

9.3.4.2. a reanálise do contrato de aquisição de barras de aço pela empresa TLSA junto à Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a fim de assegurar que o orçamento apresentado estava compatível com os preços de mercado à época e de acordo com a real necessidade da obra da Ferrovia Transnordestina;

9.4. com fundamento do artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Valec que:

9.4.1. a exemplo do estabelecido no item 3.1.4, Capacidade Organizacional, do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, implante estrutura interna, processos e fluxos de trabalho para mitigar as fragilidades institucionais apontadas pelo Relatório e Voto que acompanham este Acórdão;

9.4.2. a fim de mitigar riscos de incorreta aplicação de recursos, defina procedimento que explicita os seguintes elementos necessários para análise e aprovação de pedidos de liberações de recursos decorrentes do Acordo de Investimentos:

9.4.2.1. requisitos da documentação inicial para análise do pedido, incluindo, no mínimo:

9.4.2.1.1. no caso de aportes opcionais em substituição ao Finor, documentação que justifique o aporte antecipado, juntamente com pronunciamento que esclareça se há eventual falha do próprio fundo no processo;

- 9.4.2.1.2. no caso de aportes obrigatórios em substituição ao Finor ou ao FDNE, a motivação dos fundos para não realizar os aportes no prazo;
- 9.4.2.2. no caso dos aportes opcionais em substituição ao Finor, definição de critérios a serem adotados para justificar o interesse público, diante dos novos riscos do empreendimento e dos novos resultados econômicos financeiros esperados para a Valec;
- 9.4.2.3. requisitos formais de aprovação, com definição do responsável pela aprovação da liberação dos recursos, que devem conter o valor exato da liberação, especificado por devedor primitivo, e o motivo do aporte ser pela Valec ao invés daquele, quando for o caso;
- 9.4.3. com vistas a exercer corretamente suas prerrogativas, com base na indisponibilidade do interesse público, avalie a pertinência de repactuar os prazos de análise de Matérias Sujeitas a Procedimentos Especiais constantes no Acordo de Acionistas de forma a estabelecer um período suficiente para a realização de avaliações adequadas dos pleitos;
- 9.5. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Valec que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, plano de ação, para a implementação das medidas listadas nos itens 9.3 e 9.4 acima, contendo, no mínimo:
 - 9.5.1. para cada determinação, o prazo e o responsável (com indicação de nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;
 - 9.5.2. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, a discriminação das medidas a serem adotadas para o seu cumprimento, com indicação de cada etapa intermediária e respectivos prazos, bem como o responsável (com indicação de nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;
 - 9.5.3. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão de não a implementar;

48. Em decorrência do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, a Valec apresentou ao Tribunal Plano de Ação (peça 172, do TC 021.577/2016-1), conferindo a cada uma das determinações quais ações serão realizadas a fim de sanar as falhas e irregularidades. Verifica-se, neste Plano, que ações destinadas a atender os itens 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.4.1 e 9.3.4.2 do Acórdão seriam executadas por serviços de consultoria em apoio à Assessoria de Participações Especiais/Dirop.

49. De fato, o Tribunal determina por meio do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário que a Valec adote medidas de análise e controle dos recursos financeiros já investidos. Entretanto, conforme será verificado a seguir, tal fato não justifica a contratação em análise.

Bloqueio de recursos públicos destinados à construção da Ferrovia Nova Transnordestina

50. Com relação a este item, a Valec afirma que apesar de não estar envolvida nas decisões acerca da continuidade do investimento, cabe a ela tomar medidas para proteger os recursos já aportados.

51. Nas palavras da Comissão Mista de Orçamento, transcritas na representação do Ministério Público, “(...) aquilo que originariamente seria de responsabilidade de um concessionário privado terminou por ter uma enorme participação dos entes públicos no financiamento (como acionista minoritário e prestador em condições subsidiadas), assim como na gestão da concessão” (peça 1, p. 1-2).

52. Assim, a Ferrovia Nova Transnordestina possui relevante investimento do poder público, tendo a Valec posição de destaque não somente como investidora, mas também como supridora de eventuais insuficiências de fundos dos demais entes públicos – o que a elevou à condição de principal acionista, dentre os órgãos e entidades governamentais, ao aportar um total de R\$ 1,1 bilhão.

53. É inegável, portanto, que os investimentos já efetuados na TLSA – concessionária da Ferrovia Nova Transnordestina – devem ser avaliados e acompanhados, ainda que não haja mais destinação futura de recursos públicos. Para corroborar esse entendimento, o próprio Tribunal determina à Valec medidas de salvaguarda dos recursos financeiros públicos já investidos na empresa concessionária, conforme disposto no excerto do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, abaixo

transcrito.

9.3.1.1. implemente, no prazo de 90 dias, mecanismos que permitam aferir periodicamente os resultados econômicos e financeiros de seus aportes na sociedade TLISA, bem como rever a viabilidade de sua participação no empreendimento, adotando para isso métodos consagrados de análise de investimentos;

9.3.1.2. encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias, a avaliação dos resultados dos aportes já realizados na concessionária e as projeções quanto ao retorno esperado dos valores investidos;

54. No entanto, cabe ressaltar que a atividade de avaliar e acompanhar os recursos já investidos pela Valec não justifica a contratação em análise, pois constata-se que as atividades a serem executadas pela consultoria, tais como análise de Evtea e de projeto executivo da obra, transbordam as determinações do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário e a realidade do projeto da Ferrovia Nova Transnordestina.

55. O ambiente de incertezas por qual vive o empreendimento, em como e quando será dado o andamento regular da obra impacta nas atividades exercidas por eventual contratação, mormente nos aspectos em que se exige atuação no planejamento, execução e supervisão das obras.

56. Assim, a contratação de consultoria, nos moldes em que foi apresentada, geraria uma despesa presente para a Estatal sob a perspectiva, ainda indefinida, de que os investimentos e as obras da Ferrovia voltassem a transcorrer em sua integralidade.

Utilização de empregados da Valec

57. Na oitiva apresentada, a Valec, também, deveria se manifestar acerca da “antieconomicidade pela contratação de assessoria externa em detrimento da utilização dos empregados da Valec na construção dos produtos objeto da licitação, uma vez que a estatal possui corpo técnico multidisciplinar em seu quadro de funcionários”;

58. Neste ponto a Valec dispõe que o corpo técnico é insuficiente para atender a todas as necessidades da Estatal, inclusive nas atividades de competência da Valec, ocasião em que se contrata empresas projetistas, construtoras e supervisores para apoio na elaboração de projetos, na construção e na fiscalização das ferrovias que lhe foram outorgadas. Ainda, cita o ineditismo na contratação demandada tendo em vista que a participação acionária em empresas privadas é situação recente, decorrente de alteração na legislação.

59. De início, em análise da alegada insuficiência de quadro técnico e o apoio de empresas contratadas (projetistas, construtoras e supervisores), cabe fazer breve análise do histórico de despesas realizadas pela Estatal a fim de atender aos seus objetivos.

60. O quadro abaixo foi extraído do Portal da Transparência do Governo Federal, considerando todas as despesas efetivamente pagas no exercício de 2018, incluindo a despesas do exercício corrente em análise e restos a pagar de exercícios anteriores pagos em 2018.

Tabela 2: Despesas Pagas - Exercício de 2018

Elemento de Despesa	Valor Pago em 2018
Despesas com Pessoal - Elementos 7, 11, 13, 16, 91, 92 (referente a pessoal), 94 e 96	R\$ 188.392.344,04
Despesas com Serviços de Consultoria - Elemento 35	R\$ 198.820.183,24
Despesas com Obras e Instalações - Elemento 51	R\$ 461.770.353,99
Demais Despesas - Elementos 8, 14, 30, 33, 36, 37, 39, 40, 47, 48, 49, 52, 61, 65, 92 e 93	R\$ 116.287.438,40
Total das Despesas Pagas	R\$ 965.270.319,67

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal

61. Da tabela acima, constata-se que, no exercício de 2018, a Valec pagou despesas no total de R\$ 965.270.319,67, sendo que as despesas com pessoal (elementos de despesa 7, 11, 13, 16, 91, 92, 94 e 96) totalizaram R\$ 188.392,344,04, representando 19,52% de todos os gastos.

62. A Valec, para dar apoio aos empregados, contrata serviços de consultoria nas mais diversas áreas – gerenciamento, supervisão, desapropriação, arqueologia, licenciamento ambiental, dentre outras. Todas essas despesas são classificadas no elemento de despesa 35 (serviços de consultoria) e, no exercício de 2018, foi pago nesta rubrica o total de R\$ 198.820.183,24.

63. Dessa forma, pode-se constatar que as despesas pagas no exercício de 2018 referentes a serviços de consultoria (elemento de despesa 35), que seria para dar apoio e complementar o quadro técnico insuficiente da Valec, é superior a todas as despesas com pessoal (grupo de despesa 1).

64. Acerca dos argumentos de que a consultoria atuaria em atividades inéditas, nas quais o seu quadro técnico não teria expertise necessária, também merece registro o que a Valec exigiu como capacidade técnica dos profissionais da consultoria a ser contratada, conforme trecho extraído do Termo de Referência da Licitação (peça 6, p. 49-51).

21.4. DA CAPACIDADE TÉCNICA DOS PROFISSIONAIS:

21.4.1. Para fins da comprovação da capacidade técnica dos profissionais, será exigida a seguinte atestação:

21.4.1.1. **Coordenador:** profissional sênior pertencente ao quadro permanente da empresa, com no mínimo 10 (dez) anos de formado, comprovados mediante a apresentação do diploma ou da certidão de registro no conselho profissional competente, com experiência comprovada como responsável técnico ou coordenador ou supervisor, nos seguintes tipos de serviços:

a) Prestação de serviços ou consultoria no assessoramento e apoio técnico a sociedade empresarial do tipo anônima, com atuação na área de infraestrutura de transportes viários, envolvendo administração e finanças e/ou operacionalização dos procedimentos de auditoria e controle econômicos;

b) Serviços de consultoria para a elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômica – EVTE ou estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental - EVTEA para a implementação de empreendimentos ferroviários;

c) Prestação de serviços ou consultoria voltados ao levantamento de quantitativos e avaliação de patrimônio físico em sociedade empresarial do tipo anônima, com atuação na área de infraestrutura de transportes ferroviários;

d) . Prestação de serviços ou consultoria no assessoramento e apoio técnico da gestão de projetos e/ou processos em sociedade empresarial do tipo anônima.

21.4.1.2. **Profissional de Engenharia:** profissional sênior pertencente ao quadro permanente da empresa, com no mínimo de 8 (oito) anos de formado, comprovados mediante a apresentação do diploma ou da certidão de registro no CREA, com experiência comprovada como responsável técnico, coordenador, supervisor ou membro de equipe, nos seguintes tipos de serviços:

a) Elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira de projetos de infraestrutura ferroviária;

b) Elaboração de projeto executivo de infra e superestrutura de obras ferroviárias;

c) Serviços de gerenciamento e supervisão e/ou fiscalização e/ou auditoria de empreendimentos ferroviários, compreendendo obras de infra e superestruturas;

21.4.1.3. **Profissional de Economia ou Contabilidade:** profissional sênior pertencente ao quadro permanente da empresa, com no mínimo de 8 (oito) anos de formado, comprovados mediante a apresentação do diploma ou da certidão de registro no conselho profissional competente, com experiência comprovada como responsável técnico, coordenador, supervisor ou membro de equipe, nos seguintes tipos de serviços:

a) Elaboração de avaliação econômico-financeira de projetos de investimentos e desinvestimentos;

b) Elaboração da avaliação de arranjos societários envolvendo análises, negociações, autorizações e aquisições empresariais;

c) Prestação de serviços ou consultoria voltados ao levantamento de quantitativos e avaliação de patrimônio físico em sociedade empresarial do tipo anônima.

21.4.1.4. **Profissional Sênior:** profissional sênior pertencente ao quadro permanente da empresa, com no mínimo de 8 (oito) anos de formado, comprovados mediante a apresentação do diploma ou da certidão de registro no conselho profissional competente, com experiência comprovada como responsável técnico, coordenador, supervisor ou membro de equipe, nos seguintes tipos de serviços:

- a) Prestação de serviços voltados ao exercício de atividades relacionadas à preparação e análise de planos financeiros e/ou orçamentários empresariais de sociedades anônimas;
- b) Prestação de serviços ou consultoria na implantação de programas de governança corporativa e compliance e/ou gerenciamento de Riscos e/ou gestão de projetos e/ou gestão de processos;
- c) Prestação de serviços ou consultoria no assessoramento e apoio técnico a Sociedade Anônima, na prestação de serviços de gestão, aprimoramento de rotinas administrativas, elaboração de orçamentos e captação de recursos.

65. Assim, exige-se profissionais nas áreas de engenharia, economia ou contabilidade, com requisitos temporais de formação que vão de 8 (oito) a 10 (dez) anos. Em levantamento realizado no TC 000.667/2018-8, verifica-se a multidisciplinaridade do quadro técnico da Valec, oriundo principalmente do concurso realizado em 2012, inclusive nas áreas agora almeçadas – engenharia, economia e/ou contabilidade. Abaixo segue quantitativo de classificados e convocados somente para o polo de Brasília (peça 27, p. 9, do TC 000.667/2018-8).

Tabela 3: Quantitativo de Convocados no Concurso/2012 da Valec

Cargo	Nº de Classificados	Nº de Convocados - Brasília*
NM - Assistente Administrativo	4.250	249
NM - Técnico de Estradas e Edificações	0	0
NM - Técnico de Laboratório	0	0
NM - Técnico em Agronomia	0	0
NM - Técnico em Segurança do Trabalho	20	0
NS – Administrador	742	121
NS – Advogado	1.081	103
NS - Analista de Sistemas	825	55
NS – Biólogo	338	9
NS – Contador	441	63
NS – Economista	188	24
NS - Engenheiro Agrônomo	130	2
NS - Engenheiro Ambiental	169	3
NS - Engenheiro Civil	331	112
NS - Engenheiro de Segurança do Trabalho	23	1
NS - Engenheiro Florestal	194	3
NS – Geógrafo	259	7
NS – Geólogo	87	6
NS – Jornalista	451	7
NS - Médico do Trabalho	16	16
Total		781

Fonte: www.valec.gov.br

NM - Nível Médio e NS - Nível Superior

*Não foram consideradas as desistências

66. Ainda interessa comentar que dentre os perfis desejados na consultoria consta a exigência de profissional de engenharia, com no mínimo 8 (oito) anos de formação, com experiência em: (a) elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira de projetos de infraestrutura ferroviária; (b) elaboração de projeto executivo de infra e superestrutura de obras ferroviárias; (c)

serviços de gerenciamento e supervisão e/ou fiscalização e/ou auditoria de empreendimentos ferroviários, compreendendo obras de infra e superestruturas.

67. Considerando que o último concurso foi realizado em 2012, já é esperado que, passados mais de seis anos de exercício regular, muitos dos profissionais contratados estariam aptos a exercer atividades que são de natureza contumaz da Valec, não se valendo, portanto, recorrer com tanta frequência à contratação de consultorias.

68. Ressalta-se que, recentemente, além deste processo, outro procedimento licitatório (Concorrência 18/2017) destinado à consultoria, desta vez de apoio à Diretoria de Planejamento da Valec, foi alvo de representação neste Tribunal, no âmbito do TC 000.667/2018-8. Na ocasião, um dos motivos abordados se referia aos aspectos de motivação para a licitação, considerando a persistência na contratação diante da iminente redução da atividade decorrente das concessões previstas para as obras de responsabilidade da Valec. A Estatal anulou a Concorrência 18/2017, mas prorrogou contrato anterior com o mesmo objeto (DOU 84, de 3/5/2018).

69. O que se percebe é que a Valec continua utilizando o instituto de consultoria de forma inadequada, ao manter indefinidamente os contratos já existentes e, ainda, busca alternativas de celebrar novas contratações de apoio aos seus empregados, em detrimento de utilização do seu próprio pessoal.

70. Importante destacar o posicionamento do Ministério da Infraestrutura, ministério ao qual a Valec é vinculada, em que adere aos argumentos apresentados em não dar prosseguimento ao processo de licitação RDC 16/2018 e reconhece a ilegitimidade da despesa.

71. Dessa forma, diante dos procedimentos irregulares constatados no certame, é possível concluir que houve ofensa aos princípios da supremacia do interesse público e da economicidade.

72. E, ainda, houve descumprimento à determinação da alínea “c” do Acórdão 1.308/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, processo no qual verificou-se irregularidades ocorridas na Valec, relacionadas a indícios de irregularidade no Edital de Concorrência 18/2017:

(...)

c) determinar à Valec que, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, nas futuras licitações tendo como objeto a prestação de serviços de consultoria, avalie de modo aprofundado a sua real necessidade a fim de que apresente justificativas completas, congruentes e consistentes para a contratação;

(...)

73. Portanto, ante todo o exposto, será proposta determinação à Valec para que adote providências com vistas a anular o RDC 16/2018, tendo em vista os procedimentos irregulares constatados no certame.

CONCLUSÃO

74. Diante dos fatos analisados, conclui-se pela procedência parcial desta Representação, instaurada tendo em vista a ilegitimidade da contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos e apoio e assessoramento da Diretoria de Operações e Participações (Dirop) na análise, avaliação e gestão da participação societária minoritária da Valec, tendo início no procedimento licitatório no âmbito do RDC 16/2018.

75. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, ao ingressar com a Representação, alegou a ausência de interesse público na contratação, tendo em vista a iminência de extinção da Valec e a incerteza na continuidade da construção da Ferrovia Nova Transnordestina.

76. Com relação à iminência de extinção da Valec, concluiu-se que o argumento apresentado pelo Ministério Público de Contas não prosperou, tendo em vista que, até o presente momento, não

houve de fato qualquer tratativa concreta para dissolução da Estatal, inclusive com nomeação para a nova diretoria.

77. No que se refere ao bloqueio de recursos públicos destinados à construção da Ferrovia Nova Transnordestina, concluiu-se que o ambiente de incertezas por qual vive o empreendimento em como e quando será dado o andamento regular da obra impacta nas atividades exercidas por eventual contratação, mormente nos aspectos em que se exige atuação no planejamento, execução e supervisão das obras.

78. Constatou-se, também, que as atividades a serem executadas pela consultoria, tais como análise de Evtea e de projeto executivo da obra, transbordam as determinações do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário e a realidade por qual vive o projeto da Ferrovia Nova Transnordestina

79. Ainda, sobre a questão da possibilidade de utilização do próprio corpo técnico da estatal no objeto da pretensa contratação, observou-se que os atuais gastos destinados às consultorias, sobrepondo as despesas de pessoal, revelam que a Valec distorce o papel da consultoria na sua estrutura. Ainda, destaca-se que a Valec possui corpo técnico multidisciplinar, com profissionais que atendem o perfil de contratação exigido pelo edital.

80. Portanto, diante dos procedimentos irregulares constatados no certame, é possível concluir que houve ofensa aos princípios da supremacia do interesse público e da economicidade, bem como descumprimento à determinação da alínea “c” do Acórdão 1.308/2018-TCU-Plenário e, conseqüentemente, será proposta determinação à Valec para que adote providências com vistas a anular o RDC 16/2018.

81. Por consequência, e considerando o exame de admissibilidade já realizado na primeira instrução desta unidade técnica (peça 8, p. 2), propõe-se conhecer da presente representação, para, no mérito, considera-la parcialmente procedente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) conhecer da presente representação, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c art. 45 da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote providências com vistas a anular o RDC 16/2018, tendo em vista os procedimentos irregulares constatados no certame, com ofensa aos princípios da supremacia do interesse público e da economicidade, e, ainda, com descumprimento à determinação da alínea “c” do Acórdão 1.308/2018-TCU-Plenário;
- c) dar ciência desta deliberação à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A;
- d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, todos do Regimento Interno/TCU.



SeinfraPortoFerrovia, 19 de junho de 2019.

Candice Maria Freire Trigueiro Escórcio
AUFC – Matrícula 11074-4
(Assinado eletronicamente)