

1. IDENTIFICAÇÃO

Nº do Relatório de Publicação:	001/2015
Empreendimento:	Veículo Leve sobre Trilhos - VLT
Objeto da fiscalização:	Implantação do VLT no ramal Parangaba / Mucuripe
Órgão/Entidade fiscalizado(a):	Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA
Processo de acompanhamento da obra:	01476/2011-1
Relator do processo:	Conselheiro Substituto Itacir Todero

2. ATIVIDADES DA COMISSÃO

Período das atividades:	01/09/14 a 20/04/15
Data das inspeções:	-

Execução físico-financeira:

Nº do Contrato	Valor Total Atualizado	Valor Pago	% Executado do Contrato*
004/12	R\$ 194.644.592,16	R\$ 98.982.638,31	50,90%

* Valores calculados com base em informações disponíveis no Boletim de Medição nº 26 de 09/05/14.

Atividades desenvolvidas:

A Comissão focou suas atividades na análise dos documentos e justificativas, que foram solicitados ao Sr. Francisco Adail Carvalho Fontenele, ex-Secretário da Infraestrutura - SEINFRA; ao consórcio CPE-VLT, integrado pelas empresas CONSBEM Construções e Comércio Ltda, Construtora Passarelli Ltda e Engexata Engenharia Ltda; e ao consórcio CONCREMAT-SETEC, integrado pelas empresas CONCREMAT Engenharia e Tecnologia S/A e SETEC Hidrobrasileira Obras e Projetos Ltda; ambos nas pessoas dos seus representantes legais, acerca dos pontos reclamados ao longo do **Relatório de Inspeção nº 0006/2014** sobre a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT, Linha Parangaba/ Mucuripe, em Fortaleza/ CE.

Além disso, de forma complementar, a comissão realizou análise do remanescente do Contrato nº004/2012/SEINFRA comparado aos novos processos de contratação RDC nº 20140001, RDC nº 20140002, RDC nº 20150001, RDC nº 20150002 e RDC nº 20150003, todos da SEINFRA.

A Comissão promoveu a análise dos documentos enviados, solicitados em 18/09/2014, notadamente no que se refere às licenças ambientais e alvarás de construção; ao acompanhamento da execução do contrato; aos aditivos e reajustes; às desapropriações e remoção de interferências; aos relatórios de não conformidades; à rescisão unilateral do contrato; aos novos certames licitatórios; à Estrutura Analítica de Projeto - EAP; e ao risco de perda de alguns serviços. Segue um breve resumo da análises realizadas.

Nos dias 04/07/2014 e 26/08/2014, os membros da Comissão realizaram inspeção *in loco* ao longo de todo o trecho de implantação do VLT, para reconhecimento da obra e constatação do estágio atual de implantação da mesma. Em ambas inspeções, houve constatação da paralisação dos serviços em virtude da rescisão unilateral do contrato. Desta forma, a inspeção constatou nenhuma movimentação de máquinas e trabalhadores. A paralisação das obras do VLT já dura mais de 11 meses, persistindo até a presente data.

Por fim, a Comissão solicitou a abertura de novo processo de inspeção para acompanhamento dos novos processos de contratação que trata da continuidade da obra de **Implantação do Veículo Leve Sobre Trilhos - VLT, Linha Parangaba / Mucuripe, em Fortaleza/CE**.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Este tópico apresenta um resumo da opinião técnica expressa nos Relatórios de Inspeção desta Comissão em relação às situações encontradas em desacordo com os critérios adotados para fiscalização. Conforme decidido pelo Pleno do TCE/CE, em Sessão Ordinária realizada em 18/12/2012, os achados de auditoria somente terão publicidade após pronunciamento dos gestores públicos envolvidos, em observância ao princípio do contraditório e ampla defesa.

Os achados descritos neste Relatório de Publicação referem-se aos questionamentos da Comissão Especial de Acompanhamento e Fiscalização de Obras de Grande Porte descritos no **Relatório de Inspeção n.º 0006/2014**. Os esclarecimentos dos gestores referentes aos achados retromencionados foram analisados e relatados no **Certificado n.º 0001/2015**.

No âmbito do **Certificado n.º 0001/2015** houve indicação de um achado de auditoria, com publicidade após pronunciamento dos gestores.

Achado 1 - Relatório de Inspeção n.º 0006/2014

Título: Licenças Ambientais e Alvarás de Construção.

Situação encontrada: Não se verificou o licenciamento ambiental concedido relacionado com jazidas para extração de material (areia, brita e sublastro) identificadas no âmbito dos projetos.

Esclarecimentos dos responsáveis / Manifestação do gestor: Quanto à ausência de licenciamento ambiental relacionado com jazidas para extração de material (areia, brita e sublastro) identificadas no âmbito dos projetos, o ex-gestor da SEINFRA esclarece que não haverá extração para os aludidos insumos, pois a origem desses materiais empregados na obra dar-se-á mediante compra direta no comércio local do município de Fortaleza.

Conclusão da equipe e proposta de encaminhamento: A Comissão entendeu que a areia e a brita usadas em grandes obras de engenharia, que é o caso da obra do VLT Parangaba / Mucuripe, pode ser obtida mediante compra direta com fornecedores ou pode ser extraída em jazidas próximas ao local de execução do empreendimento. Portanto, considera-se que os esclarecimentos apresentados pelo gestor atenderam ao questionamento apontado.

Achado 2 - Relatório de Inspeção n.º 0006/2014

Título: Descompasso no cronograma físico-financeiro em virtude da aquisição antecipada de todo o material dos trilhos.

Situação encontrada: Verificou-se que houve descompasso no cronograma físico-financeiro em virtude da aquisição antecipada de todo o material dos trilhos, a exemplo da autorização para o pagamento de material da execução da via permanente (trilhos e dormentes).

Esclarecimentos dos responsáveis / Manifestação do gestor:

Quanto ao descompasso no cronograma físico-financeiro em virtude da suposta aquisição antecipada de material, a exemplo da autorização para o pagamento de material da via permanente (trilhos e dormentes), o ex-gestor da SEINFRA esclarece que existe cláusula da permissão do financiamento para que o aludido material fosse adquirido e pago dissociado de sua instalação. Ademais, o expoente entende que tais itens necessitam ser encomendados com antecedência, pois possuem prazo de entrega variável e até mesmo necessidade de importação. Dessa forma, a SEINFRA optou pela aquisição desse material para evitar a mobilização desnecessária de frentes de serviço que dependeriam, exclusivamente, do fornecimento de

trilhos.

Ademais, em relação ao descompasso entre o avanço físico de obras (38,9%) e o seu avanço financeiro (50,9%), apontado por esta Comissão, o consórcio CPE-VLT Fortaleza entende que os valores expressam a realidade das obras e justifica que havia previsão contratual para pagamento do fornecimento total de insumos e equipamentos.

Conclusão da equipe e proposta de encaminhamento: A Comissão considera atendidos os esclarecimentos reclamados quanto ao tópico em análise. Complementarmente, a Comissão sugere a audiência do atual gestor da SEINFRA para que informe os locais, responsáveis pela guarda e as condições de estocagem ou guarda dos materiais de construção adquiridos para a infra e superestrutura da ferrovia (dormentes de madeira, dormentes de concreto monobloco, aparelhos de mudança de via, blocos VBVLVT, trilhos TR-45, entre outros) já pagos mas ainda não utilizados no âmbito do então contrato nº 004/2012/SEINFRA.

Achado 3 - Relatório de Inspeção n.º 0006/2014

Título: Aditivos e reajustes realizados no contrato nº 004/2012/SEINFRA.

Situação encontrada: Necessidade do envio dos documentos relativos ao 1º até 6º aditivos do Contrato nº 004/2012/SEINFRA com a íntegra do Termo e Parecer Jurídico e publicação no DOE-CE (em mídia digital), para que sejam objeto de análise por esta Comissão.

Esclarecimentos dos responsáveis / Manifestação do gestor: O expoente enviou cópia dos documentos relativos ao 1º até 7º aditivos do contrato nº 004/2012/SEINFRA, com a íntegra do termo, parecer jurídico e publicação no DOE-CE.

Conclusão da equipe e proposta de encaminhamento: A Comissão considera atendidos os esclarecimentos reclamados quanto ao tópico em análise.

Achado 4 - Relatório de Inspeção n.º 0006/2014

Título: Cronograma físico-financeiro, com todas as etapas, até o final das obras, considerando a disponibilidade orçamentária e financeira, problemas com desapropriações e demais interferências.

Situação encontrada: Ausência de cronograma físico-financeiro realista, com todas as etapas, até o final das obras, considerando a disponibilidade orçamentária e financeira, problemas com desapropriações e demais interferências. Informação das medidas judiciais do Estado do Ceará relativas a determinação exarada na Ação Civil Pública nº 0178393-19.2011.8.06.0001 da 9ª Vara da Fazenda Pública, acerca da determinação de que as atividades de instalação da obra não sejam iniciadas antes do pagamento das indenizações.

Esclarecimentos dos responsáveis / Manifestação do gestor:

O ex-gestor da SEINFRA não encaminhou cronograma físico-financeiro com todas as etapas até o final das obras, considerando a disponibilidade orçamentária e financeira, problemas com desapropriações e demais interferências. O expoente limitou-se a informar que os processos de desapropriação, tanto administrativo quanto judicial são de competência da Procuradoria Geral do Estado - PGE. Afirmou que foram acatadas as medidas judiciais relativas a determinação exarada na Ação Civil Pública nº 0178393-19.2011.8.06.0001 da 9ª Vara da Fazenda Pública, acerca da determinação de que as atividades de instalação da obra não sejam iniciadas antes do pagamento das indenizações.

Quanto à ausência de cronograma físico para o contrato apontado por esta Comissão, o consórcio CPE-VLT alega que era impossível a apresentação do cronograma para toda a obra em virtude do "bagunçado" quadro operacional encontrado pelo defendente, simbolizado nas pendências de desapropriações até hoje não realizadas, interferências não removidas, projetos deficientes e atrasados, entre outros.

Conclusão da equipe e proposta de encaminhamento: A Comissão entendeu necessária nova notificação do atual gestor da SEINFRA para o encaminhamento do novo cronograma físico-financeiro, com todas as etapas, até o final das obras, considerando a disponibilidade orçamentária e financeira, problemas com desapropriações e demais interferências. Ademais, foi sugerido ao relator que o gestor da SEINFRA informe as quantidades de imóveis e os valores pendentes para as desapropriações necessárias ao término das obras do VLT Parangaba/ Mucuripe.

Achado 5 - Relatório de Inspeção n.º 0006/2014

Título: Relatórios de Não Conformidades da Gerenciadora.

Situação encontrada: A Gerenciadora emitiu, até maio/2014, **75** (setenta e cinco) Relatórios de Não-Conformidade - RNC que foram encaminhados ao Consórcio CPE-VLT Fortaleza para as providências necessárias. Esta Comissão considera que **52** (cinquenta e dois) Relatórios de Não-Conformidade (RNC) apontam graves não-conformidades das obras em relação ao projeto e a respectiva ação corretiva adotada. Destaca-se os **RNCs n.º 0013/2013, 0014/2013, 0015/2013, 0037/2013, 0040/2013 e 0041/2013** que apresentam como ação corretiva adotada o envio de todos os dados para análise do projetista, pois conforme resultados dos novos ensaios de compressão realizados emitidos pelo “protocolo 0218”, a estrutura apontada não atingiu o fck de projeto.

Esclarecimentos dos responsáveis / Manifestação do gestor:

Em seus esclarecimentos o ex-gestor da SEINFRA, apresentou o documento intitulado “*Controle de Relatórios de Não-Conformidade (RNC) em andamento de responsabilidade do consórcio contratado CPE-VLT*”, datado de Setembro/2014, que trata das ações corretivas adotadas. Constatou ainda observação de que as peças cujo RNC estão como “*não*” concluso, não foram medidas.

Ademais, o consórcio CPE-VLT Fortaleza esclarece que todas as não conformidades apontadas por esta Comissão foram tratadas, seja porque veio a ser solucionado, seja porque ocorreu a glosa do valor correspondente das medições do Requerente.

Conclusão da equipe e proposta de encaminhamento: A Comissão sugere que, por ocasião da futura retomada das obras, a SEINFRA encaminhe a esta Corte de Contas a documentação comprobatória acerca da ação corretiva dos defeitos apontados nos Relatórios de Não Conformidade - RNCs n.ºs **0033/2013; 0035/2013; 0043/2013; 0051/2013; 0052/2013; 0055/2013; 0067/2014; 073/2014 e 0074/2014**, que tratou das peças defeituosas apontadas pela gerenciadora não foram medidas e não pagas pela administração.

Achado 6 - Relatório de Inspeção n.º 0006/2014

Título: Ausência da penalidade de multa e da execução da garantia contratual, correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do contrato, em face da rescisão unilateral do contrato n.º 004/2012/SEINFRA.

Situação encontrada: Esta Comissão não detectou nos autos as providências quanto a aplicação das penalidades previstas ao particular nos termos do art. 87 da Lei n.º 8.666/1993, após a rescisão unilateral do Contrato n.º 004/2012/SEINFRA, celebrado entre a SEINFRA e o consórcio CPE-VLT. Além disso, verificou-se ausência da execução da garantia contratual, correspondente a 5% (cinco por cento) do seu valor, prevista na CLÁUSULA DÉCIMA do referido contrato. Esta Comissão entendeu necessária a **notificação do ex-gestor da SEINFRA e do Consórcio CPE-VLT**, para o exercício do direito de ampla defesa e contraditório assegurada pela CF/88, principalmente quanto a possível contribuição da SEINFRA para a inexecução do objeto do contrato.

Esclarecimentos dos responsáveis / Manifestação do gestor:

O ex-gestor da SEINFRA anexou aos autos o processo administrativo de rescisão unilateral e o de aplicação da multa. Informa ainda que não houve liberação da caução, nem tampouco do saldo financeiro de serviços medidos, para que viabilizasse o desconto da multa aplicada. Quanto ao processo de multa, o expoente entendeu devido pelo consórcio CPE-VLT Fortaleza o pagamento de multa contratual no valor de

R\$ 145.820,86 (cento e quarenta e cinco mil, oitocentos e vinte reais e oitenta e seis centavos). O valor da multa foi calculado considerando as datas de entrega das obras para operação parcial do VLT por ocasião da Copa do Mundo 2014, intitulado “Plano B”, e os valores restantes para a conclusão da obra, cláusula 14.2, alíneas “a” e “b” do contrato nº 004/SEINFRA/2012. O “Plano B” envolveu um cronograma resumido para a conclusão parcial das obras do VLT até Abril/2014 por parte do consórcio CPE-VLT, visando a operação reduzida durante o evento “Copa do Mundo 2014”, que foi sugerida pela Gerenciadora à SEINFRA em 30/10/2013. Ficou constatado o fraco desempenho do consórcio em cumprir o mencionado plano reduzido de operação. À época, o consórcio CPE-VLT expôs seu entendimento pela nulidade de procedimento e da aplicação de multa, pela ausência de responsabilidade pelo atraso no cumprimento do cronograma físico-financeiro do “**Plano B**” e descumprimento contratual por fato da administração.

Ademais, o consórcio CPE-VLT Fortaleza anexou aos autos seus esclarecimentos, que se resumiu em apontar a responsabilidade exclusiva da SEINFRA para a remoção das interferências de qualquer natureza existentes na área da obra e as dificuldades e/ou empecilhos operacionais durante a execução da obra. Inicialmente, o consórcio CPE-VLT afirma que, a partir da emissão da ordem de serviço, ficou “preparado” em Junho/2012 para atacar a obra com força total. Entende que seria possível a entrega do empreendimento em 18 meses, ou seja, até Novembro/2013, considerando a ausência de interferência de obra e a mobilização de frentes simultâneas de serviço.

Entretanto, devido as pendências de desapropriações, apenas pequenos trechos eram liberados, o que aumentava os custos da obra em função da baixa produtividade atingida. Anexou aos autos matérias jornalísticas acerca da conclusão de apenas 40% das desapropriações de imóveis para o VLT concluídas até Fevereiro/2014. Destaca que apenas 180 dos 2.265 imóveis foram desapropriados em 18 meses de execução das obras e serviços para implantação do VLT. Acrescenta, ainda, que, nos termos da decisão judicial na ação civil pública nº 0178393-19.2011.8.06.0001, “...apenas quando houvesse o pagamento das indenizações aos proprietários desapropriados fossem iniciadas as obras”. Afirma que encaminhou à SEINFRA, em 06/11/2013, de relatório que tratou da indicação das existência de 1.349 interferências, sendo 1.006 imóveis pendentes de desapropriação, todas existentes nas três linhas paralelas ao longo dos quase 13 mil metros de extensão do VLT. Informa ainda que foi prevista a execução das obras com linha em tráfego, sendo primeiramente a execução concomitante das linhas V1 e V2 e, após concluída, a mudança de tráfego passaria para a via V1 ou V2 e se executaria a linha de carga. Entende o Consórcio que a lentidão na execução das obras não decorreram de culpa do consórcio, mas do descumprimento das premissas contratuais que estavam a cargo exclusivo da SEINFRA.

Além disso, descreve outras dificuldades com os erros ou má qualidade dos projetos executivos. Destaca que tais erros geraram a necessidade de retrabalho por parte do Requerente devido a locação de uma das estações em um trecho da faixa de domínio, quando na verdade a estação deveria se localizar em outro local. O consórcio considera que foi arbitrária a decisão da SEINFRA em rescindir unilateralmente o contrato. Informa que não ocorreu qualquer decisão definitiva sobre a questão, gerando insegurança jurídica em prejuízo do requerente e da(s) empresa(s) sucessora(s) do saldo da obra. Por fim, apresenta pedido para que seja reconhecida a inexistência de responsabilidade do consórcio quanto aos atrasos da execução contratual das obras do VLT de Fortaleza e a regularidade de todas as “*não conformidades*” apontadas pela gerenciadora do contrato do VLT.

Conclusão da equipe e proposta de encaminhamento: Quanto a rescisão unilateral do contrato, a Comissão diverge do entendimento da SEINFRA que baseou-se num cronograma, chamado “**Plano B**”, sem evidências de formalização, para calcular o valor da multa. Ademais, não restou comprovado que o consórcio CPE-VLT Fortaleza foi o único responsável pelo atraso da obra. Por isso, a Comissão sugere ao relator que seja determinado à SEINFRA que conclua e remeta a este Tribunal o encontro de contas dos serviços pagos e executados no bojo do contrato nº 004/SEINFRA/2012, explicitando se os valores financeiros pagos àquela construtora correspondem à integralidade dos serviços executados por ela.

Achado 7 - Relatório de Inspeção n.º 0006/2014

Título: Novos certames licitatórios.

Situação encontrada: A Comissão manifestou-se sobre o RDC Presencial nº 20140001/SEINFRA, em especial, quanto aos recursos financeiros; projetos, memoriais descritivos e especificações; orçamento, composição de custos, cronograma físico-financeiro e BDI; decorrente da sobredita rescisão unilateral ocorrida e do desinteresse das empresas classificadas em assumir as obras remanescentes nas mesmas condições contratuais praticadas com o então consórcio construtor CPE-VLT. Essa Comissão aprofundará a análise documental do certame em tela. Assim, para elaboração de um posicionamento conclusivo, faz-se necessária a notificação do gestor da SEINFRA para que envie os seguintes itens: i) Memórias de cálculos dos quantitativos utilizados; ii) Diagramas de massas; iii) Histograma de mão de obra e materiais; iv) Composições auxiliares, e; v) Pesquisas de mercado adotadas.

Esclarecimentos dos responsáveis / Manifestação do gestor: O ex-gestor da SEINFRA informa que lançou edital de RDC Presencial nº 20140001/SEINFRA, mas a licitação foi declarada fracassada. Sendo assim, anexou novo edital de RDC Presencial nº 20140002/SEINFRA.

Conclusão da equipe e proposta de encaminhamento: A Comissão verificou que a SEINFRA lançou a RDC Presencial nº 20140002/SEINFRA sendo declarada fracassada em 05/01/2015. Quanto aos novos certames licitatórios (RDC Presencial nº 20150001, nº 20150002 e nº 20150003), a Comissão entende necessária a audiência do atual gestor da SEINFRA acerca da atual situação para a retomada das obras civis do VLT Ramal Parangaba - Mucuripe, principalmente quanto ao possível ato antieconômico, em virtude do acréscimo de 84% em relação ao saldo residual do contrato nº 004/SEINFRA/2012, cujo valor remanescente é da ordem de 95 milhões de reais, passando o valor total estimado para conclusão das obras do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT para 175 milhões de reais, bem como quanto a divisão do objeto em três licitações na modalidade RDC, tendo em vista as semelhanças de suas execuções.

Achado 8 - Relatório de Inspeção n.º 0006/2014

Título: Situação atual da linha férrea.

Situação encontrada: Por ocasião da inspeção in loco realizada em 04/07 e 26/08/2014, com relação às duas novas linhas férreas de passageiros para utilização do VLT, essa Comissão não observou um único trecho com extensão contínua de mais de 500 ou 600 metros. O que se verificou em toda a extensão da linha visitada foram trechos isolados de trilhos, com início e fim mal executados, com a existência de vários trilhos soltos (sem talas de junção), desnivelados, desalinhados, descontínuos, sem concordância nos planos vertical e/ou horizontal e sem fixação nos dormentes, denotando terem sido apenas colocados ao longo do traçado para compor medição na obra.

Esclarecimentos dos responsáveis / Manifestação do gestor: Quanto aos trilhos supostamente mal executados apontados por esta Comissão, o consórcio CPE-VLT alega que pela grande demora nas desapropriações e na remoção de interferências jamais poderiam ser feitos de forma contínua, o que contribuiu com a execução de trechos igualmente descontínuos. Descreve o serviço de montagem de ferrovia e conclui que não ocorreu a execução nem o pagamento do processo de montagem integral com o respectivo nivelamento e alinhamento manual ou mecânico de trilhos.

Conclusão da equipe e proposta de encaminhamento: A Comissão considera atendidos os esclarecimentos reclamados quanto ao tópico em análise.

Achado 9 - Relatório de Inspeção n.º 0006/2014

Título: Ausência da Estrutura Analítica de Projeto – EAP.

Situação encontrada: A Comissão entendeu necessária elaboração de documento intitulado Estrutura Analítica de Projeto - EAP, no qual se define como o processo de subdivisão de entregas e de trabalho do projeto em componentes menores e mais facilmente gerenciáveis. Solicitou-se, portanto, o envio por parte da SEINFRA da referida EAP em todas as etapas de implantação das obras remanescentes do VLT (obras, aquisição do material rodante, operação, integração entre modais, etc.).

Esclarecimentos dos responsáveis / Manifestação do gestor: O ex-Gestor da SEINFRA

encaminhou a Estrutura Analítica de Projeto - EAP, fornecida pela gerenciadora.

Conclusão da equipe e proposta de encaminhamento: A Comissão não considera atendido o envio da **Estrutura Analítica de Projeto - EAP** que define o processo de subdivisão de entregas e de trabalho do projeto em componentes menores e mais facilmente gerenciáveis. Verificou-se que referida **EAP** não apresenta as atividades desenvolvidas durante as etapas de implantação das obras. Em uma obra de grande porte, **a existência de várias interferências** exigem um constante planejamento de todas as etapas construtivas (obras de implantação, compra dos trens, operação, integrações entre modais, etc.). Tais etapas não foram previstas na documentação enviada. Sugere esta Comissão o envio da Estrutura Analítica de Projeto - EAP considerando o planejamento de todas as etapas construtivas (obras de implantação, compra dos trens, operação, integrações entre modais, etc.).