



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
4ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/009016/2017
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	AUDITORIA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	JOÃO FELIPE DE SOUZA LEÃO
ORIGEM:	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO - SEPLAN
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO - SEPLAN

PARECER Nº 000551/2018

1. RELATÓRIO

Retornam ao Ministério Público de Contas – MPC os autos da **Auditoria** de Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios, realizada pela Sétima Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – 7ª CCE, na Secretaria do Planejamento - SEPLAN, com o objetivo de “*dar continuidade ao acompanhamento da implantação do Sistema Viário do Oeste (SVO) - Ponte do Desenvolvimento, verificando a gestão dos Projetos Técnicos e da Modelagem do Edital para Licitação, quanto à legislação aplicável*”, e abrangendo as ações voltadas à implementação do SVO praticadas no exercício de 2017, até o mês de outubro.

No Relatório de Ref.1949197, a 7ª CCE identificou algumas irregularidades sem atendimento satisfatório.

Devidamente notificado (Ref.1983053), o Sr. João Felipe de Souza Leão, gestor da Secretaria a partir de 01/01/2015, prestou esclarecimentos às fls. Ref.1994668.

No Relatório de Diligência de Ref. 2047651, a 7ª CCE “*reafirma a necessidade de ser*

encaminhada a este Tribunal toda documentação referente ao planejamento, no mínimo, 90 dias antes da publicação do edital, conforme Resolução nº 16/2016 desta Corte de Contas”, na hipótese de ser definida a Parceria Público Privada como forma de modelagem e contratação para implantação do Projeto do Sistema Viário Oeste - SVO, conforme informação trazida aos autos pelo gestor.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme histórico apresentado pela Unidade Técnica, o Projeto da Ponte do Desenvolvimento do Sistema Viário Oeste – SVO foi lançado pelo Governo do Estado, em 2010, mediante Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Considerando a insuficiência do PMI em face da magnitude e complexidade do Projeto, o Estado optou pela contratação da empresa de consultoria McKinsey & Company para, partindo dos estudos do PMI, montar um novo Projeto, sua estruturação e forma jurídica. A referida empresa, após a conclusão dos trabalhos, indicou a Parceria Público-Privada (PPP) como forma jurídica mais adequada e vantajosa para a implantação do SVO.

Foram contratados estudos de Sondagens sísmicas e físicas do subsolo da Baía de Todos os Santos (Geofort/COPPETEC); Projeto Básico de Engenharia (Cowi/Enescil/Maia Melo); Estudos de Navegabilidade na Baía de Todos os Santos (subcontratado pela Cowi/Enescil/Maia Melo); de Estimativa de tráfego (subcontratado pela Cowi/Enescil/Maia Melo); de Impacto Ambiental - EIA/Rima (V&S Ambiental e Nemus); de Hidráulica Marinha (COPPETEC); e Planos Urbanísticos para os municípios de Itaparica e Vera Cruz (Polis/Demacamp/Oficina).

Quanto à situação atual do Projeto, o gestor apresentou o documento descritivo do Projeto e do modelo econômico-financeiro, tendo informado que o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico e Ambiental (EVTEA) não pôde ser concluído, em razão da indefinição da modelagem econômica financeira do Projeto.

Da análise desses documentos, a Auditoria destacou os valores propostos para as Tarifas do Pedágio; aspectos do Projeto Básico de Engenharia; as premissas da elaboração do Orçamento de Investimento, tendo informado que a primeira fase de obras, com o acréscimo referente à duplicação da Ponte do Funil e os trechos continentais, tem previsão com despesas de capital (CAPEX) no montante de, aproximadamente, 7,6 bilhões, com preços atualizados para fevereiro de 2017, pelo Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), conforme discriminado no

Quadro 1 do Relatório de Ref. 1949197, havendo necessidade de mais R\$46,5 milhões, relativos à aquisição de veículos e equipamentos para operação do Sistema; questões relacionadas à modelagem econômico-financeira do Projeto, que inicialmente fora apoiada em significativo aporte de recursos federais; a previsão de dispêndio médio anual de R\$61,2 milhões com as Despesas Operacionais do Projeto (*Operational Expenditure* – OPEX); bem como as formas de compensação e mitigação ambiental.

A 7ª CCE informa, ainda, que houve previsão de recursos destinados ao Projeto SVO no Plano Plurianual para o período de 2016/2019 e nas Lei Orçamentárias Anual de 2017 e 2018, para a Elaboração de Estudo e Projeto de Implementação do SVO, e que, no exercício de 2017, foram realizados pagamentos relacionados aos estudos contratados anteriormente e despesas com o Chamamento Público n. 01/2017, conforme Figura 2 do Relatório de Ref. 1949197.

Quanto ao acompanhamento das **ações realizadas no exercício de 2017**, a Auditoria consigna que, em janeiro de 2017, *“foi celebrado um Memorando de Entendimento entre o Estado da Bahia e a China Road and Bridge Corporation (CRBC), tendo como objetivo estabelecer as bases nas quais a CRBC estaria disposta a realizar estudos complementares de viabilidade econômica, técnica e ambiental do projeto de construção e operação do SVO em cooperação com a Bahia, visando aperfeiçoar a estruturação do projeto, inclusive quanto à atratividade internacional e viabilidade dos investimentos”*, no entanto, o gestor informou que *“os entendimentos com a CRBC não tiveram continuidade e que não houve a entrega de nenhum documento por parte dessa Companhia”*.

No que se refere ao **Chamamento Público n. 001/2017**, lançado em 01/08/2017, com o objetivo de *“realizar prospecção de interessados em avaliar a participação na concorrência para a construção, operação e financiamento do SVO, e permitir o aperfeiçoamento da concessão com suas eventuais contribuições técnicas, de modo a garantir transparência no processo, bem como atratividade, eficiência e segurança jurídica ao Projeto”*, verificou-se que as empresas interessadas deveriam revisar os estudos já produzidos ou contratados pelo Estado da Bahia e realizar estudos complementares, com o objetivo de viabilizar a implantação e operação do SVO, com prazo para enviar suas propostas e assinar o Memorando de Entendimentos até 15/09/2017.

Embora a Auditoria tenha inicialmente identificado, no referido Chamamento Público, a **ausência de indicação do valor nominal máximo para eventual ressarcimento dos estudos**, em violação ao art. 4º, II, “d”, e § 5º do Decreto Federal n. 8.428/2015, e ao art. 11 do Decreto Estadual n. 16.522/2015, que dispõem sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), **o gestor, ao ser provocado por este Tribunal, reconheceu a ilegalidade e fez republicar no**

DOE uma nova versão do edital “*apresentando um valor máximo para ressarcimento dos estudos dentro do limite legal e estabelecendo a data de 29/09/17, como o novo prazo para apresentação das propostas*”, saneando, assim, a irregularidade inicialmente identificada.

Por fim, a Auditoria conclui que apenas 03 (três) das 04 (quatro) empresas interessadas no Chamamento Público assinaram o Memorando e somente a OAS Engenharia e Construção S.A e a China Railway Group Limited (CREC) receberam os Termos de Autorização para realizar os estudos, sendo que, até 19/10/2017, apenas a CREC já havia enviado o Plano de Ações.

Saliente-se que após a assinatura do Memorando, os interessados deveriam apresentar, no prazo de 30 dias corridos, um Plano de Ações, acompanhado do cronograma de atividades e a indicação de quais estudos pretendiam realizar.

Importante consignar que, desde o exercício de 2015, este Tribunal vem realizando o acompanhamento dos estudos e ações de estruturação e implantação do SVO, mediante as Auditorias n. TCE/011230/2015 e n. TCE/009251/2016, e da execução do Convênio n. 002/2014 e de seus aditivos (Processo n. TCE/011195/2015).

Quanto ao **Processo n. TCE/011230/2015**, relacionado aos **estudos** de estruturação e implantação do SVO, a Unidade Técnica informa que, em atendimento ao determinado na Resolução n. 024/2017 do Plenário deste Tribunal, foi apresentado pelo gestor Plano de Ação contemplando ações para o atendimento de todas as recomendações formuladas pela Coordenadoria de Controle Externo (Ref. 1949197-20), o qual foi juntado ao Processo de Prestação de Contas da SEPLAN de n. TCE/001110/2016. Registra, ainda, que **a apresentação do Projeto com todas as suas alterações em audiência pública, em face do Chamamento Público n. 001/2017, deverá “ocorrer apenas em 2018, após a revisão dos estudos, oportunidade em que este Tribunal realizará o monitoramento da ação”**.

Convém pontuar que, no item 8.4 do Relatório de Auditoria do Processo n. TCE/011230/2015, foram constatadas **inconsistências no Projeto do Sistema Viário do Oeste – SVO identificadas em Oficina do Grupo de Trabalho Executivo – GTE, realizada em 03/02/2015, que podem impactar na sua modelagem jurídico-financeira e alterar alguns produtos contratados, o que parece permanecer, diante das indefinições do Projeto**.

Há necessidade de submeter à consulta pública as modificações realizadas no Projeto e de obter formalização de compromisso do Governo Federal no que se refere aos aportes de recursos necessários à viabilização do Projeto, inclusive com a necessidade de sua inclusão no

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e no Plano Plurianual – PPA 2016/2019, em atendimento ao art. 10 da Lei Federal n. 11.079/20014, aplicável à espécie, acaso sejam confirmados os aportes federais inicialmente propagados.

Saliente-se que as modificações no Projeto do SVO devem ser incorporadas ao Projeto Básico e serem submetidas à Audiência Pública, **notadamente no que se refere à terceira modificação que, segundo a Unidade Técnica, trata “da duplicação de todo o trecho viário no continente, entre a Ponte do Funil e o entroncamento da BR-242 com a BR-116”, em razão do seu maior custo.**

A formalização das modificações necessárias ao atendimento do objeto é medida que se impõe, sob pena de perder-se o domínio pleno do planejamento estrutural e econômico do Projeto e de obstar o seu controle, com prejuízos incalculáveis ao erário e, por conseguinte, ao interesse público.

No âmbito do **Processo n. TCE/009251/2016**, concernente às **ações** de estruturação e implantação do SVO, foram consignados **pontos críticos relacionados ao Memorando de 2016**, como a **necessidade da atualização do orçamento do Projeto**, atualizado em fevereiro/2017; a **situação dos decretos de desapropriação**, considerando que, no item 4.3.13 do edital do Chamamento Público n. 001/2017, consta informação de que novas áreas, na região de influência direta do Projeto, poderão ser declaradas de utilidade pública para fins de desapropriação; a **federalização de parte da BA-001**, uma vez que, *“além das alterações de parte do traçado da BR-420 planejada, efetuada de forma a coincidir com a BR- 324, a Via Expressa e o Projeto SVO, constantes na Portaria no 1.359 do DNIT, prosseguem ainda negociações, com o mesmo DNIT, para mudar alguns marcos intermediários da BR-242 planejada, entre o entroncamento da BR-116 com esta rodovia e o município de Santo Antônio de Jesus, via município de Castro Alves”*; e a **falta do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre os municípios envolvidos.**

Verifica-se que as indefinições atuais do Projeto podem impactar negativamente em sua implantação, uma vez que dão margem à abrangência de novas áreas na região de influência direta do Projeto, com a **necessidade de extensão dos decretos de desapropriação e de anuência dos municípios afetados, os quais serão submetidos a interferências em seus planos diretores e sistemas de mobilidade.** Convém asseverar que, conforme informa 7ª CCE, atualmente, dos 39 (trinta e nove) municípios declarados como pertencentes à macroárea de influência no Projeto, apenas os municípios de Salvador, Itaparica, Vera Cruz e Jaguaripe já assinaram o ACT, tendo sido esta aderência ao acordo **uma das condicionantes estabelecidas pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE) para autorizar o prosseguimento da contratação**

direta da consultoria do Projeto com a empresa Mckinsey & Company, conforme Parecer GAB-PGE-PMC-100/2012 (Processo n. PGE/20121059481).

Este Tribunal realizou, ainda, o acompanhamento da execução do **Convênio n. 002/2014** (TCE/013320/2014 e TCE/011195/2015), visando a “*cooperação técnica e financeira para execução de estudos técnicos necessários à implementação do Plano de Desenvolvimento Socioeconômico da Macroárea de Influência da Ponte Salvador- Itaparica, no valor de R\$33.700.331,65*”, que obteve como produtos os estudos de Engenharia, inclusive projeto básico, de Hidráulica Marítima e Urbanísticos, tendo sido constatadas irregularidades relacionadas ao atraso na entrega dos produtos definidos no Plano de Trabalho e a sua não avaliação conjunta, assinatura de aditivo de prorrogação fora do prazo contratual, bem como deficiência da Nota Técnica de acompanhamento do estudo de Engenharia, que podem afetar a sincronicidade do Projeto e, por conseguinte, a sua consecução.

Embora o gestor da SEPLAN tenha declarado que as alterações realizadas nos 03 (três) Planos de Trabalho modificados para ajustar as novas datas de entrega dos produtos contratados “*foram adequadas, tempestivas e incapazes de comprometer a sincronia do Projeto SVO*”, em face da magnitude técnica e financeira do Projeto, é imprescindível que os responsáveis pelo Projeto evitem equívocos de planejamento e de formalização de todas as suas diversas etapas, as quais devem atender a uma ordem cronológica pré-estabelecida, de formalismo técnico bem estruturado e concatenado, sob pena de dar margem a irregularidades potencialmente danosas ao erário, em face da irreversibilidade dos prejuízos ocasionados em cadeia.

Ademais, cada indefinição no planejamento do Projeto poderá acarretar mudança que, além de comprometer a confiabilidade e a viabilidade final do Projeto, onerará sobremaneira o orçamento público já rarefeito, impactando de forma deletéria em todas as etapas subsequentes que serão inviabilizadas ou terão um custo muito maior que o inicialmente previsto.

Por fim, cabe registrar que o **Secretário do Planejamento**, por força do Decreto n. 14.265 de 04/01/2013, é o **Coordenador Geral do Projeto do SVO e integrante do Comitê Executivo**, detendo **responsabilidade direta** pela articulação, desenvolvimento e execução das ações para a implementação do Projeto, tendo a obrigação de exercer as atribuições de acompanhamento, fiscalização e avaliação quanto à sua realização satisfatória.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de

Contas, o Ministério Público de Contas **opina** pela **juntada** da presente Auditoria ao Processo de Prestação de Contas da Secretaria do Planejamento - SEPLAN, referente ao exercício de 2017, pugnando para que o TCE **acompanhe as medidas adotadas pelos responsáveis quando da definição da modelagem econômico-financeira do Projeto SVO, notadamente quanto à incorporação das modificações no Projeto do SVO ao Projeto Básico e à necessária submissão dessas alterações à Audiência Pública.**

Sugere, em sintonia com o posicionamento da 7ª CCE nos Relatórios de Auditoria de Ref. 1949197 e Ref. 2047651, seja expedida **recomendação** ao gestor da SEPLAN para que encaminhe a este Tribunal toda documentação referente ao planejamento do Projeto SVO, no mínimo, 90 (noventa) dias antes da publicação do edital, conforme Resolução n. 16/2016 desta Corte de Contas, na hipótese de ser definida a Parceria Público Privada como forma de modelagem e contratação para implantação do Projeto do Sistema Viário Oeste - SVO.

É o parecer.

Salvador, 30 de agosto de 2018.

ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA
Procuradora do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Erika de Oliveira Almeida
Procuradora do Ministério Público - Assinado em 30/08/2018



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: C4NJEWMDK0