374

# GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
## CASA CIVIL

GABINETE
DO
SECRETÁRIO

**Ofício GABSEC/CASA CIVIL Nº 170/2016.**
**Salvador - BA, 16 de dezembro de 2016.**

REFERÊNCIA: **Processo nº TCE/11230/2015.**

**Senhor Presidente,**

Em atendimento a Notificação nº 001646/2016 desse Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, que trata do Acompanhamento das Licitações, Contratos e Convênios firmados pela Secretaria do Planejamento - SEPLAN, no período de 01/01/2015 a 31/12/2015, no desenvolvimento do Projeto do Sistema Viário do Oeste (SVO), cumpre-nos prestar os seguintes esclarecimentos, adotando a mesma ordem apresentada por essa Corte de Contas no Relatório de Auditoria elaborado pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo - Gerência 7C:

1. **Contratação por inexigibilidade, sem a comprovação de inviabilidade da concorrência.**

Não cabe ao notificado esclarecer ou justificar o ato em questão, uma vez que não participou do processo decisório que levou à contratação da McKinsey & Company.

O atual Grupo de Trabalho Executivo (GTE) para o projeto SVO foi instituído pelo Decreto nº 14.265 de 04/01/2013. A Portaria Conjunta que nomeou seus membros data de 24/01/2013. A primeira reunião desse GTE ocorreu em 25/01/2013. Nesta reunião, da qual participaram técnicos e diretores da McKinsey, foram discutidos o andamento e a continuidade do projeto iniciado com o PMI de 14/01/2010; quanto ao contrato com a consultoria, foi comunicado pelo Sr. Secretário do Planejamento que a inexigibilidade seria publicada no DOE da mesma data (25) e que se previa sua assinatura para a terça-feira subsequente, 29/01/2013 (ver Ata nº 1 do GTE, GASEC nº 355.2013).

O resumo da inexigibilidade para o contrato SEPLAN nº 002/2013 foi publicado em 31/01/2013; o contrato foi assinado no mesmo dia, sendo publicizado no DOE de 02/02/2013. O processo decisório ocorreu, evidentemente, antes desse intervalo. Com efeito, as Notas Técnicas produzidas pela Desenbahia, que serviram de base para a inexigibilidade, datam de 11 e 18 de dezembro de 2012 e 09 de janeiro de 2013; o Parecer da PGE que sustenta a contratação é de 21/12/2012 (GAB-PGE-PMC-100/2012).

A Sua Excelência Senhor
**INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAUJO**
Digníssimo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia
**Nesta**

CAB - 3ª Av., nº 390, Plataforma IV, Ala Sul 3º andar - Governadoria - Paralela - Salvador - Bahia - Brasil - CEP: 41745-005
Fone: (71) 3115-6508 / 6512 / 6489 Fax: (71) 3115-6352 / 6508

YC

**2. Ausência de adequada justificativa de preço.**

Também não cabe ao notificado esclarecer ou justificar este ponto, haja vista as ponderações levantadas no item anterior.

**3. Produtos sem quantificação específica de valores.**

O item também se refere ao Contrato SEPLAN Nº 002/2013. Ainda que o GTE tenha acompanhado a execução dos contratos de consultoria no âmbito do SVO e se debruçado sobre os problemas relacionados à sua articulação, notadamente no caso das contratações cobertas pelo Convênio nº 002/2014, o Grupo não se ocupou da gestão administrativa e financeira direta e específica de cada contrato, atividade que foi distribuída entre as Secretarias contratantes. No caso concreto, coube à Secretaria do Planejamento a licitação, contratação, acompanhamento da elaboração dos produtos, de suas entregas e pagamentos.

Assim, acreditamos que não cabe ao notificado se posicionar sobre a questão.

**4. Inconsistências do Projeto Sistema Viário Oeste levantadas pelo GTE.**

O item se reporta à reunião informal ocorrida no auditório da SEPLAN em 03 de fevereiro de 2015 da qual o notificado não participou. A Auditoria do TCE trata a mesma como uma "Oficina do Grupo de Trabalho Executivo". Não foi o caso, pelas seguintes razões:

a) a reunião não foi convocada pelo Gabinete da SEPLAN, como é praxe para toda reunião do GTE;

b) participaram, majoritariamente, técnicos de três Secretarias que não são membros do GTE;

c) não contou com a participação do Sr. Secretário do Planejamento (ou do seu substituto), que lidera as reuniões do Grupo;

d) não foi registrada, como é o caso de toda reunião do GTE, através de Ata numerada, mas por meio de simples relatório da discussão ocorrida;

e) não foi, a rigor, nem mesmo uma atividade de "oficina" se por este termo se entende "laboratório" ou "aula ou curso prático sobre assunto específico".

Como a SEPLAN já esclareceu, mais de uma vez, à Auditoria, tratou-se de uma atividade informal de *brainstorming*, isto é:

[...] literalmente: "tempestade cerebral" em inglês, ou **tempestade de ideias**, [que] mais que uma técnica de dinâmica de grupo, é uma atividade desenvolvida para explorar a

potencialidade criativa de um indivíduo ou de um grupo [...] colocando-a a serviço de objetivos pré-determinados.

A técnica propõe que o grupo se reúna e utilize a diversidade de pensamentos e experiências para gerar soluções inovadoras, sugerindo qualquer pensamento ou ideia que vier à mente a respeito do tema tratado. Com isso, espera-se reunir o maior número possível de ideias, visões, propostas e possibilidades que levem a um denominador comum e eficaz para solucionar problemas e entraves que impedem um projeto de seguir adiante. [Wikipédia]

Não há sentido, portanto, em retirar do relatório da atividade informal de 03 de fevereiro de 2015 uma lista de questionamentos à orientação estratégica do Projeto SVO. As diretrizes estratégicas do Projeto SVO são de responsabilidade do seu Comitê Executivo, do Sr. Secretário do Planejamento, na condição de Coordenador deste Comitê e, apenas no que diz respeito ao "encaminhamento operacional", do Grupo de Trabalho Executivo (ver Decreto nº 14.265/2013).

Ademais, os pontos questionados pela Auditoria do TCE nesse item parecem suficientemente esclarecidos pelo Sr. Secretário do Planejamento em sua resposta à Notificação gerada pelo Processo TCE/011230/2015, reproduzida em grande parte na corrente.

**5. Sucessivas prorrogações do prazo da data de entrega dos produtos.**

Como salientou o Sr. Secretário de Planejamento, em sua resposta à Notificação oriunda do Processo TCE/011230/2015, não há como analisar esse problema sem lembrar da escala e complexidade do Projeto SVO. O SVO é o que a literatura internacional chama de Megaprojeto de Infraestrutura de Transportes (MIT) e isso tem três implicações fundamentais:

- O SVO é *um projeto de longa duração, que sofre o impacto das mudanças de conjuntura – em larga medida, imprevisíveis*; é suficiente, a título de exemplo, comparar a situação da economia brasileira em 2010, quando foi lançado o PMI, com sua situação em 2015, quando foi examinado pela Auditoria; em 2010, o PIB brasileiro cresceu 7,5%; em 2015, decresceu à taxa de -3,8%;

- O SVO *não depende apenas de decisões internas ao Governo Estadual e sob o controle deste*; muito, pelo contrário, como todo MIT, depende de um sem número de "partes interessadas" (*stakeholders*), entre os quais comunidades locais, parceiros dos três níveis do Poder Executivo, de outros setores do Estado (Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público), além de várias entidades não governamentais, como, por exemplo, comunidades locais, empresas públicas e privadas, sindicatos e associações; não fosse por outra razão, porque não há como realizar um MIT num

ambiente democrático, como o instituído pela Constituição de 1988, sem que o mesmo seja desenvolvido em concertação com todas as partes; o que vai muito além, é preciso acrescentar, das audiências públicas exigidas por lei; essa concertação foi e tem sido especialmente delicada no caso dos estudos urbanísticos, que exigiram a formação de um Grupo de Acompanhamento Local com a comunidade da Ilha de Itaparica, a realização de várias dezenas de reuniões públicas, além da assinatura de Convênio específico com as prefeituras de Itaparica e Vera Cruz;

- Além disso, como lembra o Gestor da SEPLAN no documento já citado, a administração de um MIT, "[...] dadas sua escala, complexidade, multiplicidade de frentes de trabalho e heterogeneidade das equipes envolvidas, exige estruturas flexíveis e baseadas na delegação de poder decisório. *Um Megaprojeto é um "sistema aberto" que evolui na medida em que interage com realidades em mutação constante e que o conhecimento produzido na sua execução modifica escopo e métodos inicialmente previstos*".

Decorre desses fatos a impossibilidade de concordar com a Ilustre Procuradora do MPC, Dra. Erika de Oliveira Almeida, quando afirma, em seu parecer, que:

"Ao contrário do que aduz o gestor, em projetos altamente complexos é que se impõe uma maior precisão descritiva do seu objeto e a devida formalização de suas etapas, a fim de **evitar** os ajustes decorrentes de um planejamento deficiente e de **minorar** os ajustes decorrentes da própria evolução do projeto e das circunstâncias não previsíveis" (fls. 256-7, negrito e itálico da autora).

Como ressalta, mais uma vez, o Sr. Secretário do Planejamento:

- "As frentes de modelagem, impacto ambiental e sondagens foram financiadas por recursos orçamentários; as frentes de urbanismo, engenharia e hidráulica marítima foram financiadas com recursos do FUNDESE, possibilidade aberta pela Lei nº 12.499/2011 e pelo Decreto nº 14.091/2012. Como no segundo caso tratou-se do primeiro uso do FUNDESE para este fim, foi necessário criar um modelo novo de convênio para o repasse dos recursos. A utilização do FUNDESE resolveu o problema dos recursos, mas implicou algum atraso das três últimas frentes em relação às primeiras".

O recurso ao FUNDESE para este fim não decorreu de "planejamento deficiente", mas do início da crise fiscal do Estado brasileiro, algo que os gestores do Projeto SVO não podiam evitar. O uso, pela primeira vez, da Lei nº 12.499/2011, comprovou a capacidade da equipe responsável pelo Projeto para não apenas mitigar, mas para de fato superar um grande obstáculo - a crescente escassez de recursos orçamentários provocada pela situação econômica do país.

- "O processo licitatório dos estudos urbanísticos sofreu contestação judicial por parte de um dos concorrentes; a assinatura do contrato, em função disso, foi adiada".

Mais um evento externo que não pode ser associado à deficiência de planejamento. Ao contrário, foi a lisura e a excelência da gestão da Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDUR nesse processo licitatório que permitiu a superação do problema criado pela judicialização do certame.

- "A assinatura dos convênios com as Prefeituras de Vera Cruz e Itaparica, necessários para a boa execução do EIA e indispensável para os estudos urbanísticos exigiu negociação demorada".

O Projeto SVO, sendo um MIT, não pode ser tratado como um simples projeto viário. Do ponto de vista dos municípios situados na Ilha de Itaparica, seu principal impacto será uma radical metamorfose urbana, que precisa ser planejada desde já. Ocorre, primeiramente, que a Constituição Federal e a Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) determinam que o planejamento urbano no nível municipal seja atribuído às Prefeituras. Além disso, a conhecida tragédia administrativa e financeira dos pequenos municípios do Nordeste foi agravada pela atual crise econômica, a maior da história brasileira – mais um fator externo ao projeto, fora do controle dos seus gestores. Mais uma vez, foi a capacidade de resposta da equipe responsável pelo SVO, notadamente dos técnicos destacados pela SEDUR, que permitiu superar esse obstáculo, ao mesmo tempo, político e financeiro.

- "A definição do traçado final da Ponte e da altura do vão central demandou negociações com o Estaleiro Enseada, a CODEBA, a Petrobras e as associações de práticos da Bahia, bem como simulações de navegação na USP com acompanhamento desses últimos".

Uma das principais dificuldades de engenharia enfrentadas pelo Projeto foi garantir a expansão portuária e industrial no entorno da Baía de Todos os Santos. Isso exigiu assegurar a passagem de grandes estruturas através da Ponte Salvador-Ilha de Itaparica. O projeto original, originado do PMI de 2010, previa uma solução – trecho móvel – que se mostrou inviável, em razão dos seus riscos. Uma solução alternativa – a construção de uma ponte com trecho "curvo" e com vão central elevado - exigiu um longo trabalho de concertação entre as partes envolvidas e de ajuste fino do design inicialmente previsto, de modo a confirmar a viabilidade técnica da obra, com impacto aceitável sobre seus custos.

- "O retardamento relativo das frentes de urbanismo e de engenharia determinaram atividades complementares das frentes de EIA-Rima e modelagem".

Como se demonstrou, esse retardamento foi provocado por causas externas, fora do controle da equipe responsável pelo Projeto SVO, e não por "planejamento deficiente".

Os aditivos de prazo e valor que decorreram desses atrasos foram decididos com base em avaliações que sublinharam que o risco e os custos seriam provavelmente maiores se se tivesse suspendido as atividades das frentes de estudos ambientais e jurídico-financeiros.

- "Por fim, o retorno da crise internacional em 2014, com o agravamento da crise fiscal no país, está exigindo revisão da modelagem jurídico-financeira do Projeto, vale dizer, do seu EVTEA. A proposta inicial, baseada em considerável aporte do Governo Federal ainda durante a fase de construção do SVO (primeiros quatro anos da concessão), deve ser substituída por outra que dilua a contribuição federal num período de tempo maior".

Como já declarou à Auditoria, a revisão da modelagem jurídico-financeira também depende de fatores externos, que vão da mudança em curso na legislação de concessões à melhoria do quadro político e econômico do país. Além disso, o novo Governo tem modificado a legislação de concessões. O resultado é que houve paralisia de quase todas as grandes obras e projetos de infraestrutura no Brasil, cuja retomada, aliás, só é aguardada para a segunda metade de 2017. Assim, a nova modelagem ficará pronta logo que sejam redefinidos o cenário legal para concessões, que está sendo alterado por medidas do novo Governo Federal (Lei Nº 13.334/2016, Decreto Nº 8.874/2016, mudanças em diretrizes operacionais do BNDES etc.), e as condições de estruturação para grandes projetos (queda dos juros, participação de empresas estrangeiras em grandes obras, criação de fundos de garantia e mecanismos de hedge etc.).

É necessário, finalmente, dizer que quase todos os atrasos já foram superados. O EIA-Rima, o projeto básico de engenharia, o Plano Urbanístico Intermunicipal (PUI) e os PDDUs dos municípios de Vera Cruz e Itaparica foram concluídos. O primeiro já resultou na expedição da Licença Prévia para o empreendimento por parte do órgão licenciador; o segundo já está pronto, publicizado e sendo discutido com empresas interessadas, inclusive estrangeiras; o PUI está pronto e os PDDUs já foram disponibilizados para o público, devendo ser entregues às prefeituras ainda este mês.

**6. Documentos/Informações não fornecidas (limitação de escopo).**

O item também diz respeito à notificação resultante do Processo TCE/011230/2015. Como se trata de problema relativo à gestão interna da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, não parece conveniente o pronunciamento do notificado.

Na oportunidade, reitero a Vossa Excelência as expressões de estima e consideração.

*BRUNO DAUSTER*
***Secretário da Casa Civil do***
***Governo do Estado da Bahia***

TCE

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

374

De ordem.

À GEPRO, para autuar o presente como DOC e, em seguida, independentemente de novo despacho, encaminhe à GECON, tendo em vista tratar-se de resposta à notificação referente ao processo nº TCE/011230/2015.

Em 19 de dezembro de 2016.

Cristiano Rodrigues
Assessor

TCE - PROTOCOLO GERAL
RECEBIDO
EM 19 / 12 / 2016
LUANA C. DOS REIS
TCE - INOVA