



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno

SAS Q. 1 Bl. "A", Ed. Darcy Ribeiro, 2º andar, CEP: 70070-905 Brasília-DF- Caixa Postal 3772
Telefone: (61) 2020-7215 – Fax (61) 2020-7123 - e-mail: sfcdiint@cgu.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº 2056/ DIINT/DI/SFC/CGU-PR

Brasília, 10 de setembro de 2010.

Assunto: Auditoria Integrada CGU/SUDENE relativa ao projeto da Ferrovia Transnordestina.

I - INTRODUÇÃO

Senhor Coordenador,

1. A presente Nota Técnica trata de análises relativas ao trabalho de Auditoria Integrada CGU/SUDENE referente aos recursos destinados ao projeto da ferrovia Transnordestina, provenientes do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE).
2. Os trabalhos foram realizados em Recife/PE ,na sede da SUDENE, no período de 7 a 11 de junho de 2010, e em Fortaleza/CE, na sede do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), na Agência Fortaleza-Centro-CE do BNB e na sede da empresa Transnordestina Logística S/A (TLSA), no período de 14 a 23 de junho de 2010.
3. Como membros da equipe de Auditoria Integrada, participaram dois Analistas de Finanças e Controle da CGU e dois servidores da Auditoria Interna da SUDENE (AUDINT/SUDENE). Cabe frisar que apesar do trabalho em conjunto, ficou acordado entre a DIINT/CGU e a AUDINT/SUDENE que cada instituição produziria relatórios próprios. Desse modo, essa Nota Técnica reflete apenas as opiniões e análises da DIINT/CGU.
4. Na sede da SUDENE, foram analisadas as peças que compõem os volumes do Processo nº 59333.000216/2005-79, referente ao empreendimento da Ferrovia Transnordestina com recursos oriundos do FDNE, observando, sobretudo, os aspectos formais da apresentação da carta-consulta e do projeto. Foi, ainda, verificada a atuação dos controles internos da Superintendência.

5. No Banco do Nordeste do Brasil, procurou-se verificar a atuação do BNB acerca da análise do projeto apresentado pela empresa, do acompanhamento e fiscalização das obras da ferrovia, bem como os critérios utilizados para as liberações dos recursos. Além disso, foram levantadas informações relativas às movimentações financeiras da empresa na utilização dos recursos do FDNE e do FNE.

6. Já na sede da empresa Transnordestina Logística S/A, responsável pelo projeto da Ferrovia Transnordestina, colheu-se documentação referente ao orçamento, ao cronograma físico-financeiro, à comprovação dos pagamentos, aos contratos com as empresas construtora e executoras do projeto, às demonstrações contábeis e ao projeto da ferrovia.

7. A presente Nota Técnica apresenta análises preliminares a respeito das verificações dos trabalhos da Auditoria Integrada em campo, principalmente dos aspectos relacionados aos controles internos, servindo de subsídio para exames complementares, ainda em andamento, sobre o projeto da ferrovia Transnordestina.

8. Cabe ressaltar que também está em curso ação de controle com o objetivo de avaliar o desempenho da obra, de forma a estimar a previsão do término e a suficiência dos controles internos apresentados pela TLISA para o acompanhamento e o nível de transparência da execução da obra. Nesse sentido, foi realizada fiscalização in loco na construção da ferrovia no trecho Missão Velha – Salgueiro, no período de 12 a 16 de julho de 2010 e, atualmente, os trabalhos encontram-se em fase de análise.

II – ANÁLISES

A – ESTRUTURA DE PESSOAL INSUFICIENTE PARA O ACOMPANHAMENTO E GESTÃO DO FDNE E DA SUDENE

9. Como pôde-se observar durante a análise do Processo referente ao projeto da ferrovia Transnordestina, localizado na Coordenação de Fundos de Desenvolvimento e de Financiamento na sede da SUDENE a Superintendência não dispõe de um quantitativo adequado de servidores para o acompanhamento e gestão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.

10. Esse fato já foi relatado nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas da SUDENE referentes aos exercícios de 2007 e 2008. No último Relatório nº 224561, no item 1.1.3.4, relativo às contas do FDNE, foi descrita a seguinte situação:

“O quantitativo de pessoal responsável pelas atividades inerentes ao FDNE, em 31/12/08, era formado por 15 servidores, distribuídos conforme a tabela a seguir, anexa ao Memorando nº 57/2009/CGAF/CRH, de 15/04/09. Vale ressaltar que os 04 servidores lotados na Diretoria de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos atuam tanto junto ao FDNE quanto à Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros.

MATRICULA SIAPE	CARGO	NIVEL ESCOLARIDADE
<i>Diretoria de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos</i>		
1609453	DIRETOR	SUPERIOR
0676387	TÉCNICO EM CONTABILIDADE	SUPERIOR
0675786	AGENTE ADMINISTRATIVO	ENSINO MÉDIO
0676001	SECRETÁRIO EXECUTIVO	SUPERIOR
<i>Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento</i>		
1322419	COORDENADOR GERAL	PÓS-GRADUAÇÃO
1380309	ASSISTENTE TÉCNICO	SUPERIOR
<i>Coordenação de Atração, Normatização e Promoção de Investimentos</i>		
0674832	ECONOMISTA	SUPERIOR
1098199	CONTADOR	SUPERIOR
1101420	ECONOMISTA	PÓS-GRADUAÇÃO
<i>Coordenação de Fundos de Desenvolvimento e de Financiamento</i>		
0675613	ENGENHEIRO CIVIL	SUPERIOR
0675652	ECONOMISTA	SUPERIOR
0675544	ENGENHEIRO CIVIL	SUPERIOR
1098026	ENGENHEIRO AGRONOMO	SUPERIOR
1100781	ENGENHEIRO AGRONOMO	SUPERIOR
1100315	ECONOMISTA	SUPERIOR

No exercício de 2008, foram incorporados ao quadro de pessoal dois técnicos de nível superior, redistribuídos do Ministério da Integração Nacional para a Sudene, conforme Portaria nº 947, de 28/04/08. Ademais, foram colocados à disposição das Coordenações gestoras do Fundo três estagiários de nível médio e dois estagiários de nível superior, conforme Expediente s/nº, de 16/04/09.

No que se refere aos cargos de chefia previstos no Regimento Interno da Sudene, verificamos que, em 2008, todos eles foram preenchidos: Diretor de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos (Decreto, de 19/02/08), Coordenador-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento (Portaria nº 110, de 10/07/08), Coordenador de Atração, Normatização e Promoção de Investimentos (Portaria nº 37, de 04/04/08) e Coordenador de Fundos de Desenvolvimento e de Financiamento (Portaria nº 81, de 09/05/08). Vale ressaltar que o Diretor de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos foi exonerado do cargo já no exercício de 2009.

Diante do quadro supracitado, o entendimento da Autarquia é de que a necessidade de pessoal para as atividades do FDNE será totalmente suprida mediante a realização de concurso público, ainda pendente de autorização, conforme relatado no item 12.3 do Plano de Providências, anexo ao Ofício SUDENE nº 1.443/2008, de 28/07/08.

Em análise à situação do quantitativo de servidores do FDNE, entendemos que, a despeito do quadro atual não se mostrar ideal, a Sudene vem adotando as medidas ao seu alcance para dotar as Coordenações gestoras do Fundo com pessoal compatível ao adequado desempenho das suas atividades, inclusive no que se refere aos cargos de chefia previstos no Regimento Interno da Autarquia. Desta forma, entendemos como atendidas as recomendações constantes do item 1.1.3.4 do Anexo I do Relatório de Auditoria nº 209849, relativo à Auditoria de Avaliação de Gestão da SUDENE, agregando as contas do FDNE (exercício de 2007)."

11. Desse modo, em que pese as medidas empregadas pela Autarquia no sentido de dotar a equipe de gestão do FDNE com um quantitativo compatível com as

exigências das ações desse Fundo, tal insuficiência no quadro de pessoal ainda persiste. Por meio de entrevistas com servidores da SUDENE, foi relatada a necessidade de realização de concurso público, que estaria em processo de autorização, a fim de suprir com técnicos qualificados e em quantidade suficiente para os desempenhos das atividades do FDNE.

12. Essa deficiência na estrutura de pessoal do FDNE é patente devido aos valores orçamentários do Fundo e a quantidade de projetos aprovados, especialmente em relação ao projeto da Ferrovia Transnordestina, pois se configura como um empreendimento de infraestrutura, de grande porte, com volume expressivo de recursos do Fundo, no valor aproximado de R\$ 2,672 bilhões. Com isso, somente este projeto demandaria número maior de servidores, a fim de proceder às análises de viabilidade econômico-financeira, do projeto executivo e, principalmente, ao acompanhamento da execução das obras. Isso também exigiria um contingente maior de engenheiros do que atualmente a SUDENE dispõe em seu quadro de pessoal.

13. Além disso, como o Regulamento do FDNE (Decreto nº 6.952, de 02/09/2009) prevê a possibilidade de conversibilidade em ações das debêntures emitidas em favor do FDNE pelas empresas beneficiárias do Fundo exigidas na liberação dos recursos, seria necessária uma estrutura na SUDENE adequada a fim de gerir uma carteira de ações desses projetos.

B – AUSÊNCIA DO PROJETO EXECUTIVO ATUALIZADO NA SUDENE E NO BNB

14. Em análise do Processo nº 59333.000216/2005-79 da SUDENE, referente ao projeto de implantação e modernização da Ferrovia Transnordestina, não foi possível comprovar exatamente qual foi o projeto executivo apresentado após a aprovação da carta-consulta, nem suas alterações e qual projeto atualmente vigente.

15. A apresentação da carta-consulta definitiva do projeto da TLSA, objetivando a implantação da Ferrovia Transnordestina em municípios dos estados do Piauí, do Ceará, de Pernambuco e de Alagoas, com participação de recursos do FDNE de até R\$ 2.672.400.000,00 (dois bilhões, seiscentos e setenta e dois milhões e quatrocentos mil reais), ocorreu em 08 de agosto de 2008, protocolada na SUDENE com o número 59334.001340/2008-94, TRAMITA nº 5963087, de acordo com o modelo definido pela Superintendência e conforme documentação exigida pelo Decreto nº 4.253, de 31 de maio de 2002.

16. Desse modo, a área responsável pelo FDNE emitiu o Relatório de Análise de Carta-Consulta da Ferrovia Transnordestina, de 05 de setembro de 2008 com o seguinte teor sobre os antecedentes:

“A então CFN, titular do projeto de construção da Ferrovia Transnordestina, apresentou à ADENE, no decorrer do ano de 2005 Cartas-consulta que após diversas reapresentações foi aprovada pela Resolução n.º 12, de 26 de dezembro de 2005, posteriormente revogada pela Resolução n.º 25, de 27 de outubro de 2006.

Em 17 de outubro de 2006, a CFN, com nova composição acionária, apresentou outra Carta-consulta, que foi aprovada pela Resolução n.º 25, de 27 de outubro de 2006.

Em 11 de dezembro de 2006 a CFN apresentou o Projeto da Nova Transnordestina, o qual, após o exame preliminar pela ADENE foi encaminhado ao Banco do

Nordeste para análise técnica, econômico-financeira, ambiental e de risco.

Concluída a análise pelo BNB, a ADENE a acatou e sua Diretoria Colegiada, em 29.12.2006, emitiu Resolução n.º 27 aprovando o Projeto apresentado.

Posteriormente foi identificada a inadimplência de um dos acionistas, anterior à emissão da Resolução 25/06 que aprovara a Carta-consulta, o que redundou na revogação das Resoluções que aprovaram tanto a Carta-consulta (Resolução 25/0) quanto o Projeto dela decorrente (Resolução 27/06).

Nova Carta-consulta foi apresentada e aprovada através da resolução 10/2008, de 08 de maio de 2008, a qual foi cancelada pela Resolução 16/2008, de 19/08/2008, por solicitação da Transnordestina Logística S/A, tendo em vista a necessidade premente de ajustes no projeto.”

17. Essa solicitação de revogação da carta-consulta pela Transnordestina Logística S/A foi realizada mediante o expediente Nº CEX-PRTR-008-08, de 08 de agosto de 2008.

18. A aprovação da carta-consulta definitiva pela Diretoria Colegiada da SUDENE se deu por meio da Resolução nº 19, de 8 de setembro de 2008, e comunicada à empresa solicitante mediante o Ofício nº 1.668/2008/SUDENE, de 8 de setembro de 2008. Ainda neste expediente, foi solicitada à TLSA a apresentação, no mínimo em 3 vias idênticas, no prazo de 120 (cento e vinte dias) a contar da data de cientificação daquele Ofício, o projeto definitivo de investimento, devidamente detalhado conforme roteiro de elaboração e apresentação expedido pela SUDENE.

19. Nesse sentido, mediante os expedientes da Transnordestina Logística S/A CEX-PRTR nº 035-08 e CEX-PRTR nº 051-08, de 22 de setembro de 2008 e 26 de setembro de 2008, respectivamente, a empresa enviou à SUDENE o estudo de viabilidade econômico-financeira (SEAP, memórias de cálculo e anexo III), demonstrativos contábeis das empresas do grupo da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, documentação legal do grupo CSN, estudos ambientais, estudos, orçamentos e projetos de Engenharia, cronograma físico-financeiro ajustado e contratos. Com isso, a Diretoria Colegiada da SUDENE aprovou o projeto da Ferrovia Transnordestina por meio da Resolução nº 24, de 24 de dezembro de 2008.

20. Contudo, durante os trabalhos da Auditoria Integrada na sede da SUDENE, não foi possível precisar o projeto executivo da Ferrovia Transnordestina nos volumes constantes do processo referente ao empreendimento. Assim, a equipe de auditoria expediu a Solicitação de Auditoria nº 248097/01, de 9 de junho de 2010, encaminhada à SUDENE, solicitando a disponibilização do projeto integral da ferrovia aceito na ocasião da aprovação da carta-consulta, bem como o projeto atualmente vigente, com informação da sua respectiva data de elaboração. Em resposta mediante expediente de 10 de junho de 2010, a Coordenação de Fundos de Desenvolvimento e de Financiamento relatou o seguinte:

“1 – Esclarecemos que a apresentação do projeto é posterior à aprovação da Carta-consulta, conforme Regulamento do FDNE (art. 28, § 12).

2 – O processo da Ferrovia Transnordestina, até o momento composto de 13 (treze) volumes, e bem assim o respectivo projeto de engenharia, em 13 caixas, estão disponíveis na Coordenação Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento, sala 11N032. Cópia do projeto em meio magnético está em 12 (doze) discos compactos. Ressalte-se que uma via desse projeto encontra-se no Agente Operador – Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB, para acompanhamento e fiscalização.

(...)

4 – Em 14.12.2009 a Diretoria Colegiada da SUDENE, pela Resolução nº 028/2009, de 14.12.2009, aprovou a nova configuração modular e consequente alteração do cronograma físico/financeiro do projeto da Ferrovia Transnordestina (sem prejuízo do projeto

global, conforme estabelece o Regulamento do FDNE, art. 32, § 8º), ouvido o Agente Operador (decisão da Diretoria do BNB, reunião n.º 3546, de 27.11.2009), e apoiada em Parecer de adequação econômica e financeira do projeto em apreço, emitido pela Coordenação Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento.”

21. Entretanto, ao se proceder à análise da documentação apresentada conforme a resposta acima, observou-se que os volumes relativos ao projeto executivo da ferrovia e os arquivos em meio magnético constantes na Coordenação Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento da SUDENE, apresentam projetos executivos antigos da Transnordestina, a partir do ano de 2005. Além disso, dos 12 discos compactos informados, só foram observados os que possuíam a numeração de 08 a 12. Não foram localizados projetos mais atualizados, sobretudo após a data da aprovação da carta-consulta, em setembro de 2008.

22. Após questionamento sobre esse fato, foi explanado à equipe de auditoria que não houve um novo envio do projeto da ferrovia, pois este já havia sido encaminhado à SUDENE anteriormente, quando da apresentação de carta-consulta anterior. Houve o envio de algumas adequações do projeto executivo devido às remodelações de trechos e, por último, ocorreu apenas a alteração do cronograma físico/financeiro.

23. Ademais, foi enviada ao BNB a Solicitação de Auditoria nº 248097/02, de 9 de junho de 2010, com o mesmo teor enviado à SUDENE, ou seja, solicitando o projeto integral da ferrovia aceito na ocasião da aprovação da carta-consulta, bem como o projeto atualmente vigente. Com isso, foi informado verbalmente que o projeto executivo encontrava-se na Agência do BNB Fortaleza-Centro, que é a agência responsável pelas operações relativas à Transnordestina. Nesta Agência, observou-se que constam os mesmos volumes daqueles presentes na SUDENE.

24. Além disso, foi expedida a Solicitação de Auditoria nº 248097/06, de 15 de junho de 2010, no qual foi demandado ao BNB, no item 3, possíveis readequações ocorridas no projeto, com suas respectivas memórias de cálculo dos quantitativos, e demonstrações financeiras detalhadas relativas aos impactos sobre o orçamento do empreendimento. Em resposta encaminhada a esta CGU mediante Ofício 2010/830-12, de 09 de julho de 2010, o BNB apresentou Nota Técnica, de mesma data, acerca de realocação de recursos do projeto, informando na letra “c” do item 8.4 o seguinte:

“(...) os valores aportados a cada trecho sofreram variação compatível com a otimização da logística da obra e com o prazo determinado, não implicando em alteração técnica dos serviços, nem tampouco na qualidade dos mesmos”.

25. Cabe ressaltar que a empresa TLSA apresentou à equipe de auditoria, em atendimento às Solicitações de Auditoria nºs 248097/11 e 248097/13, de 16 e 17 de junho de 2010, respectivamente, os projetos executivos em vigor dos trechos da ferrovia Transnordestina. Sendo assim, verificou-se que estes projetos atuais não se encontram em posse tanto da SUDENE como do BNB. Tal situação vai de encontro ao preceituado no artigo 47 do Decreto nº 6.952, de 02 de setembro de 2009, em que é obrigatória prévia autorização da SUDENE, ouvido o agente operador do Fundo, para efetivação de quaisquer modificações pela empresa titular do projeto no empreendimento.

C – AUSÊNCIA DE ADEQUADA FISCALIZAÇÃO DO PROJETO REALIZADO PELO BNB

26. No decurso do trabalho da equipe de Auditoria na sede do Banco do Nordeste do Brasil, em Fortaleza, foi realizada reunião com funcionários da Central de Apoio Operacional de Fortaleza (CENOP-FOR), que é a área responsável pelo acompanhamento dos projetos do FDNE.

27. Desse modo, questionados sobre as fiscalizações efetuadas na Ferrovia Transnordestina, a fim de serem efetuadas as liberações de recursos do Fundo para o projeto, os funcionários da CENOP-FOR informaram que não há verificações de valores e de medições detalhadas de todos os aspectos das obras relativas à ferrovia. Segundo eles, devido ao porte do empreendimento, seriam necessários cerca de R\$ 150 milhões para se proceder a um acompanhamento aprimorado do projeto. Relatou-se, ainda, que os únicos Boletins de Medição das obras que servem de base para as liberações de recursos do FDNE são os enviados pela Transnordestina Logística S/A ao Banco.

28. Foi também relatado que toda a operação dos procedimentos do FDNE são adaptados dos sistemas já utilizados para as operações de crédito do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), que possui uma célula específica dentro do CENOP-FOR para as análises dos créditos. Além disso, a equipe de auditoria observou que algumas informações sobre o projeto da Transnordestina com recursos do FDNE não se encontravam nos sistemas corporativos do BNB, mas sim em arquivos ou planilhas de um único funcionário do Banco.

29. Essa ausência de exatidão na fiscalização do projeto é corroborado pelas informações apresentadas nos Relatórios de Acompanhamento de Projetos do BNB. Como exemplo, pode-se citar o Relatório nº 016.2009.1642, de 29 de dezembro de 2009, constante do Laudo de Início de Implantação nº LII-FNT-02/2009, de 29 de dezembro de 2009, em que é descrito o seguinte:

“(…)

Procedemos vistorias de 27/03/2009 a 28/03/2009 nos trechos ferroviários de Cabo(PE)-Porto Real do Colégio(SE), vistoria do engº (...), bem como de Missão Velha (CE)-Salgueiro(PE)-Trindade(PE), vistoria do engº (...), objetivando a comprovação de aplicação dos recursos nas etapas da obra referentes à infraestrutura, superestrutura e estudo e projetos.

1- Da Vistoria: CABO(PE) A PORTO REAL DO COLÉGIO(AL) - (...)

1.1- Comprovamos a aquisição de trilhos UIC-60 armazenados nos pátios da Transnordestina em Cinco Pontas no Recife, totalizando 34.000 toneladas (densidade=60 kg/m); o que então, é suficiente para se lançar 283 km de linha simples. Esses trilhos foram recebidos em barras de 15m, 18m, 21m, 22m, 23m, 24m, 24,5m e 25m sendo 18m e 25m os comprimentos mais representativos.

1.2- De Cabo(PE) a Porto Real do Colégio(AL) totalizam-se 550 km, onde houve a execução dos seguintes serviços:

a) KM-28 ao KM-138: Drenagem com limpeza e abertura de valetas, bem como desguarnecimento que consiste na substituição de lastro de brita e eliminação de material não-drenante. Foram substituídos dormentes em AMV e em pontes;

b) KM-138 ao KM-160: Que vai de Catende(PE) a Maraial(PE): Travamento e substituição de dormentes de madeira;

c) KM-213 ao KM-310: Trecho ainda sem intervenção;

d) KM-310 ao KM-348: Corresponde ao trecho de Rio Largo(AL) a Capela(AL): Substituição de dormentes, drenagem, abertura de valas e limpeza de bueiros;

e) KM-500 ao KM-521: Corresponde ao trecho de Arapiraca(AL) até Porto Real do Colégio(AL): Substituição de dormentes e execução de 15 bueiros;
f) KM-521 ao KM-566: Travamento com dormentes;
g) KM 566 ao KM-578: Execução de roço e drenagem;
(...)”

30. Ressalta-se que o trecho Cabo (PE)-Porto Real do Colégio (SE) previsto no projeto da Ferrovia Transnordestina totalizam 550 km, tendo sido vistoriado por um engenheiro em dois dias. Já os dois trechos vistoriados pelo segundo engenheiro, de Missão Velha (CE)-Salgueiro(PE)-Trindade(PE), totalizam 259 km, igualmente inspecionados em dois dias. No nosso entendimento, para que seja realizado o acompanhamento físico do projeto da ferrovia Transnordestina, dada a complexidade técnica e a dimensão desse empreendimento, essa quantidade de profissionais especializados e de tempo não se configura de forma suficiente para uma apropriada fiscalização.

31. Da mesma forma, percebe-se que as informações apresentadas na vistoria são bem gerais, inexistindo quaisquer referências a metodologias ou aferições de adequabilidade das medições das obras, e padrão semelhante é observado na descrição das situações dos demais trechos do projeto. Em virtude disso, a equipe de Auditoria expediu a SA nº 248097/06, de 15 de junho de 2010, solicitando ao BNB no item 2 os relatórios de acompanhamento produzidos pela equipe técnica do banco, inclusive as memórias de cálculo dos quantitativos referentes à execução das obras, para efeito de liberação dos recursos.

32. Também foi demandado ao BNB, mediante a SA nº 248097/17, de 17 de junho de 2010, os critérios ou procedimentos utilizados pelo Banco que fundamentaram parecer favorável à liberação da primeira parcela de recursos do FDNE, referente a 10% do primeiro módulo previsto no projeto. Contudo, mediante o Ofício 2010/830-12, o Banco apresentou os mesmos Relatórios constantes do Atestado de Regularidade-FNT-02/2009.

33. Salienta-se ainda que o *caput* e o § 2º, do artigo 48 do Decreto nº 6.952/2009, prevê sobre as obrigações do agente operador do FDNE acerca do acompanhamento e fiscalização dos projetos, conforme o seguinte:

“Art. 48. O agente operador deverá realizar as fiscalizações tempestivamente, de modo a não prejudicar as liberações previstas no cronograma físico-financeiro dos projetos em implantação.

(...)

O agente operador poderá, às custas das receitas auferidas nos termos do inciso II do art. 3º, contratar consultores, nos termos da legislação vigente, quando não tenha técnicos com o nível de especialização exigida, podendo, inclusive, celebrar contratos com instituições sem fins lucrativos de notória especialização no assunto.”

34. Portanto, é obrigação do BNB proceder ao adequado acompanhamento e fiscalização do projeto da Ferrovia Transnordestina, sendo que tal custo deve ficar a cargo da remuneração do FDNE a que o BNB faz jus, conforme disposto no inciso II do artigo 3º do referido Decreto.

35. Por fim, cabe destacar que no Contrato celebrado entre a SUDENE e o BNB para operacionalização dos recursos do FDNE, no âmbito do projeto da TLISA, 02 de fevereiro de 2009, é previsto no Parágrafo Único, da Cláusula Décima-Sexta, relativa à fiscalização, que:

"(...) o BNB obriga-se a encaminhar à SUDENE relatórios de informações parciais, que esclareçam a implementação das tarefas e das metas alcançadas, e relatório final."

36. Todavia, consoante verificado nos volumes do processo na sede da SUDENE referente ao projeto da ferrovia, as últimas informações presentes acerca das fiscalizações são os Relatórios nºs 016.2009.1642, 016.2009.1651 e 016.2009.1652, todos de 29 de dezembro de 2009 e constantes do Atestado de Regularidade nº AR-FNT-02/2009.

D – CONTABILIZAÇÃO AGREGADA POR FONTES DE FINANCIAMENTO DO PROJETO

37. Durante os trabalhos na sede da empresa Transnordestina Logística S/A, foram solicitados por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 248097/09, de 15 de junho de 2010, os balancetes da empresa, a fim de se proceder às análises contábeis do projeto. Nesse sentido, foram disponibilizados à equipe de auditoria os Balancetes Contábeis Analíticos da TLSA referentes ao período de dezembro de 2009 a maio de 2010.

38. Desse modo, em verificação dos balancetes, observa-se que não há uma segregação nos registros das contas por fontes de financiamento dos recursos do projeto da Ferrovia Transnordestina. Tal agrupamento das contas dificulta a realização dos exames contábeis-financeiros por parte de equipes de auditoria e de fiscalização dos Órgãos de Controle sobre o empreendimento, pois não há uma correspondência direta entre os registros contábeis, comprovantes de pagamentos aos fornecedores da empresa e fonte financiadora.

39. Apesar de não estar previsto na legislação que regulamenta o FDNE e o FNE, a criação de contas específicas por fontes de financiamento de projetos, o artigo 46 do Decreto nº 6.952/2009, dispõe o que segue:

"(...) os beneficiários de recursos do FDNE deverão manter os registros contábeis nos termos da legislação em vigor, observando ainda as normas específicas estabelecidas pela SUDENE e pelo agente operador".

40. Entretanto, a SUDENE não estabeleceu normas específicas que preveem a separação por fontes dos registros contábeis dos projetos financiados com recursos do FDNE.

41. Igualmente, o BNB não emitiu normas relativas ao assunto. Conforme disposto no Decreto nº 6.952/2009, o agente operador também possui a prerrogativa de normatizar a execução contábil dos projetos que detêm recursos do FDNE. Além do mais, como o projeto da Transnordestina possui recursos provenientes de diversas fontes, é relevante que o BNB exija que os registros contábeis da empresa sejam separados por fontes de financiamento, de modo a facilitar o controle e acompanhamento do Banco e outras instituições ou órgãos financiadores junto às operações de créditos contratadas com a instituição.

E – BAIXA EFETIVIDADE NAS AÇÕES DE GRUPO EXECUTIVO INTERMINISTERIAL

42. Na reunião de apresentação da equipe de Auditoria Integrada CGU/SUDENE na sede do Banco do Nordeste do Brasil em Fortaleza/CE, os representantes do BNB informaram que foi criado Grupo Executivo Interministerial a fim de acompanhar e fiscalizar as obras da ferrovia Transnordestina. Em atendimento à SA 248097/05, de 14 de junho de 2010, foram encaminhadas à equipe de Auditoria Integrada cópias da Portaria Interministerial que instituiu o referido Grupo.

43. Desse modo a Portaria Interministerial nº 4, de 31 de dezembro de 2009, instituiu o seguinte:

“OS MINISTROS DE ESTADO DOS TRANSPORTES, DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, DA FAZENDA INTERINO E DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, no uso das atribuições que lhes conferem o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e

Considerando a necessidade de harmonização dos procedimentos que visam à avaliação eficiente e eficaz da aplicação dos recursos das diversas fontes na construção e restauração da ferrovia Nova Transnordestina, bem como a adequação técnica do empreendimento aos objetivos e normas da Administração Pública;

Considerando a necessidade de fiscalização do empreendimento pelos órgãos, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista envolvidas no financiamento e execução da obra de acordo com suas respectivas normas, e sem prejuízo destas;

Considerando que tais fiscalizações demandam recursos tanto dessas instituições quanto da Concessionária responsável por construir o empreendimento;

Resolvem:

Art. 1º Criar Grupo Executivo interministerial para proceder a coordenação do acompanhamento do projeto que tem como objeto a construção da ferrovia Nova Transnordestina.

Art. 2º São atribuições do Grupo de Trabalho:

I - harmonizar os calendários de fiscalização de cada instituição pública envolvida no projeto, respeitando as especificidades de cada uma;

II - propor medidas que facilitem a troca de informações entre as instituições públicas e o Concessionário, sempre almejando a unicidade e coerência entre as informações;

III - analisar a consistência das informações sobre a execução física e financeira da obra disponibilizadas pelos órgãos e entes públicos envolvidas no projeto;

IV - realizar reuniões de avaliação da execução da obra com periodicidade trimestral, ou por necessidade extraordinária, para troca de informações sobre o andamento geral do projeto; e

V - recomendar aos órgãos e entes integrantes do Grupo Executivo Interministerial a adoção de medidas referentes ao acompanhamento do projeto.

Art. 3º O Grupo Executivo Interministerial será composto por representantes dos órgãos e entes a seguir relacionados:

I - Secretaria de Gestão dos Programas de Transporte do Ministério dos Transportes - SEGES/MT;

II - Departamento de Gestão de Fundos de Investimentos da Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional - DGF/SECEX/MI;
III - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT;
IV - Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT;
V -, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE;
VI - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e
VII - Banco do Nordeste do Brasil - BNB.

§ 1º O Grupo Executivo Interministerial será coordenado pelo representante do Ministério dos Transportes e terá prazo de funcionamento idêntico ao da implantação da obra nos termos do projeto.

§ 2º Cada instituição deverá indicar ao Ministro de Estado dos Transportes representantes, bem como seus suplentes, para compor o Grupo Executivo Interministerial no prazo de 07 (sete) dias a partir da publicação desta Portaria.

§ 3º. O coordenador do Grupo Executivo Interministerial poderá convidar representantes dos governos dos Estados de Alagoas, do Ceará, de Pernambuco e do Piauí.

Art 4º A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT poderão realizar fiscalizações conjuntas e disponibilizarão para as demais instituições as informações relevantes concernentes à evolução das obras."

44. Ainda em resposta à SA 248097/05, o Banco encaminhou cópias de minutas de duas atas de reuniões do referido Grupo de Trabalho Interministerial, realizadas nos dias 18 de novembro de 2009 e 04 de fevereiro de 2010.

45. De acordo com a minuta da ata da primeira reunião, ocorrida antes da publicação da Portaria Interministerial nº 4/2009, sobre as fiscalizações do financiamento do empreendimento, abordou-se o seguinte:

"(...) Verificou-se a possibilidade de consolidação de um relatório único que congregue todos os dados exigidos pelos financiadores. Foi proposto e acordado pelo Grupo que a forma esquemática do relatório deverá apresentar três grandes grupos de informações: Físico, Financeiro e Contábil. A proposta será apresentada a TL S/A que desenvolverá uma minuta para discussão do Grupo.

Quanto à possibilidade de unificar as visitas técnicas dos financiadores, observou-se que apenas o FINOR tem um calendário de fiscalização trimestral legalmente definido. Os demais atuam conforme demanda. O BNDES também atua por demanda, mas as visitas técnicas não deve exceder um lapso temporal maior que seis meses.

Não é possível a união de visitas técnicas (DNIT/ANTT/MT) com visitas dos financiadores, pois este tem enfoque diferenciado e experiências anteriores não se mostraram práticas.

Definiu-se que será solicitada a TL S/A um cronograma de solicitação de recursos, de modo a conciliar as visitas técnicas a campo.(...)"

46. Já na segunda reunião, foi efetuada a análise e aprovação do formato do Relatório Consolidado de Acompanhamento, com diversas sugestões de mudança feitas pelos representantes dos órgãos financiadores do projeto da Transnordestina. Além de outros pontos, foi estabelecido prazo para o primeiro Relatório Consolidado de Acompanhamento. Conforme expresso na minuta da ata da reunião:

"(...) a apresentação do primeiro Relatório Consolidado deverá ocorrer em 10 de Abril de 2010."

47. Cumpre ressaltar que a equipe de Auditoria só obteve acesso às referidas

minutas das atas das reuniões após os trabalhos em campo. Tais informações foram encaminhadas pelo BNB à CGU por meio do Ofício ANGPF-2010-575/30, de 01 de julho de 2010. Com isso, a equipe de Auditoria não obteve conhecimento nem quaisquer outras informações acerca do Relatório Consolidado de Acompanhamento, citado anteriormente.

48. Das minutas das atas enviadas, observa-se a baixa efetividade das ações do Grupo de Trabalho. Conforme a primeira minuta, é exposta a dificuldade para se realizarem fiscalizações conjuntas com os diferentes financiadores do projeto e que somente o FINOR possui um calendário de fiscalização trimestral legalmente definido.

49. Ademais, só ocorreu uma reunião após a publicação da Portaria Interministerial que instituiu o Grupo, sendo que é previsto neste normativo no inciso IV, do artigo 2º, a realização de reuniões de avaliação da execução da obra com periodicidade trimestral. Contudo, não há informações sobre reunião realizada após a de fevereiro de 2010.

50. Além disso, conforme depreende-se da minuta da ata da reunião de fevereiro, não há referências a qualquer avaliação de acompanhamento e fiscalização da construção da ferrovia. Trata-se somente de aspectos formais a serem observados no Relatório Consolidado de Acompanhamento a ser entregue pela TLSA ao Grupo.

F – AUSÊNCIA DE SETORES DE CONTROLE INTERNO NA EMPRESA

51. Nos trabalhos da Auditoria na sede Transnordestina Logística S/A, verificou-se que não há, na estrutura organizacional da empresa, um setor específico de auditoria interna.

52. A auditoria interna constitui-se como uma importante ferramenta para a administração das companhias. Por meio dela, os administradores obtêm informações sobre a situação patrimonial e financeira da empresa, além de se poder verificar como estão os processos internos.

53. A ausência de uma unidade de auditoria interna na estrutura corporativa fragiliza os controles administrativos, podendo expor a empresa a inúmeros riscos, frequentes erros e desperdícios em suas operações.

54. No caso da TLSA, além das informações contábeis e financeiras, seria relevante haver controles internos referentes às operações da empresa, pois se trata de um empreendimento complexo, sobretudo no aspecto de engenharia física e financeira.

55. Ademais, a existência de auditoria interna é fundamental para gerar informações confiáveis sobre a situação da empresa para os agentes externos a ela, como investidores, financiadores e órgãos controladores. Como o projeto da ferrovia Transnordestina possui financiamentos públicos de recursos, a presença de unidade de controle interno na TLSA possibilitaria maior transparência e agilidade no atendimento às demandas das Instituições financiadoras do empreendimento, como também aos Órgãos de Controle governamental.

56. Conforme foi observado nos trabalhos da Auditoria Integrada na sede da TLSA, as informações solicitadas pela equipe eram prestadas por funcionários das áreas de Contabilidade e Jurídica da empresa. Contudo, caso houvesse um setor de controle interno, a intermediação das informações entre a administração da TLSA e os agentes financiadores do projeto ou os Órgãos de Controle seria bastante facilitada.

G – USO DE RECURSOS EMPREGADOS NA AQUISIÇÃO DE DORMENTES PARA GERAÇÃO DE LUCROS NÃO PREVISTOS PELO FINANCIAMENTO DO FDNE

57. Em atendimento ao item 2 da Solicitação de Auditoria nº 248097/12, de 17 de junho de 2010, a Transnordestina Logística S/A forneceu cópias dos contratos feitos com empresas executoras do projeto da ferrovia. Desse modo, a equipe de Auditoria Integrada obteve acesso ao contrato para implementação de obra ferroviária, sob regime de Aliança, celebrado entre a TLSA e a Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNO).

58. O referido contrato define a Aliança como(Cláusula XXIX, pg. 52):

“(...) o regime pelo qual as Partes unirão seus esforços e trabalharão conjuntamente para a execução dos Serviços necessários à implementação da Obra, de acordo com os Princípios da Aliança e observadas as condições estabelecidas no Contrato”.

59. Assim, foram estabelecidos os seguintes Princípios da Aliança (item 1.1, Cláusula I, pgs. 5 e 6):

- Melhor para o projeto;
- Não atribuição de culpa;
- *Open Book*;
- Compartilhamento de Ganhos e Perdas;
- Suficiente Atribuição de Poderes;
- Consenso;
- Transparência;
- Comprometimento com o *Target Price* e com o *Target Date*.

60. Ainda neste mesmo item, relativamente ao compartilhamento de Ganhos e Perdas, o contrato determina o seguinte:

“(...) as Partes compartilharão as perdas decorrentes de um mau desempenho na execução da Obra, assim como os ganhos oriundos de um desempenho extraordinário em tal execução, observado o quanto disposto neste Contrato”.

61. O *Target Price* foi inicialmente acordado no valor de R\$ 1.822.000.000,00 (um bilhão e oitocentos e vinte e dois milhões de reais), na data-base de setembro de 2009, e posteriormente alterado para R\$ 2.188.811.294,00 (dois bilhões, cento e oitenta e oito milhões, oitocentos e onze mil e duzentos e noventa e quatro reais) mediante celebração do 1º Aditivo ao Contrato, de 15 de abril de 2010, enunciado no item 2.2 da Cláusula II. Assim, segundo o princípio do comprometimento:

“(...) as Partes tomarão decisões no âmbito da Aliança sempre objetivando o melhor para a Obra, e comprometendo-se, conforme previsto neste Contrato, a manter o Custo Real da Obra ou Custo Acumulado da Obra inferior ou no máximo igual ao Target Price e a concluir a Obra sem ultrapassar o Target Date (...), inclusive, mas não se limitando, por

intermédio de alterações conceituais e otimizações de projeto e de ajustes no escopo da Obra (...)”.

62. Diante disso, o contrato prevê, de forma geral, variações no escopo dos serviços e otimizações no projeto.

63. Desse modo, conforme o item 3.2 da Cláusula III (pgs. 8 e 9):

“(...) as Partes, no âmbito da Aliança, serão responsáveis (i) quando cabível, pela realização de ajustes e aprimoramentos no Projeto Executivo de alguns ou de todos os Lotes, de forma a elaborar um Projeto Executivo Otimizado do respectivo Lote, que poderá alterar o Projeto Executivo no todo ou em parte e que prevalecerá sobre o Projeto Conceitual, o Projeto Básico e o Projeto Executivo que tiver sido alterado pelo Projeto Executivo Otimizado (...)”.

64. Conforme expresso no contrato no item 2.2 da Cláusula II (pg. 6), o escopo dos serviços inclui:

“(...) serviços, fornecimentos e atividades necessários à completa execução e implementação da Obra em condições de Disponibilidade à Operação (...)”.

65. Este escopo não compreende as exclusões e fornecimentos da Transnordestina elencadas no contrato. Sobre este fornecimento no item 2.5 da mesma Cláusula (pg.8):

“(...) a Transnordestina fornecerá os trilhos, talas e aparelhos de mudança de via completos – AMV's (abrangendo trilhos, placas de apoio, fixações, talas e dormentes), bem como trilhos para confecção de marcos de referência, todos necessários para a montagem da via permanente, os quais, após entrega no local da obra, serão gerenciados e incorporados à Obra pela Aliança”.

66. Contudo, cabe destacar que, consoante o item 1.1 da Cláusula I do 1º Aditivo ao Contrato, de abril de 2010, foi alterado o escopo, passando a incluir conforme o seguinte:

“(...) fornecimento de 163.366 (cento e sessenta e três mil, trezentos e sessenta e seis) dormentes monoblocos de concreto, para aplicação em bitola mista (...). O início do fornecimento dos Dormentes será realizado a partir de 15.07.2010 e será concluído no prazo de 8,5 (oito meses e meio) meses após o seu início (...)”.

67. Com isso, o *Target Price* passou para o novo valor, como citado anteriormente, acrescido de R\$ 35.777.154,00 (trinta e cinco milhões, setecentos e setenta e sete mil e cento e cinquenta e quatro reais). Tal faturamento para essa variação do *Target Price* foi calculado tendo por base um custo unitário de R\$ 219,00 por dormente, como proferido no Anexo II do 1º Aditivo, relativo à Carta-Proposta ref. CNO 008/2010, de 18 de março de 2010, referente à proposta comercial para fornecimento de dormentes.

68. Ainda nesta Carta, foi apresentada uma proposta alternativa, pois observou-se o seguinte:

“(...)que os custos de ampliação de uma fábrica de dormente para produção de apenas 163.366 dormentes acarreta um custo agregado elevado para cada dormente”.

Desta forma, verifica-se que caso fosse incorporado a esse pedido a quantidade adicional de dormentes de bitola mista entre Missão Velha – CE e o Porto de Pecém – CE, (...) elevará o pedido para uma quantidade aproximada de 1.042.000(hum milhão e quarenta e dois

mil) dormentes, reduzirá o custo agregado da fábrica de dormentes, e proporcionalmente o custo unitário do dormente”.

69. Assim, estimou-se um custo unitário de R\$ 209,00 por dormente.

70. Para a fabricação desses materiais, foi prevista no item 2.2 do Anexo I do Contrato a construção de uma Fábrica de Dormentes no município de Salgueiro (PE). De acordo com o descrito neste item:

“(...) os dormentes a serem empregados na ferrovia serão do tipo monobloco de concreto protendido em bitola larga, fabricados nas Plantas Industriais de Salgueiro com utilização da brita produzida como subproduto da produção do lastro”.

71. Nesse sentido, procedeu-se a análise de orçamento da construção da ferrovia provenientes das planilhas apresentadas pela Transnordestina Logística S/A, contendo os orçamentos atualizados de todos os trechos do empreendimento, em atendimento à SA nº 248097/10, de 17 de junho de 2010.

72. Na planilha referente ao orçamento da superestrutura do trecho Salgueiro (PE) a Missão Velha (CE), consta a seguinte informação extraída do Quadro de Quantidades e Preços:

ITEM	DESCRIÇÃO	UN.	QUANT.	R\$ UNIT.	R\$ TOTAL
2	Assentamento de dormentes				
2.1	Material				
2.1.1	Fornecimento de dormente de aço para bitola larga	und	163.366,00	250,00	40.841.500,00

73. Como se percebe, o orçamento demonstrado pela Transnordestina previa um custo unitário de R\$ 250,00 para a obtenção de dormentes de aço. Por sua vez, de acordo com o Contrato sob regime de Aliança, a Construtora Norberto Odebrecht S/A fornecerá dormentes de concreto a um custo unitário de R\$ 219,00, podendo ser reduzido para R\$ 209,00, conforme a Carta-Proposta da CNO relatada acima. Tal fato poderá gerar ganho extraordinário às duas Partes devido às previsões contratuais de compartilhamento de ganhos mediante as otimizações do projeto descritas anteriormente.

74. Além disso, com relação às metas dos custos da obra definido no presente Contrato, o item 12.2.2 da cláusula XII (pg. 21), referente à Remuneração Adicional Relacionada ao *Target Price*, prevê que:

“(...) se o Custo Real da Obra apurado na Data de Aferição do Custo Real da Obra for inferior ao Target Price, a CNO fará jus a uma Remuneração Adicional/Preço (...) igual a 50% (cinquenta por cento) da diferença entre o Custo Real da Obra e o Target Price, (...)”.

75. Sendo assim, uma redução dos custos da obra em relação ao previsto no orçamento causará expressivos benefícios às duas empresas. Isso poderá ocorrer caso o custo unitário de fabricação dos dormentes ficar abaixo do preço estabelecido no contrato.

76. Vale ressaltar que a previsão dos custos da construção da ferrovia Transnordestina, conforme apresentado nos orçamentos, servem de base para a aquisição dos recursos de financiamentos do projeto. Deste modo, as fontes de origem pública, como o FDNE e o FNE, devem destinar-se tão somente aos investimentos realizados no empreendimento. E, de acordo com o *caput* do artigo 47 do Decreto 6.952/2009, a empresa titular do projeto deverá implantar o empreendimento em conformidade com as especificações com que foi aprovado, sendo obrigatória a prévia autorização da SUDENE, ouvido o agente operador, para efetivação de quaisquer modificações.

77. O uso dessas fontes de financiamento para a geração de ganhos ou lucros provenientes de superfaturamentos no orçamento ou a destinação de tais recursos para atividades não previstas no projeto, vão de encontro com as finalidades desses Fundos. Além do mais, a utilização dos recursos para outros fins podem acarretar resultados inesperados no projeto e diminuir a disponibilidade para a aplicação dos recursos em outros empreendimentos.

III - CONCLUSÃO

78. Diante de todo o exposto, observa-se que há pontos críticos e fragilidades nos controles internos na SUDENE, no BNB e na empresa TLSA quanto à implantação do projeto da Ferrovia Transnordestina.

79. A atual estrutura de pessoal da SUDENE mostra-se com uma escassez de servidores, a fim de se realizar uma adequada avaliação dos projetos apresentados à Superintendência com recursos provenientes do FDNE. Acrescente-se a esse quadro a insuficiência para um acompanhamento eficiente e eficaz da implantação desses empreendimentos, sobretudo daqueles de grande porte, como é o caso da ferrovia Transnordestina.

80. Adicionalmente, tanto na SUDENE como no BNB, não consta o projeto executivo que atualmente é adotado pela TLSA. Isso reforça a falha no acompanhamento do projeto, demonstrando que as duas instituições não demandam tempestivamente as atualizações ocorridas na execução do empreendimento.

81. Outro aspecto que demonstra problemas quanto à fiscalização do projeto é o modelo pelo qual o BNB procede nas verificações *"in loco"* das obras e a realização de relatórios de acompanhamento com poucos detalhes técnicos, como ausência de descrição das metodologias adotadas e de medições mais elaboradas. Não ocorre uma alocação suficiente de técnicos para as vistorias, pois é descrito nos relatórios casos em que um engenheiro percorreu um trecho de 550 km em dois dias a fim de fiscalizar a construção em todo o trajeto.

82. Também, outro ponto observado pela Auditoria Integrada revela uma criticidade na forma de contabilização realizada pela TLSA, devido à falta de separação das contas nos balancetes por fontes de financiamentos do projeto. Isso gera dificuldades para os Órgãos de controle para se efetuar as verificações e análises contábeis e financeiras, necessárias a uma apropriada auditoria na empresa.

83. Ainda em relação aos controles relativos à construção e restauração da ferrovia Transnordestina, é essencial que os Órgãos envolvidos no financiamento e execução realizem um efetivo acompanhamento e fiscalização do projeto. O Grupo Executivo Interministerial, criado para proceder a coordenação do acompanhamento sobre o projeto, deve avaliar e propor medidas efetivas para melhor acompanhamento físico e financeiro dos investimentos realizados.

84. Além disso, caso houvesse uma unidade de auditoria interna na estrutura da corporação, facilitaria a intermediação de informações entre a TLSA e os Órgãos de Controle e os agentes financiadores do projeto.

85. Por último, da avaliação do contrato sob regime de Aliança celebrado entre a Transnordestina Logística S/A e a Construtora Norberto Odebrecht S/A, verificou-se a possibilidade de ganhos extraordinários para as empresas com as fontes de financiamento públicas do projeto. Como o orçamento apresentado pela TLSA serve de base para a definição dos recursos a serem empregados na ferrovia, as cláusulas contratuais entre as duas empresas podem alterar os custos da obra, afetando substancialmente as previsões de gastos do empreendimento.

IV – RECOMENDAÇÕES E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

86. Em face dos fatos verificados especificamente com relação ao projeto da ferrovia Transnordestina, torna-se necessária a adoção de providências preventivas e corretivas pelos entes envolvidos na gestão dos Fundos Constitucional do Nordeste – FNE e de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, pelo que sugerimos as seguintes recomendações à SUDENE:

a) Fazer gestão junto aos Ministérios da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão com vistas a dotar quadro de pessoal compatível com o adequado desempenho de suas atividades e concernente com o volume de serviços demandados;

b) Instar o Banco do Nordeste do Brasil – BNB a dispor de sistema informatizado e de quadro de pessoal suficiente para se realizar adequado acompanhamento e fiscalização do projeto;

c) Solicitar ao BNB que obtenha o projeto executivo efetivamente em vigor e exija da TLSA o envio prévio de quaisquer alterações do projeto da ferrovia Transnordestina;

d) Normatizar, juntamente com o BNB, o Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e o Conselho Deliberativo da SUDENE, a execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis;

e) Incitar o Grupo Executivo Interministerial com vistas a obter ações e recursos que propiciem um efetivo acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina;

f) Instar a TLSA para que crie uma área de auditoria interna ou equivalente, a fim de auxiliar nos controles administrativos internos da empresa, bem como proceder a interlocução junto às Instituições e aos Órgãos externos, em especial, os de controle e agentes financiadores;

g) Solicitar à TLSA informações acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos.

87. Assim, propomos o encaminhamento desta Nota Técnica à SUDENE para conhecimento e adoção das providências pertinentes, bem como à Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional e à Assessoria Especial de Controle Interno – AECI/MI para conhecimento e acompanhamento.

Brasília, de setembro de 2010.

[Redacted]
Analista de Finanças e Controle

[Redacted]
Assistente Técnico - DIINT

De acordo. À consideração do Senhor Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura.

Brasília, de setembro de 2010.

[Redacted]
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Integração Nacional

De acordo. Encaminhe-se conforme proposto.

Brasília, de setembro de 2010.

[Redacted]
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura



**Presidência da República
Controladoria-Geral da União**

Secretaria Federal de Controle Interno

SAS Q. 1 Bl "A", Ed. Darcy Ribeiro, – 70.070-905

Telefone: (0xx61)2020-7215 – fax: (0xx61)2020-7123 – e-mail: sfcdiint@cgu.gov.br

NOTA TÉCNICA N.º /DIINT/DI/SFC/CGU-PR

Assunto: Análise da manifestação da SUDENE a respeito das recomendações da CGU constantes da Nota Técnica nº 2.056/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 10.9.2010, quanto ao projeto da Ferrovia Transnordestina.

Senhor Diretor,

A presente nota técnica refere-se à manifestação da SUDENE, mediante o encaminhamento do Ofício nº 2.174/2010/SUDENE, de 29.10.2010, referente às recomendações propostas à Superintendência, constantes na Nota Técnica nº 2.056/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 10.9.2010, que tratou das análises relativas ao trabalho de Auditoria Integrada CGU/SUDENE acerca dos recursos destinados ao projeto da empresa Transnordestina Logística S/A (TLSA), provenientes do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE). São apresentadas as análises, ponto a ponto, dos esclarecimentos prestados pela SUDENE.

As análises foram individualizadas com a descrição dos apontamentos e das recomendações da Nota Técnica nº 2.056/2010, com a transcrição das manifestações da SUDENE, do BNB e da TLSA, encaminhadas mediante o Ofício nº 2.174/2010/SUDENE, de 29.10.2010, além da análise e recomendação desta Controladoria.

I – ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES

1 – Apontamento:

Estrutura de pessoal insuficiente para o acompanhamento e gestão do FDNE e da SUDENE.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS

Visite o "Portal da Transparência" (www.portaltransparencia.gov.br) e fiscalize o uso dos recursos públicos federais

9785_Nota Técnica_Transnordestina_análise de manifestação_rap.doc

Recomendação da Nota Técnica nº 2.056/2010:

Fazer gestão junto aos Ministérios da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão com vistas a dotar quadro de pessoal compatível com o adequado desempenho de suas atividades e concernente com o volume de serviços demandados.

Manifestação da SUDENE:

“(…)

Em termos atuais, para os trabalhos relacionados ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, a Diretoria de Gestão dos Fundos, conta com um quadro de pessoal de apenas com 11 servidores, constituído de 01 (um Diretor), 01 (uma) secretária, 01 (um) coordenador-geral, 02 (dois) coordenadores, (05) técnicos e (01) um agente administrativo, dentre os quais se encontram 02 (dois) que foram redistribuídos do Ministério da Integração Nacional para a Sudene.

Na realidade, como constatado pela auditoria, esse quadro de pessoal é claramente incompatível com as atribuições e funções de sua responsabilidade, particularmente em termos quantitativos.

Desta forma, torna-se imperativa a aprovação de ato pelo MPOG, já solicitado e reiterado por diversas vezes desde 2008, com pedido de apoio do Ministério do Controle e da Transparência, a quem comunicamos as possíveis consequências negativas no funcionamento do órgão, porque ainda não foram formalmente aprovados o pedido de concurso público, a sanção de nova estrutura regimental e o plano de cargos e carreiras, pedidos esses que podem ser constatados pelos documentos abaixo listados. Seguem em anexo cópias dos Ofícios nº 1922/2010/SUDENE/AGI, de 21/09/10, dirigido ao Ministro da Integração Nacional, e nº 1923/2010/SUDENE/AGI, de 21/09/10, dirigido ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, estando os demais em arquivo nesta Autarquia, à disposição dessa Controladoria para verificações que se fizerem necessárias.

(…)

Portanto, ao tempo em que corroboramos as preocupações apontadas por essa Controladoria, continuaremos envidando esforços para suprir a equipe responsável pela gestão do FDNE.

(…)”

Além disso, conforme a cópia encaminhada do Ofício nº 1922/2010/SUDENE/AGI, de 21.9.2010, a Autarquia informou ao Ministério da Integração Nacional sobre as recomendações da CGU e do TCU quanto à urgente ampliação do quadro de pessoal da SUDENE e implantação do Plano de Cargos e Carreiras. De acordo com o expediente, a SUDENE expôs o seguinte:

“(…) 4. A esse respeito, nunca é demais lembrar os encaminhamentos desta Autarquia junto a esse Ministério e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG desde 2008, dando conhecimento tanto do impacto da escassez de pessoal sobre os trabalhos como do agravamento dessa situação, decorrência natural do processo evolutivo de seu funcionamento.

5. Não é de hoje que a escassez do seu quadro reflete-se no desempenho operacional. Várias unidades administrativas contam com apenas um ou dois servidores e a inexistência de uma estrutura regimental definitiva e de um quadro compatível com o tamanho das exigências dos trabalhos em diversas áreas tem levado a sobrecargas que podem acarretar prejuízos irreparáveis. Como sabe Vossa Excelência, a SUDENE dispõe de um reduzido quadro de pessoal, fato que, por si só, já ensejaria a autorização imediata para concurso público, o que por sua vez demanda salários não apenas compatíveis com a complexidade das funções, mas também, em valor que possa estimular e fixar o servidor concursado. Na prática, porém, cabe

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS

Visite o “Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br) e fiscalize o uso dos recursos públicos federais

9785_Nota Técnica_Transnordestina_análise de manifestação_rap.doc

considerar que não basta a autorização para concurso público, cujo pedido tramita desde abril de 2008 no MPOG, sem qualquer solução, mas também, a aprovação de ato que consigne à SUDENE seu Plano de Cargos e Carreiras e a sanção de Decreto que estabeleça nova estrutura regimental, medidas solicitadas e aguardadas desde a mesma época. (...)”

Análise da CGU:

ACATADO

Sobre o assunto, durante os trabalhos da Auditoria Compartilhada na sede da SUDENE, foi observado que a estrutura de pessoal da SUDENE apresentava escassez de servidores, comprometendo a avaliação dos projetos apresentados à Superintendência com recursos provenientes do FDNE. Acrescentava-se a esse quadro a insuficiência para acompanhamento adequado da implantação desses empreendimentos, sobretudo daqueles de grande porte, como é o caso da ferrovia Transnordestina.

Ademais, a questão do quadro de pessoal foi tratada nas últimas auditorias de gestão da SUDENE. Como exemplo, no Relatório de Auditoria nº 201109667 - Gestão 2010 da Unidade, foi avaliada, como informação, a adequabilidade do quantitativo de pessoal da Superintendência. Desse modo, foi disponibilizado à equipe de auditoria da CGU o processo nº 59335.0000040/2010-01, que continha estudo sobre o dimensionamento da força de trabalho da Entidade intitulado “PROPOSTA DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO”, demonstrando a insuficiência qualitativa e quantitativa do atual quadro de pessoal.

Nesse estudo, foi demonstrado a composição do quadro de pessoal, os problemas decorrentes da falta de pessoal e o quantitativo de cargos para suprir as necessidades da SUDENE, além de conter proposta de realização de concurso público para provimento de cargos efetivos de nível superior e de cargos de nível intermediário. Conforme ressaltado no Relatório de Auditoria, a proposta foi encaminhada pelo Superintendente da SUDENE, ao Ministério da Integração Nacional, mediante Ofício nº 360/2010/SUDENE, de 25/10/2010, juntamente com documentos que embasam suas conclusões. Contudo, não consta do processo resposta do referido órgão aos pleitos da Instituição.

Sendo assim, relativamente à situação do quantitativo de servidores da SUDENE, inclusive quanto ao número de servidores inseridos na gestão do FDNE, a despeito do quadro atual não se mostrar ideal, a Superintendência tem adotado as medidas ao seu alcance para dotar as Coordenações gestoras do Fundo com pessoal compatível ao adequado desempenho das suas atividades. Além disso, como o assunto é usualmente acompanhado por esta CGU por meio das Auditorias de Gestão anuais da SUDENE, entende-se por elidir o ponto no âmbito deste trabalho.

2 – Apontamento:

Ausência de adequada fiscalização do projeto realizado pelo BNB.

Recomendação da Nota Técnica nº 2.056/2010:

Instar o Banco do Nordeste do Brasil – BNB a dispor de sistema informatizado e de quadro de pessoal suficiente para se realizar adequado acompanhamento e fiscalização do projeto.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS

Visite o “Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br) e fiscalize o uso dos recursos públicos federais
9785_Nota Técnica_Transnordestina_análise de manifestação_rap.doc

Manifestações da SUDENE e do BNB:

“(…)

Em razão da atual disponibilidade de pessoal técnico, a Sudene firmou contrato com o Banco do Nordeste para a prestação de serviços relacionados à análise de viabilidade econômico-financeira dos projetos que demandam recursos do FDNE, conforme estabelece o art. 9º do Regulamento do FDNE, Anexo ao Decreto nº 6.952, de 02/09/2009.

Objetivando contribuir para o fortalecimento da rotina de acompanhamento e fiscalização do projeto, como gestora do Fundo, em 17/06/2009, através do ofício nº 935/2009/SUDENE, foi recomendada àquela instituição a contratação de consultores com especialização, entre outras, em engenharia ferroviária, cuja resposta nos foi encaminhada através do ofício DIRET-2009/243, de 11/08/2009, conforme cópias anexas.

Desta forma, por força do contrato assinado com aquele Banco e dos dispositivos legais que lhe respaldam, focada no atendimento da recomendação supra, a Sudene encaminhou o assunto para pronunciamento do Banco do Nordeste acerca dessas questões, por meio do ofício nº 2036/2010-SUDENE, de 08/10/2010. A resposta oferecida pelo citado Banco, mediante ofício GAPRE-2010/1794, de 29/10/2010, encontra-se anexa.

(…)”

No Ofício GAPRE-2010/1794, de 29/10/2010, encaminhado à SUDENE, consta a seguinte manifestação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB:

“(…)”

Informamos a Vossa Senhoria que o Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB dispõe de sistema informatizado para auxiliar no processo de acompanhamento dos projetos financiados denominado SIAT – Sistema de Avaliação Técnica de Empreendimentos, que é a ferramenta responsável pelo registro e controle das atividades realizadas pelos técnicos de campo. Sabe-se, porém que nos últimos anos, a partir da demanda incremental por financiamento, houve uma maior necessidade de aprimoramento desse sistema, de modo a adequá-lo às reais necessidades da empresa. Assim, o Escritório de Projetos e Tecnologia da Informação do BNB incorporou recentemente, dentro do seu portfólio, um novo projeto para o SIAT, incluindo novas funções e aprimoramento das funções atuais, que se encontra na fase atual de classificação, para posterior categorização e priorização.

No tocante ao quadro de pessoal, informamos que o BNB dispõe de equipe técnica capacitada para atender as demandas existentes. Entretanto, sempre foi uma preocupação desta instituição promover a adequação de seu quadro de pessoal à crescente demanda por utilização desses técnicos na realização das tarefas de prestação de serviços de acompanhamentos aos empreendimentos financiados, tanto que realizou, no ano de 2010, concurso público destinado a nível superior com o objetivo de suprir eventuais déficits decorrentes do incremento por financiamento, cuja efetivação de contratação ocorrerá a partir de 2011 com o início da convocação dos aprovados.

(…)”

Análise da CGU:

PARCIALMENTE ACATADO

Sobre este ponto, de acordo com o que foi exposto na Nota Técnica nº 2.056/2010, foram observados problemas no acompanhamento do projeto da ferrovia Transnordestina por parte do

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS

Visite o “Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br) e fiscalize o uso dos recursos públicos federais

9785_Nota Técnica_Transnordestina_análise de manifestação_rap.doc

Banco do Nordeste do Brasil, como por exemplo, insuficiência de pessoal do Banco para a realização das fiscalizações, informações do projeto em arquivos privados de empregado do BNB e não constantes dos sistemas corporativos do Banco, laudos de vistorias realizadas por técnicos do Banco sem referências a metodologias ou aferições de adequabilidade das medições das obras, dentre outros. Além disso, conforme consta em outro item da Nota Técnica, verificou-se que o Banco não possuía o projeto executivo atualizado com as alterações efetuadas pela empresa TLSA, mesmo sendo um documento de fundamental importância para o acompanhamento da execução das obras.

Ressalta-se que o caput e o § 2º, do artigo 48 do Decreto nº 6.952/2009, preveem sobre as obrigações do agente operador do FDNE acerca do acompanhamento e fiscalização dos projetos, conforme o seguinte:

“Art. 48. O agente operador deverá realizar as fiscalizações tempestivamente, de modo a não prejudicar as liberações previstas no cronograma físico-financeiro dos projetos em implantação.

(...)

O agente operador poderá, às custas das receitas auferidas nos termos do inciso II do art. 3º, contratar consultores, nos termos da legislação vigente, quando não tenha técnicos com o nível de especialização exigida, podendo, inclusive, celebrar contratos com instituições sem fins lucrativos de notória especialização no assunto.”

Desse modo, foi recomendado para que o BNB dispusesse de sistema informatizado e de quadro de pessoal suficiente para o adequado acompanhamento e fiscalização do projeto da ferrovia Transnordestina.

Nesse sentido, a despeito da manifestação do BNB com informações acerca do aprimoramento do sistema informatizado e da realização de concurso público para suprir vagas de nível superior, as ações anunciadas pelo Banco tratam de intenções da instituição para melhorar os mecanismos de fiscalização dos projetos financiados. Contudo, não foram apresentadas providências efetivas para um adequado acompanhamento dos empreendimentos, sobretudo da ferrovia Transnordestina.

Conforme destacado na Nota Técnica nº 2.056/2010, a quantidade de profissionais especializados e de tempo para a realização do acompanhamento físico do projeto da ferrovia Transnordestina não se configurava de forma suficiente para uma apropriada fiscalização, dada a complexidade técnica e a dimensão desse empreendimento. Além disso, os laudos de vistoria do BNB não apresentavam metodologias ou aferições de adequabilidade das medições das obras. É importante frisar que tais laudos serviram de base para o parecer favorável do Banco do Nordeste à primeira liberação da parcela de recursos do FDNE.

Sendo assim, relativamente a esse ponto, entende-se que as providências adotadas pelo BNB não são suficientes para o adequado acompanhamento e fiscalização do projeto da Ferrovia Transnordestina. Devido à manifestação do Banco sobre o aprimoramento do sistema informatizado e da intenção de realização de concurso público para contratação de pessoal, reformula-se a recomendação referente ao item.

Recomendação à SUDENE

Solicitar ao Banco do Nordeste do Brasil – BNB informações sobre as providências efetivamente adotadas a fim de dispor de sistema informatizado e de quadro de pessoal suficiente para se realizar adequado acompanhamento e fiscalização do projeto, com a devida apresentação da documentação comprobatória das ações efetuadas.

3 – Apontamento:

Ausência do projeto executivo atualizado na SUDENE e no BNB.

Recomendação da Nota Técnica nº 2.056/2010:

Solicitar ao BNB que obtenha o projeto executivo efetivamente em vigor e exija da TLISA o envio prévio de quaisquer alterações do projeto da ferrovia Transnordestina.

Manifestações da SUDENE e do BNB:

“(…)

Em razão do contrato firmado com o Banco do Nordeste, a Sudene encaminhou aquela instituição ofício nº 2036/2010-SUDENE, de 08/10/2010, solicitando providências acerca dessa questão. O Banco do Nordeste, por sua vez, protocolou junto à empresa ofício nº 011/2010, de 21/10/2010, solicitando referida documentação.

“(…)”

No Ofício GAPRE-2010/1794, de 29/10/2010, encaminhado à SUDENE, consta a seguinte manifestação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB sobre esse ponto:

“(…)”

Encaminhamos, em anexo, o ofício nº 011/2010, de 21 de outubro de 2010, emitido pela Agência Fortaleza Centro, devidamente protocolizado na empresa Transnordestina Logística S/A, solicitando referida documentação e informações.”

Mediante o Ofício nº 011/2010, de 21/10/2010, o BNB solicitou à Transnordestina Logística S/A conforme o seguinte:

“(…)”

Apresentação de cópia do projeto executivo em vigor, contemplando, inclusive, quaisquer alterações do Projeto da Ferrovia Transnordestina.”

“(…)”

Análise da CGU:

NÃO ACATADO

Acerca desse item, de acordo com a documentação encaminhada à CGU, não há referência à manifestação da empresa TLISA sobre o envio das informações solicitadas pelo BNB. Tampouco há registro de reiteração da apresentação do projeto executivo, conforme exposto no Ofício nº 011/2010 do Banco enviado à empresa.

Com isso, verifica-se que a situação apontada no item “B” Nota Técnica nº 2.056/2010, qual seja, a ausência do projeto executivo atualizado tanto na SUDENE como no BNB. Tal situação contraria o disposto no artigo 47 do Decreto nº 6.952, de 02 de setembro de 2009, em que é obrigatória a prévia autorização da SUDENE, ouvido o agente operador do Fundo, para efetivação de quaisquer modificações pela empresa titular do projeto no empreendimento. Além disso, é demonstrada a fragilidade no acompanhamento e no controle do empreendimento por parte dos gestores.

Sendo assim, relativamente a esse ponto, entende-se que as providências adotadas pelo BNB não são suficientes para o adequado acompanhamento e fiscalização do projeto da Ferrovia Transnordestina, motivo pelo qual se mantém a recomendação em tela.

Recomendação à SUDENE

Solicitar ao BNB que obtenha o projeto executivo efetivamente em vigor e exija da TLISA o envio prévio de quaisquer alterações do projeto da ferrovia Transnordestina.

4 – Apontamento:

Contabilização agregada por fontes de financiamento do projeto.

Recomendação da Nota Técnica nº 2.056/2010:

Normatizar, juntamente com o BNB, o Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e o Conselho Deliberativo da SUDENE, a execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis.

Manifestações da SUDENE e da empresa TLISA:

“(…)

Conforme preceitua o Regulamento do FDNE, Anexo ao Decreto nº 6.952, de 02/09/2009, em seu art. 46, os beneficiários de recursos do FDNE deverão manter os registros contábeis nos termos da legislação em vigor, observando ainda as normas específicas estabelecidas pela SUDENE e pelo Agente Operador, devendo ser abertas na contabilidade das empresas titulares de projetos contas para registrar o investimento relativo ao projeto, observando que:

I – no ativo deverá existir conta especial, desdobrada em tantas subcontas quantos forem os itens principais do projeto;

II – no passivo, contas a pagar desdobradas igualmente pelos itens principais do projeto e destinadas a consignar os saldos não pagos, relativos aos investimentos efetuados, registrados na conta do ativo.

Para garantir a observância desses termos, quando da formalização do negócio se inclui no Contrato de Investimento, firmado entre a empresa e o agente operador, cláusula específica sobre o assunto em questão.

Considerando que as cláusulas contratuais constituem obrigação para a empresa, entendemos não ser necessária a criação de outras normas para regulamentar tal procedimento. Em assim sendo, notificamos a empresa sobre a inobservância dos termos contratuais, mediante ofício nº 2172/2010/SUDENE, de 29/10/2010, cópia anexa.

(…)”

No Ofício nº 2172/2010/SUDENE, de 29/10/2010, consta a seguinte solicitação à empresa TLISA:

“(…)

Considerando que quando da formalização do negócio, mediante assinatura do Contrato de Investimento, constou cláusula específica sobre esse procedimento e que essas cláusulas contratuais constituem obrigação dessa empresa, recomendamos a adoção imediata dos registros contábeis nos termos contratuais.

3. Para que possamos atender as exigências formuladas pelo órgão de controle interno, solicitamos que no prazo de 15 dias a contar do recebimento deste, sejam comunicadas as providências adotadas, com elementos suficientes para comprovação junto à Controladoria-Geral da União, dos procedimentos que foram implantados.

“(…)”

Mediante o expediente nº CEX-PRTR-594-10, de 13.12.2010, a empresa Transnordestina Logística S/A expôs conforme o seguinte:

“(…)”

II – A TLISA por ser uma Companhia concessionária é requerida a seguir o plano de contas contábil determinado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, conforme Resolução nº 1.773 de 20 de dezembro de 2006. Este plano de contas permite a segregação das fontes de financiamentos e sua classificação nos demonstrativos contábeis nas contas de ativo e passivo da TRANSNORDESTINA. Nas contas de Ativo, os saldos do Projeto Nova Transnordestina são identificados e segregados nas rubricas de ativo imobilizado, impostos a recuperar, adiantamento a fornecedores e bancos. Nas contas de Passivo os saldos estão segregados nas rubricas de empréstimos de curto e longo prazo, fornecedores e adiantamento de clientes. Para substanciar o mencionado, anexamos tabela detalhando as contas contábeis e sub-contas que permitem a segregação e classificação adequada das contas do projeto Nova Transnordestina e que permite identificar os saldos contábeis por Trechos e Usos, permitindo o atendimento as normas do Agente Operador e SUDENE, da Agência Concessionária – ANTT e também as normas contábeis estabelecidas pelo CFC – Conselho Federal de Contabilidade e CVM.

“(…)”

Análise da CGU:

PARCIALMENTE ACATADO

De acordo com a documentação encaminhada pela empresa TLISA, consta tabela das contas contábeis e sub-contas identificadas por Trechos e Usos do projeto da Ferrovia Transnordestina. Nesse sentido, a conta contábil BANCOS CONTA MOVIMENTO é apresentada conforme a tabela a seguir:

TRECHO	CONTA	DESC CONTA
BANCOS CONTA MOVIMENTO		
TODOS OS TRECHOS	1.1.1.01.03.002.000003	Banco do Brasil-C/C 5853-X Ag. 1604-7 TND
TODOS OS TRECHOS	1.1.1.01.03.008.000001	BNB – CC 14366-9 Ag. 016- FINOR
TODOS OS TRECHOS	1.1.1.01.03.008.000004	BNB – CC 35356-6 – FDNE – REC PRÓPRIO
SALGUEIRO – SUAPE / SALGUEIRO – TRINDADE / MV – SALGUEIRO	1.1.1.01.03.008.000002	BNB – CC 28769-5 – FDNE – MÓDULO 1
SALGUEIRO – TRINDADE	1.1.1.01.03.008.000003	BNB – CC 29448-9 Ag. 016 – FNE
ELISEU MARTINS – TRINDADE	1.1.1.01.03.008.000006	BNB – CC 49799-1 – FDNE – MÓDULO 2
MV - PECÉM	1.1.1.01.03.008.000007	BNB – CC 49803-3 – FDNE – MÓDULO 3

Desse modo, verificou-se que a empresa TLSA procedeu à segregação nos registros das contas por fontes de financiamento dos recursos do projeto da ferrovia. Com isso, passa a haver uma correspondência direta entre os registros contábeis, comprovantes de pagamentos aos fornecedores da empresa e a fonte financiadora, demonstrando maior transparência na apresentação das contas contábeis.

No que diz respeito à recomendação constante deste item, apesar das providências adotadas pela SUDENE no sentido de diligenciar a empresa para a adoção imediata dos registros contábeis nos termos contratuais, a Superintendência não procedeu ao atendimento desse ponto. Segundo o posicionamento da Autarquia, não há a necessidade da criação de outras normas específicas para obrigar a segregação das fontes de financiamento dos registros contábeis dos projetos que possuem recursos do FNDE e do FNE. Ainda de acordo com a SUDENE, tal obrigação está prevista nas cláusulas contratuais com a empresa.

Em nosso entendimento, contudo, a normatização, juntamente com o BNB, o Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais - SFRI e o Conselho Deliberativo da SUDENE, da execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis, representaria uma evolução no controle e no acompanhamento do Banco e outras instituições ou órgãos financiadores junto aos empreendimentos beneficiários dos recursos desses fundos. Com isso, seria facilitada a padronização dos registros contábeis dos fundos públicos para os projetos a que se destinam, diminuindo o risco de cláusulas contratuais que não disponham claramente sobre o assunto.

Além disso, no caso específico do projeto da Ferrovia Transnordestina, não há cláusula que defina, explicitamente, essa segregação dos registros contábeis pelas fontes de financiamento. Da análise do Contrato Particular de Investimento com Recursos do FDNE, celebrado entre a empresa TLSA e o BNB, de 3.4.2009, constante às folhas nºs 2981 a 3001 do Processo SUDENE nº 593330000216/2005-79, observou-se que não está prevista tal separação contábil das fontes de financiamento.

Cabe ressaltar que a previsão acerca dos registros contábeis, constante da Cláusula Nona do contrato, representa uma cópia adaptada para esse instrumento da Seção II – Execução Contábil dos Projetos, do Capítulo VIII – da Execução do Projeto, do Decreto nº 6.952, de 2.9.2009, que aprovou o regulamento do FDNE. No contrato celebrado entre a TLSA e o BNB, consta o seguinte teor:

“(…)

CLÁUSULA NONA. DOS REGISTROS CONTÁBEIS

A EMPRESA deverá manter os registros contábeis nos termos da legislação em vigor, observando ainda as normas específicas estabelecidas pela SUDENE e pelo BNB.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS

Visite o “Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br) e fiscalize o uso dos recursos públicos federais

9785_Nota Técnica_Transnordestina_análise de manifestação_rap.doc

PARÁGRAFO PRIMEIRO. *Deverão ser abertas, na contabilidade da EMPRESA, contas para registrar o investimento relativo ao projeto, observando que:*

I - no ativo deverá existir conta especial, desdobrada em tantas subcontas quantos forem os itens principais do projeto;

II - no passivo, contas a pagar desdobradas igualmente pelos itens principais do projeto e destinadas a consignar os saldos não pagos, relativos aos investimentos efetuados, registrados na conta do ativo; e

III - sempre que um item qualquer do investimento for movimentado, a mecânica do registro será:

a) caso integralmente pago, seu valor total será registrado na subconta específica;

b) caso não esteja pago, deverá seu valor ser registrado na subconta específica e a contrapartida ser lançada em contas a pagar, subconta específica; no caso de pagamento parcial, somente a parte não paga movimentará as contas a pagar; e

c) as contas a pagar serão debitadas no instante em que se efetivem os pagamentos dos valores lançados.

PARÁGRAFO SEGUNDO. *Os documentos comprobatórios dos lançamentos efetuados serão separados e ordenados de forma a facilitar sua verificação, devendo ser agrupados em pastas correspondentes às contas abertas na contabilidade da EMPRESA.*

PARÁGRAFO TERCEIRO. *A comprovação da veracidade dos lançamentos será feita pela verificação das notas fiscais, faturas, folhas de pagamento, contratos e demais documentos comprobatórios, observada ainda a mecânica de lançamento estabelecida no PARÁGRAFO PRIMEIRO desta cláusula.*

(...)”

Nesse aspecto, conforme se depreende da cláusula contratual, verificou-se a continuação da ausência da obrigatoriedade da segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis.

Sendo assim, em que pese a empresa TLISA ter procedido à segregação dos registros das contas por fontes de financiamento dos recursos do projeto da ferrovia, entende-se que as providências adotadas pela SUDENE não são suficientes para a normatização dos registros contábeis para os projetos financiados com recursos do FDNE e do FNE, motivo pelo qual é reformulada a recomendação referente ao item.

Recomendação à SUDENE

Adotar providências junto ao Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais - SFRI e ao Conselho Deliberativo da SUDENE para normatizar a execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis dos demais projetos a serem financiados pelos fundos.

5 – Apontamento:

Baixa efetividade nas ações do Grupo Executivo Interministerial.

Recomendação da Nota Técnica nº 2.056/2010:

Incitar o Grupo Executivo Interministerial com vistas a obter ações e recursos que propiciem um efetivo acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina.

Manifestação da SUDENE:

“(…)

Em que pese adotarmos esta postura em todas as reuniões que participam representantes desta Superintendência, reforçaremos os termos dessa recomendação junto aos coordenadores do Grupo Interministerial, solicitando constar em ata tal posicionamento.

“(…)”

Análise da CGU:

NÃO ACATADO

Sobre este ponto, de acordo com o relatado na Nota Técnica nº 2.056/2010, foi criado Grupo Executivo Interministerial a fim de acompanhar e fiscalizar as obras da ferrovia Transnordestina. Entretanto, foi verificada baixa efetividade nas ações do Grupo Executivo.

Conforme a minuta da primeira reunião realizada após publicação da Portaria, foi exposta a dificuldade para se realizarem fiscalizações conjuntas com os diferentes financiadores do projeto e que somente o FINOR possuía um calendário de fiscalização trimestral legalmente definido.

Ademais, essa foi a única reunião realizada após a publicação da Portaria Interministerial que instituiu o Grupo, sendo que é previsto neste normativo no inciso IV, do artigo 2º, a realização de reuniões de avaliação da execução da obra com periodicidade trimestral. Contudo, não houve informações sobre reunião realizada após fevereiro de 2010.

Além disso, segundo o exposto na Nota Técnica nº 2.056/2010, não houve referências a qualquer avaliação de acompanhamento e fiscalização da construção da ferrovia. Tratou-se somente de aspectos formais a serem observados no Relatório Consolidado de Acompanhamento a ser entregue pela TLSA ao Grupo.

Sendo assim, a despeito da manifestação da SUDENE no sentido de atuar junto aos coordenadores do Grupo Interministerial e como não há referência ou encaminhamento de documentação acerca de reuniões mais recentes do Grupo com demonstração mais efetiva no acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina, entende-se que as providências adotadas pela Autarquia não são suficientes, motivo pelo qual é reformulada a recomendação referente ao item.

Recomendação à SUDENE

Apresentar os resultados efetivos do acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina pelo Grupo Executivo Interministerial, fundamentados com documentação comprobatória das fiscalizações realizadas e cronogramas das reuniões realizadas pelo Grupo.

6 – Apontamento:

Ausência de setores de controle interno na empresa.

Recomendação da Nota Técnica nº 2.056/2010:

Instar a TLISA para que crie uma área de auditoria interna ou equivalente, a fim de auxiliar nos controles administrativos internos da empresa, bem como proceder à interlocução junto às Instituições e aos Órgãos externos, em especial, os de controle e agentes financiadores.

Manifestações da SUDENE e da empresa TLISA:

“(…)

Nos termos do ofício nº 2172/2010/SUDENE, de 29/10/2010, cópia anexa, a empresa foi notificada sobre este tema.

“(…)”

No Ofício nº 2172/2010/SUDENE, de 29/10/2010, consta a seguinte solicitação à empresa TLISA:

“(…)”

Informar-nos a possibilidade de implantação em sua estrutura organizacional de uma área de auditoria interna ou equivalente. Caso positivo, gentileza nos informar o prazo necessário para a implantação da referida área, em caso negativo, nos informar qual o instrumento/ferramenta que essa organização dispõe que permita atender a expectativa de controle interno conforme recomendado pela CGU (...).

“(…)”

Mediante o expediente nº CEX-PRTR-594-10, de 13.12.2010, a empresa Transnordestina Logística S/A expôs conforme o seguinte:

“(…)”

A TLISA possui em sua estrutura organizacional nas áreas administrativa, financeira, bem como nas demais áreas da empresa, recursos alocados para acompanhamento e gestão do projeto Nova Transnordestina, mantendo aderência com as práticas recomendáveis de controles internos ora implementados pela alta administração, envolvendo diretores, gerentes e empregados.

Na estrutura organizacional, dentro do contexto administrativo-financeiro, os profissionais locados nas áreas de Controladoria, Planejamento e Gestão de Orçamento, Gestão Patrimonial, Contabilidade, Impostos e Tesouraria, além da célula financeira da Aliança possuem comprovado conhecimento e capacidade técnica para cumprimento dos requisitos e níveis de controles adequados ora exigidos por nossos agentes financiadores, órgão regulador (ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres) e acionistas, em especial seu controlador e, com adequada interlocução com as diversas instituições que se comunicam com a TLISA.

Convém ressaltar que, como concessionária de serviço público e na forma prevista no Contrato de Concessão, a TRANSNORDESTINA é uma Companhia de Capital de Aberto, com compromisso de boas práticas contábeis e de governança e transparência de informações ao mercado, acionistas, órgão regulador e agentes financeiros.

Dentre as formas de controle e gestão mencionados, informamos ainda, que a TLISA é trimestralmente revisada e anualmente auditada por empresa de auditoria independente e com publicações no site oficial do órgão regulador, neste caso a, CVM – Comissão de Valores Mobiliários. As empresas de auditoria independente por sua vez atendem as normas e procedimentos contábeis e de auditoria emitidos pelo IBRACON e CFC – Conselho Federal

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS

Visite o “Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br) e fiscalize o uso dos recursos públicos federais

9785_Nota Técnica_Transnordestina_análise de manifestação_rap.doc

Contábil que tratam da avaliação dos controles internos, base para a emissão do parecer das Demonstrações Financeiras para referência vide NPA 01 do IBRACON, NBC T 11 – IT – 05 e Resolução CFC nº 830/98.

Outra forma de controle é exercida através da CSN – Companhia Siderúrgica Nacional, acionista controladora da TLSA, a qual audita com frequência mínima anual, através da sua equipe de auditoria interna corporativa e avalia o ambiente de controles internos e em caso de exceções recomendam ações corretivas e de aprimoramento do ambiente de controles internos. Em complemento as revisões da auditoria interna, a CSN, acionista controladora, é requerido pela Lei estadunidense americana Sarbanes-Oxley, conhecida com Sox assinada em 30 de junho de 2002, que requer uma validação da adequação do ambiente de controles internos, fato este que impacta diretamente na TRANSNORDESTINA.

Em razão dos controles desenhados pela Companhia substanciadas pelas revisões voltadas ao ambiente de controles internos que são passados regularmente, a TRANSNORDESTINA entende não ser necessário, neste momento, a criação de uma área de auditoria interna ou equivalente. (...)

Análise da CGU:

ACATADO

Cabe ressaltar que o assunto acerca das fragilidades dos controles internos da empresa Transnordestina Logística S.A foi objeto de análise no Relatório de Auditoria nº 247849, de 16/08/2010, referente à verificação das obras de construção da Ferrovia Nova Transnordestina no Estado de Pernambuco/PE. Além disso, mediante a Nota Técnica nº 3182/DITRA/DI/SFC/CGU-PR, de 24/12/2010, foram exaradas recomendações referentes à atuação da TLSA, por meio da análise das justificativas apresentadas pela concessionária ao relatório nº 247849, tendo a referida manifestação ocorrido por meio do documento Nº CEX- PRTR- 559- 10, de 08/11/2010. Assim, por meio da Nota Técnica foi concluído conforme o seguinte:

“(...

Em síntese, os exames realizados indicam que são duas as principais causas da maior parte dos problemas constatados:

(...)

b) Fragilidades de controles internos: controles inadequados da Transnordestina Logística S.A. para o gerenciamento da obra, de forma que seja suficiente para prevenir, detectar e corrigir as desconformidades entre o conteúdo dos boletins de medição e a real execução da obra.

(...)

Os riscos indicados estão sendo tratados pela concessionária com vistas a sua elisão, entretanto, inclusive para que os outros trechos da obra estejam livres dos mesmos, torna-se necessário o atendimento às recomendações formuladas, que, em geral, envolvem melhoria dos controles internos e remediação de serviços com vistas a garantir a integridade das medições.

(...)”

A empresa TLSA ainda se manifestou quanto às recomendações constantes da Nota Técnica nº 3182/2010 mediante a Carta nº CEX-PRTR-133-11, de 03/02/2011. De maneira geral, a TLSA informou que a Auditoria Interna da empresa estava verificando normas e procedimentos com a posterior avaliação e recomendações de aprimoramento nos controles internos das medições.

Dessa forma, esta CGU encaminhou ao Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, mediante o Ofício nº 15422/DITRA/DI/SFC/CGU-PR, de 07/06/2011, cópias do Relatório nº 247849, da Nota Técnica nº 3182/2010 e das manifestações da empresa TLSA. Ademais, foi informado no Ofício que a TLSA apresentou, em sua última manifestação, as necessárias providências, contemplando medidas a serem adotadas para o atendimento das recomendações, as quais farão parte do processo de avaliação do empreendimento.

Conforme a transcrição da manifestação acima de dezembro de 2010, a empresa TLSA entendeu não ser necessária a criação de uma área de auditoria interna ou equivalente.

Sendo assim, como o assunto é acompanhado por esta CGU no âmbito de atuação do Ministério dos Transportes, entende-se por elidir o ponto no âmbito deste trabalho.

7 – Apontamento:

Uso de recursos empregados na aquisição de dormentes para geração de lucros não previstos pelo financiamento do FDNE.

Recomendação da Nota Técnica nº 2.056/2010:

Solicitar à TLSA informações acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos.

Manifestação da SUDENE:

“(…)

Pelos mesmos motivos apresentados em resposta ao item “b”, a Sudene repassou o assunto ao Banco do Nordeste para posicionamento acerca das questões em lide. O Banco do Nordeste, por sua vez, protocolou junto à empresa Transnordestina, ofício nº 011/2010, de 21/10/2010, solicitando referidas informações.

(…)”

Análise da CGU:

NÃO ACATADO

Conforme documentação enviada à CGU, o BNB solicitou à empresa Transnordestina mediante o Ofício nº 011/2010, de 21/10/2010, o encaminhamento de esclarecimentos, informações e documentação acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos. Todavia, não foi apresentada resposta da TLSA sobre o assunto.

Sendo assim, em que pese a providência do BNB de solicitar as informações à TLSA, devido à ausência de manifestação da empresa quanto à aquisição dos dormentes entende-se que as providências adotadas pela Autarquia não são suficientes, motivo pelo qual se mantém a recomendação em tela.

Recomendação à SUDENE

Solicitar à TLSA informações acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos.

II - CONCLUSÕES

Da análise dos esclarecimentos prestados pela SUDENE, conclui-se pela permanência da maioria das recomendações exaradas na Nota Técnica nº 2.056/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 10.9.2010, seja pelas providências insuficientes adotadas pela Autarquia ou pela não manifestação da empresa TLSA, como a ausência da apresentação do projeto executivo do empreendimento e das informações acerca da aquisição dos dormentes.

Em síntese, destacam-se os apontamentos que ainda restaram pendentes de esclarecimentos e providências e os que foram acatados ou parcialmente acatados após a manifestação apresentada pela SUDENE, conforme consolidação a seguir:

ITEM	SITUAÇÃO
1. Estrutura de pessoal insuficiente para o acompanhamento e gestão do FDNE e da SUDENE.	Acatado.
2. Ausência de adequada fiscalização do projeto realizado pelo BNB.	Parcialmente acatado.
3. Ausência do projeto executivo atualizado na SUDENE e no BNB.	Não acatado.
4. Contabilização agregada por fontes de financiamento do projeto.	Parcialmente acatado.
5. Baixa efetividade nas ações do Grupo Executivo Interministerial.	Não acatado.
6. Ausência de setores de controle interno na empresa.	Acatado.
7. Uso de recursos empregados na aquisição de dormentes para geração de lucros não previstos pelo financiamento do FDNE.	Não acatado.

III - RECOMENDAÇÕES

Sendo assim, especificamente com relação ao projeto da ferrovia Transnordestina, torna-se necessária a adoção de providências preventivas e corretivas pelos entes envolvidos na gestão dos Fundos Constitucional do Nordeste – FNE e de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, pelo que sugerimos as seguintes recomendações à SUDENE:

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS

Visite o "Portal da Transparência" (www.portaltransparencia.gov.br) e fiscalize o uso dos recursos públicos federais

9785_Nota Técnica_Transnordestina_análise de manifestação_rap.doc

Item 2: Recomendação:

Solicitar ao Banco do Nordeste do Brasil – BNB informações sobre as providências efetivamente adotadas a fim de dispor de sistema informatizado e de quadro de pessoal suficiente para se realizar adequado acompanhamento e fiscalização do projeto, com a devida apresentação da documentação comprobatória das ações efetuadas.

Item 3: Recomendação:

Solicitar ao BNB que obtenha o projeto executivo efetivamente em vigor e exija da TLSA o envio prévio de quaisquer alterações do projeto da ferrovia Transnordestina.

Item 4: Recomendação:

Adotar providências junto ao Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais - SFRI e ao Conselho Deliberativo da SUDENE para normatizar a execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis dos demais projetos a serem financiados pelos fundos.

Item 5: Recomendação:

Apresentar os resultados efetivos do acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina pelo Grupo Executivo Interministerial, fundamentados com documentação comprobatória das fiscalizações realizadas e cronogramas das reuniões realizadas pelo Grupo.

Item 7: Recomendação:

Solicitar à TLSA informações acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos.

IV - ENCAMINHAMENTOS

Ante ao exposto, propõe-se encaminhar cópia desta Nota Técnica para conhecimento e providências subsequentes, conforme segue:

- a) À SUDENE, para as providências recomendadas no item III;
- b) Ao Ministério da Integração Nacional, para conhecimento e acompanhamento;
- c) À Assessoria Especial de Controle Interno – AECI/MI para conhecimento e acompanhamento

Brasília, 22 de novembro de 2012.

Assinado Digitalmente

Analista de Finanças e Controle

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS

Visite o "Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br) e fiscalize o uso dos recursos públicos federais

9785_Nota Técnica_Transnordestina_análise de manifestação_rap.doc



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: NOTA TÉCNICA nº 2541 /DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 23/11/2012

Referência: PROCESSO nº 00190.031100/2010-78

Assunto: Análise da manifestação da SUDENE a respeito das recomendações da CGU constantes da Nota Técnica nº 2.056/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 10.9.2010, quanto ao projeto da Ferrovia Transnordestina.

Signatário(s):


ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE
Assinado Digitalmente em 22/11/2012

Relação de Despachos:

De acordo. À consideração do senhor Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura - Substituto


Chefe de Divisão da DIINT
Assinado Digitalmente em 22/11/2012

Relação de Despachos:

De acordo. Encaminhe-se na forma proposta.


Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura - Substituto
Assinado Digitalmente em 23/11/2012



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

SAUS Q. 1 Bl. "A", Ed. Darcy Ribeiro, 2º andar – 70.070-905

Telefone: (61) 2020-7215 – fax: (61) 2020-7123 – e-mail: sfcdiint@cgu.gov.br

Nota Técnica nº /2013/DIINT/DI/SFC/CGU-PR

Assunto: Análise da manifestação da SUDENE a respeito das recomendações da CGU constantes da Nota Técnica nº 2.541/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 23/11/2012, quanto ao projeto da Ferrovia Transnordestina.

1 – INTRODUÇÃO

Senhor Coordenador-Geral,

Trata-se da análise da manifestação da SUDENE referente às recomendações constantes na Nota Técnica nº 2.541/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 23/11/2012, que tratou das análises relativas ao Trabalho de Auditoria Integrada CGU/SUDENE, acerca dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), destinados ao projeto da empresa Transnordestina Logística S/A (TLSA).

São apresentadas as análises, ponto a ponto, dos esclarecimentos prestados pela SUDENE, referentes aos pontos que ainda estavam pendentes de atendimento; desta forma, os itens um e seis da NT nº 2.541/2012 foram suprimidos, por já terem sido integralmente atendidos anteriormente.

As análises foram individualizadas com a descrição das constatações e recomendações da Nota Técnica nº 2.541/2012, com a transcrição das manifestações da SUDENE, do BNB e da TLSA, encaminhadas mediante Ofício nº 0057/2013/GAB-SUDENE, de 12/03/2013, além das análises e recomendações desta Controladoria.

Ressalta-se que o prazo original de atendimento, estipulado na Nota Técnica nº 2.541/2012 para 10/12/2012, foi prorrogado para 13/12/2012, por solicitação do Ofício nº 0314/2012-GAB/SUDENE, de 10/12/2012, e posteriormente, prorrogado para 12/03/2013, por solicitação do Ofício nº 0316/2012-GAB/SUDENE, de 13/12/2012.

2 – OCORRÊNCIAS

Item 2 – Constatação:

Ausência de adequada fiscalização do projeto realizado pelo BNB.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.056/2010:

Instar o Banco do Nordeste do Brasil – BNB a dispor de sistema informatizado e de quadro de pessoal suficiente para se realizar adequado acompanhamento e fiscalização do projeto.

Manifestação do Gestor:

“(…)

Em razão da atual disponibilidade de pessoal técnico, a Sudene firmou contrato com o Banco do Nordeste para a prestação de serviços relacionados à análise de viabilidade econômico-financeira dos projetos que demandam recursos do FDNE, conforme estabelece o art. 9º do Regulamento do FDNE, Anexo ao Decreto nº 6.952, de 02/09/2009.

Objetivando contribuir para o fortalecimento da rotina de acompanhamento e fiscalização do projeto, como gestora do Fundo, em 17/06/2009, através do ofício nº 935/2009/SUDENE, foi recomendada àquela instituição a contratação de consultores com especialização, entre outras, em engenharia ferroviária, cuja resposta nos foi encaminhada através do ofício DIRET-2009/243, de 11/08/2009, conforme cópias anexas.

Desta forma, por força do contrato assinado com aquele Banco e dos dispositivos legais que lhe respaldam, focada no atendimento da recomendação supra, a Sudene encaminhou o assunto para pronunciamento do Banco do Nordeste acerca dessas questões, por meio do ofício nº 2036/2010-SUDENE, de 08/10/2010. A resposta oferecida pelo citado Banco, mediante ofício GAPRE-2010/1794, de 29/10/2010, encontra-se anexa.

“(…)”

No Ofício GAPRE-2010/1794, de 29/10/2010, encaminhado à SUDENE, consta a seguinte manifestação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB:

“(…)”

Informamos a Vossa Senhoria que o Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB dispõe de sistema informatizado para auxiliar no processo de acompanhamento dos projetos financiados denominado SIAT – Sistema de Avaliação Técnica de Empreendimentos, que é a ferramenta responsável pelo registro e controle das atividades realizadas pelos técnicos de campo. Sabe-se, porém que nos últimos anos, a partir da demanda incremental por financiamento, houve uma maior necessidade de aprimoramento desse sistema, de modo a adequá-lo às reais necessidades da empresa. Assim, o Escritório de Projetos e Tecnologia da Informação do BNB incorporou recentemente, dentro do seu portfólio, um novo projeto para o SIAT, incluindo novas funções e aprimoramento das funções atuais, que se encontra na fase atual de classificação, para posterior categorização e priorização.

No tocante ao quadro de pessoal, informamos que o BNB dispõe de equipe técnica capacitada para atender as demandas existentes. Entretanto, sempre foi uma preocupação desta instituição promover a adequação de seu quadro de pessoal à crescente demanda por utilização desses técnicos na realização das tarefas de prestação de serviços de acompanhamentos aos empreendimentos financiados, tanto que realizou, no ano de 2010, concurso público destinado a nível superior com o objetivo de suprir eventuais déficits decorrentes do incremento por financiamento, cuja efetivação de contratação ocorrerá a partir de 2011 com o início da convocação dos aprovados.

“(…)”

Análise do Controle Interno: PARCIALMENTE ACATADO

Sobre este ponto, de acordo com o que foi exposto na Nota Técnica nº 2.056/2010, foram observados problemas no acompanhamento do projeto da Ferrovia Transnordestina por parte do Banco do Nordeste do Brasil, como por exemplo, insuficiência de pessoal do Banco para a realização das fiscalizações, informações do projeto em arquivos privados de empregado do BNB e

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



não constantes dos sistemas corporativos, laudos de vistorias realizadas por técnicos sem referências a metodologias ou aferições de adequabilidade das medições das obras, dentre outros. Além disso, conforme consta em outro item da Nota Técnica, verificou-se que o Banco não possuía o projeto executivo atualizado com as alterações efetuadas pela empresa TLSA, mesmo sendo um documento de fundamental importância para o acompanhamento da execução das obras.

Ressalta-se que o caput e o § 2º, do artigo 48 do Decreto nº 6.952/2009, preveem sobre as obrigações do agente operador do FDNE acerca do acompanhamento e fiscalização dos projetos, conforme o seguinte:

“Art. 48. O agente operador deverá realizar as fiscalizações tempestivamente, de modo a não prejudicar as liberações previstas no cronograma físico-financeiro dos projetos em implantação.

(...)

O agente operador poderá, às custas das receitas auferidas nos termos do inciso II do art. 3º, contratar consultores, nos termos da legislação vigente, quando não tenha técnicos com o nível de especialização exigida, podendo, inclusive, celebrar contratos com instituições sem fins lucrativos de notória especialização no assunto”.

Desse modo, foi recomendado para que o BNB dispusesse de sistema informatizado e de quadro de pessoal suficiente para o adequado acompanhamento e fiscalização do projeto da Ferrovia Transnordestina.

Nesse sentido, a despeito da manifestação do BNB com informações acerca do aprimoramento do sistema informatizado e da realização de concurso público para suprir vagas de nível superior, as ações anunciadas pelo Banco tratam de intenções da instituição para melhorar os mecanismos de fiscalização dos projetos financiados. Contudo, não foram apresentadas providências efetivas para um adequado acompanhamento dos empreendimentos, sobretudo da Ferrovia Transnordestina.

Conforme destacado na Nota Técnica nº 2.056/2010, a quantidade de profissionais especializados e de tempo para a realização do acompanhamento físico do projeto da Ferrovia Transnordestina não se configurava de forma suficiente para uma apropriada fiscalização, dada a complexidade técnica e a dimensão desse empreendimento. Além disso, os laudos de vistoria do BNB não apresentavam metodologias ou aferições de adequabilidade das medições das obras. É importante frisar que tais laudos serviram de base para o parecer favorável do Banco do Nordeste à primeira liberação da parcela de recursos do FDNE.

Sendo assim, relativamente a esse ponto, entende-se que as providências adotadas pelo BNB não são suficientes para o adequado acompanhamento e fiscalização do projeto da Ferrovia Transnordestina. Devido à manifestação do Banco sobre o aprimoramento do sistema informatizado e da intenção de realização de concurso público para contratação de pessoal, reformula-se a recomendação referente ao item.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.541/2012:

Solicitar ao Banco do Nordeste do Brasil – BNB informações sobre as providências efetivamente adotadas a fim de dispor de sistema informatizado e de quadro de pessoal suficiente para se realizar

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



adequado acompanhamento e fiscalização do projeto, com a devida apresentação da documentação comprobatória das ações efetuadas.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/12/2012

Manifestação do Gestor:

Mediante o Memorando nº 004/2013 – CGFD/DFIN, de 06/03/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

“Em 13.12.2012 a Diretoria de Gestão de Fundos, enviou o ofício nº 1966/2012/DFIN/SUDENE, ao Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB, que, em resposta encaminhou ofício DIRET 2013/004, datado de 03.01.2013, recebido e protocolado nesta Autarquia sob o nº 59334.000070/2013-61, em 11.01.2013, ao qual foi anexado o Ofício 2013/809-02, de 02.01.2013, do Ambiente de Análise e Acompanhamento de Operações de Crédito do BNB informando que dispõe de sistema informatizado e de pessoal qualificado para acompanhamento e fiscalização da operação da Transnordestina e apresentou cópia do "MANUAL DE PROCEDIMENTOS – OPERAÇÕES DE CRÉDITO" que orienta os serviços pertinentes”.

No Ofício 2013/809-02, de 02/01/2013, encaminhado à SUDENE, consta a seguinte manifestação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB:

“(…)

2. O Banco do Nordeste, por meio do Ofício GAPRE-2010/1794, de 29.10.2010, informou a essa Autarquia que dispõe de sistema informatizado denominado Sistema de Avaliação Técnica de Empreendimentos 5079 – SIAT, que é utilizado para acompanhamento e avaliação das operações contratadas com todas as fontes de recursos operacionalizadas pelo BNB, inclusive o FDNE. Este Sistema é continuamente atualizado com evoluções para dispor e adequar as informações para o acompanhamento das operações de crédito. Acrescenta-se que todo este processo tem sido alvo de evolução dos procedimentos normativos adotados pelo Banco, conforme norma em anexo.

3. A unidade deste Banco do Nordeste responsável pelo Acompanhamento e Fiscalização da operação da Transnordestina/FDNE é a Central de Apoio Operacional de Fortaleza – CENOP-FOR, que dispõe de Engenheiros, Economistas e Contadores, dentre entre outras habilidades, com comprovada experiência para realização dos trabalhos. Quanto necessário, técnicos de outras Centrais de Análise, são designados para auxiliar na atividade de acompanhamento dos projetos financiados.

4. A CENOP-FOR tem recebido reforço no quadro de pessoal decorrente do Concurso Público realizado pelo Banco em 2010, pelo que ocorreram até o momento, 30 convocações de Engenheiros Civis, dos quais 10 tomaram posse e tiveram sua lotação designada para as Centrais de Apoio Operacional (sendo seis na CENOP-FOR).

(…)”

Análise do Controle Interno:

ATENDIDA

As constatações apontadas neste item referem-se, basicamente, à insuficiência de pessoal do Banco para a realização das fiscalizações, informações do projeto em arquivos privados de empregado do BNB e não constantes dos sistemas corporativos do Banco, laudos de vistorias realizadas por técnicos do Banco sem referências a metodologias ou aferições de adequabilidade das medições das obras, e inexistência de projeto executivo atualizado com as alterações efetuadas pela empresa TLSA, mesmo sendo um documento de fundamental importância para o acompanhamento da execução das obras.

Em sua resposta, o BNB apresentou cópia do MANUAL DE PROCEDIMENTOS – OPERAÇÕES DE CRÉDITO, versão 39, de 23/11/2012, que trata dos procedimentos relativos às atividades de

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



acompanhamento dos empreendimentos financiados pelo Banco do Nordeste, nos setores rural, agroindustrial, industrial, comercial, de turismo e de prestação de serviços, abrangendo atividades de vistoria e diagnóstico. O Manual apresenta, também, procedimentos de solução das ocorrências de irregularidades detectadas, no qual determina suspender a liberação de novas parcelas do crédito e proceder à apuração completa da ocorrência.

Quanto à força de trabalho, o BNB indicou o caminho na sua página na internet na qual consta o resultado do concurso de cadastro reserva para Especialista Técnico, com validade até 09/06/2014, além da relação de convocados e nomeados.

Desta forma, o BNB manifestou-se no sentido de possuir sistema informatizado adequado ao acompanhamento e fiscalização das operações de crédito e quadro de pessoal com comprovada experiência para realização dos trabalhos; entretanto, ressalta-se que tais alegações foram efetuadas nos mesmos moldes da manifestação anterior, o que já tinha causado a reiteração pela não implementação plena da recomendação.

A despeito de não terem sido apresentadas providências efetivas acerca de adequado acompanhamento dos empreendimentos, como por exemplo: planos de capacitação, estabelecimento de padrões mínimos de qualidade nas inspeções, planejamento de fiscalização com pessoal e tempo adequados, entre outros; encerramos este ponto, tendo em vista as responsabilidades previstas no caput e o § 2º, do artigo 48 do Decreto nº 6.952/2009, que preveem as obrigações do agente operador do FDNE acerca do acompanhamento e fiscalização dos projetos e no art. 10, § 6º, do Decreto-Lei nº 200/1967, que preveem as responsabilidades do órgão concedentes quanto às providências destinadas a acompanhar e aprovar a regular aplicação dos recursos transferidos.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Recomendação atendida.

Item 3 – Constatação:

Ausência do projeto executivo atualizado na SUDENE e no BNB.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.056/2010:

Solicitar ao BNB que obtenha o projeto executivo efetivamente em vigor e exija da TLISA o envio prévio de quaisquer alterações do projeto da ferrovia Transnordestina.

Manifestação do Gestor:

“(…)

Em razão do contrato firmado com o Banco do Nordeste, a Sudene encaminhou aquela instituição ofício nº 2036/2010-SUDENE, de 08/10/2010, solicitando providências acerca dessa questão. O Banco do Nordeste, por sua vez, protocolou junto à empresa ofício nº 011/2010, de 21/10/2010, solicitando referida documentação.

“(…)”

No Ofício GAPRE-2010/1794, de 29/10/2010, encaminhado à SUDENE, consta a seguinte manifestação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB sobre esse ponto:

“(…)”

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Encaminhamos, em anexo, o ofício nº 011/2010, de 21 de outubro de 2010, emitido pela Agência Fortaleza Centro, devidamente protocolizado na empresa Transnordestina Logística S/A, solicitando referida documentação e informações".

Mediante o Ofício nº 011/2010, de 21/10/2010, o BNB solicitou à Transnordestina Logística S/A o seguinte:

"(...) Apresentação de cópia do projeto executivo em vigor, contemplando, inclusive, quaisquer alterações do Projeto da Ferrovia Transnordestina. (...)"

Análise do Controle Interno:
NÃO ACATADO

Acerca desse item, de acordo com a documentação encaminhada à CGU, não há referência à manifestação da empresa TLSA sobre o envio das informações solicitadas pelo BNB. Tampouco há registro de reiteração da apresentação do projeto executivo, conforme exposto no Ofício nº 011/2010 do Banco enviado à empresa.

Com isso, verifica-se que a situação apontada no item "B" Nota Técnica nº 2.056/2010, qual seja, a ausência do projeto executivo atualizado tanto na SUDENE como no BNB. Tal situação contraria o disposto no artigo 47 do Decreto nº 6.952, de 02 de setembro de 2009, em que é obrigatória a prévia autorização da SUDENE, ouvido o agente operador do Fundo, para efetivação de quaisquer modificações pela empresa titular do projeto no empreendimento. Além disso, é demonstrada a fragilidade no acompanhamento e no controle do empreendimento por parte dos gestores.

Sendo assim, relativamente a esse ponto, entende-se que as providências adotadas pelo BNB não são suficientes para o adequado acompanhamento e fiscalização do projeto da Ferrovia Transnordestina, motivo pelo qual se mantém a recomendação em tela.

Posição da Secretaria Federal de Controle:
Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.541/2012:
Solicitar ao BNB que obtenha o projeto executivo efetivamente em vigor e exija da TLSA o envio prévio de quaisquer alterações do projeto da ferrovia Transnordestina.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/12/2012

Manifestação do Gestor:
Mediante o Memorando nº 004/2013 – CGFD/DFIN, de 06/03/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

"O BNB por meio do Ofício DIRET 2013/004, acima identificado, encaminhou o Ofício nº 113/2012, de 21.12.2012, da Agência Fortaleza Centro, desse Banco, informando que recebeu da TLSA o projeto executivo da Ferrovia Transnordestina, digitalizado em 4 DVDs, de todos os trechos atualizados (cópia anexa)".

No Ofício nº 113/2012, de 21/12/2012, encaminhado à SUDENE, consta a seguinte manifestação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB:

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



“Sobre esse ponto, informamos que o Banco do Nordeste enviou à Transnordestina, o Ofício nº 011/2010, em 21 de outubro de 2010, o qual enviamos cópia anexa, solicitando apresentação do projeto executivo em vigor, contemplando, inclusive, quaisquer alterações do Projeto da Ferrovia Transnordestina, e informações acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos.

Em 21 de dezembro de 2012, através do Ofício nº CEX-PRTR-790-12, a Transnordestina Logística S/A, remeteu o projeto executivo da Ferrovia Transnordestina, digitalizado em 4 DVDs, de todos os trechos atualizados, o qual remetemos em anexo, em atendimento a referida solicitação”.

Análise do Controle Interno:

ATENDIDA

Acerca desse item, de acordo com a documentação encaminhada à CGU, restou comprovado que a empresa TLSA enviou as informações solicitadas pelo BNB. Com isso, verifica-se que a situação apontada no item “B” Nota Técnica nº 2.056/2010, qual seja, a ausência do projeto executivo atualizado tanto na SUDENE como no BNB foi elidida.

Sendo assim, entendemos que cabe ao Banco, de posse de projeto executivo, proceder ao adequado acompanhamento e fiscalização do projeto da Ferrovia Transnordestina, motivo pelo qual encerramos este ponto.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Recomendação atendida.

Item 4 – Constatação:

Contabilização agregada por fontes de financiamento do projeto.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.056/2010:

Normatizar, juntamente com o BNB, o Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e o Conselho Deliberativo da SUDENE, a execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis.

Manifestações do Gestor:

“(…)

Conforme preceitua o Regulamento do FDNE, Anexo ao Decreto nº 6.952, de 02/09/2009, em seu art. 46, os beneficiários de recursos do FDNE deverão manter os registros contábeis nos termos da legislação em vigor, observando ainda as normas específicas estabelecidas pela SUDENE e pelo Agente Operador, devendo ser abertas na contabilidade das empresas titulares de projetos contas para registrar o investimento relativo ao projeto, observando que:

I – no ativo deverá existir conta especial, desdobrada em tantas subcontas quantos forem os itens principais do projeto;

II – no passivo, contas a pagar desdobradas igualmente pelos itens principais do projeto e destinadas a consignar os saldos não pagos, relativos aos investimentos efetuados, registrados na conta do ativo.

Para garantir a observância desses termos, quando da formalização do negócio se inclui no Contrato de Investimento, firmado entre a empresa e o agente operador, cláusula específica sobre o assunto em questão.

Considerando que as cláusulas contratuais constituem obrigação para a empresa, entendemos não ser necessária a criação de outras normas para regulamentar tal procedimento. Em assim sendo, notificamos a empresa sobre a inobservância dos termos contratuais, mediante ofício nº 2172/2010/SUDENE, de 29/10/2010, cópia anexa.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



(...)"

No Ofício nº 2172/2010/SUDENE, de 29/10/2010, consta a seguinte solicitação à empresa TLSA:

"(...)

Considerando que quando da formalização do negócio, mediante assinatura do Contrato de Investimento, constou cláusula específica sobre esse procedimento e que essas cláusulas contratuais constituem obrigação dessa empresa, recomendamos a adoção imediata dos registros contábeis nos termos contratuais.

3. *Para que possamos atender as exigências formuladas pelo órgão de controle interno, solicitamos que no prazo de 15 dias a contar do recebimento deste, sejam comunicadas as providências adotadas, com elementos suficientes para comprovação junto à Controladoria-Geral da União, dos procedimentos que foram implantados.*

(...)"

Mediante o expediente nº CEX-PRTR-594-10, de 13.12.2010, a empresa Transnordestina Logística S/A expôs conforme o seguinte:

"(...)

II – A TLSA por ser uma Companhia concessionária é requerida a seguir o plano de contas contábil determinado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, conforme Resolução nº 1.773 de 20 de dezembro de 2006. Este plano de contas permite a segregação das fontes de financiamentos e sua classificação nos demonstrativos contábeis nas contas de ativo e passivo da TRANSNORDESTINA. Nas contas de Ativo, os saldos do Projeto Nova Transnordestina são identificados e segregados nas rubricas de ativo imobilizado, impostos a recuperar, adiantamento a fornecedores e bancos. Nas contas de Passivo os saldos estão segregados nas rubricas de empréstimos de curto e longo prazo, fornecedores e adiantamento de clientes. Para substanciar o mencionado, anexamos tabela detalhando as contas contábeis e subcontas que permitem a segregação e classificação adequada das contas do projeto Nova Transnordestina e que permite identificar os saldos contábeis por Trechos e Usos, permitindo o atendimento as normas do Agente Operador e SUDENE, da Agência Concessionária – ANTT e também as normas contábeis estabelecidas pelo CFC – Conselho Federal de Contabilidade e CVM.

(...)"

Análise do Controle Interno: PARCIALMENTE ACATADO

De acordo com a documentação encaminhada pela empresa TLSA, consta tabela das contas contábeis e subcontas identificadas por Trechos e Usos do projeto da Ferrovia Transnordestina. Nesse sentido, a conta contábil BANCOS CONTA MOVIMENTO é apresentada conforme a tabela a seguir:

TRECHO	CONTA	DESC CONTA
BANCOS CONTA MOVIMENTO		
TODOS OS TRECHOS	1.1.1.01.03.002.000003	Banco do Brasil-C/C 5853-X Ag. 1604-7 TND
TODOS OS TRECHOS	1.1.1.01.03.008.000001	BNB – CC 14366-9 Ag. 016- FINOR
TODOS OS TRECHOS	1.1.1.01.03.008.000004	BNB – CC 35356-6 – FDNE – REC PRÓPRIO
SALGUEIRO – SUAPE / SALGUEIRO – TRINDADE / MV – SALGUEIRO	1.1.1.01.03.008.000002	BNB – CC 28769-5 – FDNE – MÓDULO 1
SALGUEIRO – TRINDADE	1.1.1.01.03.008.000003	BNB – CC 29448-9 Ag. 016 – FNE
ELISEU MARTINS – TRINDADE	1.1.1.01.03.008.000006	BNB – CC 49799-1 – FDNE – MÓDULO 2
MV - PECÉM	1.1.1.01.03.008.000007	BNB – CC 49803-3 – FDNE – MÓDULO 3

Desse modo, verificou-se que a empresa TLSA procedeu à segregação nos registros das contas por fontes de financiamento dos recursos do projeto da ferrovia. Com isso, passa a haver uma correspondência direta entre os registros contábeis, comprovantes de pagamentos aos fornecedores

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



da empresa e a fonte financiadora, demonstrando maior transparência na apresentação das contas contábeis.

No que diz respeito à recomendação constante deste item, apesar das providências adotadas pela SUDENE no sentido de diligenciar a empresa para a adoção imediata dos registros contábeis nos termos contratuais, a Superintendência não procedeu ao atendimento desse ponto. Segundo o posicionamento da Autarquia, não há a necessidade da criação de outras normas específicas para obrigar a segregação das fontes de financiamento dos registros contábeis dos projetos que possuem recursos do FDNE e do FNE. Ainda de acordo com a SUDENE, tal obrigação está prevista nas cláusulas contratuais com a empresa.

Em nosso entendimento, contudo, a normatização, juntamente com o BNB, o Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – SFRI e o Conselho Deliberativo da SUDENE, da execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis, representaria uma evolução no controle e no acompanhamento do Banco e outras instituições ou órgãos financiadores junto aos empreendimentos beneficiários dos recursos desses fundos. Com isso, seria facilitada a padronização dos registros contábeis dos fundos públicos para os projetos a que se destinam, diminuindo o risco de cláusulas contratuais que não disponham claramente sobre o assunto.

Além disso, no caso específico do projeto da Ferrovia Transnordestina, não há cláusula que defina, explicitamente, essa segregação dos registros contábeis pelas fontes de financiamento. Da análise do Contrato Particular de Investimento com Recursos do FDNE, celebrado entre a empresa TLISA e o BNB, de 3.4.2009, constante às folhas nºs 2981 a 3001 do Processo SUDENE nº 593330000216/2005-79, observou-se que não está prevista tal separação contábil das fontes de financiamento.

Cabe ressaltar que a previsão acerca dos registros contábeis, constante da Cláusula Nona do contrato, representa uma cópia adaptada para esse instrumento da Seção II – Execução Contábil dos Projetos, do Capítulo VIII – da Execução do Projeto, do Decreto nº 6.952, de 2.9.2009, que aprovou o regulamento do FDNE. No contrato celebrado entre a empresa e o BNB, consta o seguinte teor:

“(…)

CLÁUSULA NONA. DOS REGISTROS CONTÁBEIS

A EMPRESA deverá manter os registros contábeis nos termos da legislação em vigor, observando ainda as normas específicas estabelecidas pela SUDENE e pelo BNB.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. *Deverão ser abertas, na contabilidade da EMPRESA, contas para registrar o investimento relativo ao projeto, observando que:*

I - no ativo deverá existir conta especial, desdobrada em tantas subcontas quantos forem os itens principais do projeto;

II - no passivo, contas a pagar desdobradas igualmente pelos itens principais do projeto e destinadas a consignar os saldos não pagos, relativos aos investimentos efetuados, registrados na conta do ativo; e

III - sempre que um item qualquer do investimento for movimentado, a mecânica do registro será:

a) caso integralmente pago, seu valor total será registrado na subconta específica;

b) caso não esteja pago, deverá seu valor ser registrado na subconta específica e a contrapartida ser lançada em contas a pagar, subconta específica; no caso de pagamento parcial, somente a parte não paga movimentará as contas a pagar; e

c) as contas a pagar serão debitadas no instante em que se efetivem os pagamentos dos valores lançados.

PARÁGRAFO SEGUNDO. *Os documentos comprobatórios dos lançamentos efetuados serão separados e ordenados de forma a facilitar sua verificação, devendo ser agrupados em pastas correspondentes às contas abertas na contabilidade da EMPRESA.*

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



PARÁGRAFO TERCEIRO. *A comprovação da veracidade dos lançamentos será feita pela verificação das notas fiscais, faturas, folhas de pagamento, contratos e demais documentos comprobatórios, observada ainda a mecânica de lançamento estabelecida no PARÁGRAFO PRIMEIRO desta cláusula.*
(...)"

Nesse aspecto, conforme se depreende da cláusula contratual, verificou-se a continuação da ausência da obrigatoriedade da segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis.

Sendo assim, em que pese a empresa TLSA ter procedido à segregação dos registros das contas por fontes de financiamento dos recursos do projeto da ferrovia, entende-se que as providências adotadas pela SUDENE não são suficientes para a normatização dos registros contábeis para os projetos financiados com recursos do FDNE e do FNE, motivo pelo qual é reformulada a recomendação referente ao item.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.541/2012:

Adotar providências junto ao Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – SFRI e ao Conselho Deliberativo da SUDENE para normatizar a execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis dos demais projetos a serem financiados pelos fundos.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/12/2012

Manifestação do Gestor:

Mediante o Memorando nº 004/2013 – CGFD/DFIN, de 06/03/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação à empresa TLSA, o Coordenador de Orçamento, Contabilidade e Finanças reafirma, em resposta ao Memorando de 01.03.2012 (cópia anexa), que “a TLSA, por ser uma Companhia concessionária é requerida a seguir o plano de contas contábil determinado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, conforme Resolução nº 1.773, de 20 de novembro de 2006” (documento anexo).

No tocante à recomendação de articulação com o Ministério da Integração Nacional para a edição de normas que tornem obrigatória a segregação das fontes de financiamento nos registros contábeis, a SUDENE esclarece o seguinte:

- *está sendo elaborado um documento que servirá como manual de operacionalização do FDNE, a ser amplamente divulgado e direcionado às empresas que buscam o apoio do Fundo. Esse documento fixará diversas regras para os empreendedores, desde a elaboração da Consulta Prévia até o acompanhamento da implantação do projeto. Podemos nos comprometer, neste ato, a incluir entre as regras do citado manual, a orientação dessa CGU quanto à contabilização agregada por fontes de financiamento. Considerando que a elaboração do dito documento é complexa e envolve várias etapas, áreas de atuação e agentes operadores diversos, sua finalização deverá se dar até o final do exercício de 2013;*
- *por outro lado, firmamos também neste ato o compromisso de alterar a cláusula contratual que trata da matéria, para que nos próximos contratos a serem firmados a regra de obrigatoriedade dessa segregação apareça com mais clareza para os empresários;*
- *com relação ao FNE, a SUDENE orientará o Banco do Nordeste (gestor e operador do Fundo) para que seja fixada claramente esta regra em suas operações”.*

Análise do Controle Interno:

REVISADA

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Com relação ao plano de contas apresentado pela empresa TLISA à época, verificamos que este deveria cumprir as determinações, entre outras, do Decreto nº 6.952/2009 e da Resolução nº 1.773/2006 da ANTT, entretanto, entre as recomendações iniciais e a resposta do gestor, datada de 12/03/2013, verificamos que ocorreram importantes alterações na legislação.

Primeiramente, a Resolução ANTT nº 3.847, de 20 de junho de 2012 revogou a Resolução nº 1.773/2006, e aprovou a Revisão nº 2 do Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros, cujas regras deverão ser obrigatoriamente aplicadas a partir do exercício contábil que se iniciou em 1º de janeiro de 2012. Conforme item 5.1.2 do Plano de Contas integrante deste Manual, a estrutura de cada conta contábil é composta por uma parte numérica (código) e outra alfabética (título), não devendo ser alterada. A parte numérica é estruturada por um conjunto de até 13 (treze) dígitos, sendo que o nível de 1º Grau ou Grupo de Contas, no seu conjunto, formará o razão geral ou razão sintético. Os níveis de 2º, 3º e 4º Graus ou Grupos de Subcontas, nos seus respectivos conjuntos, formarão o razão auxiliar ou razão analítico.

A ANTT estabeleceu critérios até o nível de 3º Grau, ficando a abertura do nível de 4º Grau a critério da Concessionária para controle analítico das contas. Desta forma, é plenamente viável a adequação do plano de contas da ANTT às determinações quanto à execução contábil dos projetos, presentes no Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, utilizando o nível de 4º Grau para proceder à segregação por fontes de financiamento.

Quanto ao Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, temos, atualmente, dois regulamentos vigentes, o primeiro para operações formalizadas até 03/04/2012, que foi aprovado pelo Decreto nº 6.952, de 02/09/2009 e o segundo, para operações formalizadas posteriormente à data mencionada, que foi aprovado pelo Decreto nº 7.838, de 09/11/2012.

Em ambos os dispositivos, permanece o comando legal determinando que os beneficiários de recursos do FDNE devam manter os registros contábeis nos termos da legislação em vigor, observadas as normas específicas estabelecidas pela SUDENE e pelo agente operador. Desta forma, permanece o dever da SUDENE para normatizar a execução contábil dos projetos do FDNE.

Quanto às três linhas de ação apresentadas pelo gestor no sentido de atender a recomendação, quais sejam: elaborar manual de operacionalização do FDNE, alterar a cláusula contratual que trata da matéria e orientar o agente operador para que seja fixada claramente esta regra em suas operações; todas ainda se encontram pendentes de execução.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Revisão da recomendação.

Recomendação ao Gestor (001):

Adotar providências junto ao Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – SFRI e ao Conselho Deliberativo da SUDENE para normatizar a execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis dos demais projetos a serem financiados pelos fundos.

Recomendação ao Gestor (002):

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS

Dinheiro público é da sua conta.



www.portaldatransparencia.gov.br

11

Instar a empresa Transnordestina Logística S/A para que apresente o Plano de Contas de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis, cumprindo, concomitantemente, as determinações presentes tanto na Resolução ANTT nº 3.847/2012, quanto no Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.

Recomendação ao Gestor (003):

Quanto à segregação por fontes de financiamento, apresentar cópia do manual de operacionalização do FDNE, bem como cópia da Resolução que o aprova, abordando o tema, modelo de contrato contendo a cláusula que trata da matéria e documentação que comprove a orientação ao agente operador para que seja fixada claramente esta regra em suas operações.

Prazo para Atendimento das Recomendações: 31/12/2013

Item 5 – Constatação:

Baixa efetividade nas ações do Grupo Executivo Interministerial.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.056/2010:

Incitar o Grupo Executivo Interministerial com vistas a obter ações e recursos que propiciem um efetivo acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina.

Manifestação do Gestor:

“(…)

Em que pese adotarmos esta postura em todas as reuniões que participam representantes desta Superintendência, reforçaremos os termos dessa recomendação junto aos coordenadores do Grupo Interministerial, solicitando constar em ata tal posicionamento.

“(…)”

Análise do Controle Interno:

NÃO ACATADO

Sobre este ponto, de acordo com o relatado na Nota Técnica nº 2.056/2010, foi criado Grupo Executivo Interministerial a fim de acompanhar e fiscalizar as obras da ferrovia Transnordestina. Entretanto, foi verificada baixa efetividade nas ações do Grupo Executivo.

Conforme a minuta da primeira reunião realizada após publicação da Portaria, foi exposta a dificuldade para se realizarem fiscalizações conjuntas com os diferentes financiadores do projeto e que somente o FINOR possuía um calendário de fiscalização trimestral legalmente definido.

Ademais, essa foi a única reunião realizada após a publicação da Portaria Interministerial que instituiu o Grupo, sendo que é previsto neste normativo no inciso IV, do artigo 2º, a realização de reuniões de avaliação da execução da obra com periodicidade trimestral. Contudo, não houve informações sobre reunião realizada após fevereiro de 2010.

Além disso, segundo o exposto na Nota Técnica nº 2.056/2010, não houve referências a qualquer avaliação de acompanhamento e fiscalização da construção da ferrovia. Tratou-se somente de aspectos formais a serem observados no Relatório Consolidado de Acompanhamento a ser entregue pela empresa ao Grupo.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Sendo assim, a despeito da manifestação da SUDENE no sentido de atuar junto aos coordenadores do Grupo Interministerial e como não há referência ou encaminhamento de documentação acerca de reuniões mais recentes do Grupo com demonstração mais efetiva no acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina, entende-se que as providências adotadas pela Autarquia não são suficientes, motivo pelo qual é reformulada a recomendação referente ao item.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.541/2012:

Apresentar os resultados efetivos do acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina pelo Grupo Executivo Interministerial, fundamentados com documentação comprobatória das fiscalizações realizadas e cronogramas das reuniões realizadas pelo Grupo.

Manifestação do Gestor:

Mediante o Memorando nº 004/2013 – CGFD/DFIN, de 06/03/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

“O Grupo Executivo em apreço, criado pela Portaria Interministerial nº 4, de 31 de dezembro de 2009, publicada no DOU DE 01/01/2010, é composto por diversos Órgãos de diferentes Ministérios, entre eles: I - Secretaria de Gestão dos Programas de Transporte do Ministério dos Transportes - SEGES/MT; II - Departamento de Gestão de Fundos de Investimentos da Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional - DGF/SECEX/MI; III - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; IV - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; V -, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; VI - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e VII - Banco do Nordeste do Brasil – BNB, sob a Coordenação do representante do Ministério dos Transportes. Conforme se observa na Súmula da Reunião de 13.12.2012 (cópia anexa), este assunto foi discutido, tendo a SUDENE reiterado os termos da Nota Técnica em apreço. Sugere-se que esta recomendação, smj, seja encaminhada à Coordenação do Grupo que poderá melhor atender o questionamento em apreço”.

Análise do Controle Interno:

REVISADA

Consta, no item “Temas Discutidos” da Súmula de Reunião do Grupo de Trabalho Interministerial, de 13/12/2012, os seguintes pontos:

- “7. Destacou também o BNB e a SUDENE que as atividades de fiscalização técnico-contábil realizadas por estas instituições são suficientes em suas competências. Entretanto, a SUDENE apontou que, muito mais relevante que uma fiscalização, complementar, é a necessidade de um grupo interministerial mais atuante no que se refere à consolidação e distribuição das informações técnicas desenvolvidas por cada membro.
8. A SUDENE ainda informou que em recente fiscalização da CGU foi destacado por esta Controladoria a baixa efetividade nas ações do grupo interministerial na distribuição e consolidação das informações”.

Já no item “Encaminhamentos”, consta o seguinte quadro:

Ação	Responsável	Data Prevista
Encaminhamento dos relatórios de fiscalização elaborados ao Grupo Interministerial	BNB, SUDENE, MI, FINOR, ANTT, DNIT, BNDES	21/12/2012
Avaliar prazo para elaboração de documento consolidado da situação do projeto	MT, VALEC	15/01/2012 (SIC)
Desenvolvimento de documento consolidado e distribuição aos participantes do grupo	MT, VALEC	A definir

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



A despeito das alegações do gestor, é fato que a SUDENE é membro do grupo, e como tal, deveria participar das reuniões e tratativas e estar completamente informada dos resultados efetivos do acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina. Além disso, o gestor não apresentou documentação comprobatória das fiscalizações realizadas nem cronograma das reuniões realizadas pelo Grupo.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Revisão da recomendação.

Recomendação ao Gestor (001):

Apresentar cópia da análise da consistência das informações sobre a execução física e financeira da obra disponibilizadas pelos órgãos e entes públicos envolvidos no projeto, realizadas pelo Grupo de Trabalho, conforme previsto no inciso III do art. 2º da Portaria Interministerial nº 4, de 31/12/2009;

Recomendação ao Gestor (002):

Apresentar cópia da documentação comprobatória das fiscalizações e/ou acompanhamentos realizados pelo Grupo de Trabalhos, bem como cronograma das reuniões previstas pelo Grupo;

Recomendação ao Gestor (003):

Apresentar cópia do documento Consolidado de Avaliação do projeto, conforme definido na ata da reunião de 13/12/2012.

Prazo para Atendimento das Recomendações: 31/12/2013

Item 7 – Constatação:

Uso de recursos empregados na aquisição de dormentes para geração de lucros não previstos pelo financiamento do FDNE.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.056/2010:

Solicitar à TLISA informações acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos.

Manifestação da SUDENE:

“(…)

Pelos mesmos motivos apresentados em resposta ao item “b”, a Sudene repassou o assunto ao Banco do Nordeste para posicionamento acerca das questões em lide. O Banco do Nordeste, por sua vez, protocolou junto à empresa Transnordestina, ofício nº 011/2010, de 21/10/2010, solicitando referidas informações.

“(…)”

Análise do Controle Interno:

NÃO ACATADO

Conforme documentação enviada à CGU, o BNB solicitou à empresa Transnordestina mediante o Ofício nº 011/2010, de 21/10/2010, o encaminhamento de esclarecimentos, informações e documentação acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos. Todavia, não foi apresentada resposta da empresa sobre o assunto.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Sendo assim, em que pese a providência do BNB de solicitar as informações à empresa, devido à ausência de manifestação da empresa quanto à aquisição dos dormentes entende-se que as providências adotadas pela Autarquia não são suficientes, motivo pelo qual se mantém a recomendação em tela.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.541/2012:

Solicitar à empresa informações acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos.

Manifestação do Gestor:

Mediante o Memorando nº 004/2013 – CGFD/DFIN, de 06/03/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

“A empresa Transnordestina Logística S/A, encaminhou à SUDENE a correspondência nº CEX-PRTR-790-12, de 21.12.2012, recebida e protocolada sob o nº 59334.000004/2013-91, em 02.01.2013 (cópia anexa), apresentando a análise técnica e econômica da substituição dos dormentes de aço por dormentes de concreto, bem como, ofícios da ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres a respeito da análise da adequação técnica dos diversos trechos do projeto”.

Mediante o expediente nº CEX-PRTR-790-12, de 21.12.2012, a empresa Transnordestina Logística S/A apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao item 7, da Nota Técnica no que diz respeito às alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra da Ferrovia decorrentes da redução de preço unitário dos dormentes adquiridos, informando que após uma criteriosa análise técnica e econômica para a escolha do tipo de dormente que deveria ser utilizado na Ferrovia Transnordestina (Concreto x Aço), observou-se que o uso do dormente de concreto traria diversas vantagens, técnicas e econômicas, se comparado ao dormente de aço, entre as quais podemos destacar:

- *Projetado para uso em heavy-haul;*
- *Segurança máxima quanto a flambagem;*
- *Ótima capacidade isolante;*
- *Desnecessária a camada de pré-lastro;*
- *Menor possibilidade de descarrilamentos;*
- *Menor desgaste do lastro (não a necessidade de socaria);*
- *Menor nível de ruído;*
- ***Redução de custo projetada em aproximadamente 17%;***

Em anexo, segue o detalhamento técnico, referente à utilização do dormente de concreto, bem como, estimativa de custos dos dormentes, demonstrando as vantagens econômicas de sua utilização”. (grifo nosso)

No estudo comparativo entre tipos de dormentes, encaminhado em anexo ao expediente nº CEX-PRTR-790-12, observamos as seguintes considerações feitas pela empresa TLISA:

Premissas	Unid	Aço Lar- ga	Aço Mis- ta	Concreto monoblo- co larga	Concreto mono- bloco mista
Vida útil média esperada	anos	50	50	35	35
Vlr de aquisição/produção do dormente	R\$/unid	250	250	175	175
Vlr de aquisição da fixação	R\$/unid	50	75	54	81
Vlr de instalação - Distribuição + as- sentamento	R\$/unid	15,33	15,33	29,61	29,61
Valor total dormente instalado	R\$/unid	315,33	340,33	285,61 (SIC)	285,61

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



*“Na avaliação econômica entre a utilização do Dormente de concreto versus Aço, o primeiro apresentou custo total de fabricação instalado mais baixo que o Dormente de Aço a ser adquirido de terceiros. **A redução de custo projetada será aproximadamente 17%.** (grifo nosso)*

Análise do Controle Interno:

REVISADA

A despeito dos benefícios técnicos alegados pela empresa TLSA, e que não são o foco desta análise, verificamos que, conforme se depreende das próprias alegações apresentadas, ocorreu uma redução do valor total do dormente instalado em função da alteração do projeto.

Desta forma, resta caracterizado o uso de fontes de financiamento do FDNE para a geração de ganhos provenientes de redução dos custos originalmente previstos no orçamento, com a consequente destinação de tais recursos para outras atividades não previstas no projeto ou para compor a parcela que deveria ser realizada com recursos próprios.

Além disso, conforme foi explicitado no item G da Nota Técnica nº 2.056/2010, o Contrato sob o regime de Aliança, entre a empresa e a Construtora Norberto Odebrecht S/A, que ficou encarregada de fornecer dormentes de concreto para o projeto, poderá gerar lucros extraordinários às duas partes devido às previsões contratuais de compartilhamento de ganhos mediante as otimizações do empreendimento descritas anteriormente.

Assim, verificamos a utilização de recursos públicos federais para a geração de lucros extraordinários, não previstos no projeto, em benefício das duas empresas e que vão de encontro às finalidades do FDNE.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Revisão da recomendação.

Recomendação ao Gestor:

Quantificar o custo da redução do preço final dos dormentes instalados, inclusive com a devida atualização dos valores, e avaliar junto à empresa a restituição dos recursos ou efetuar a glosa das demais parcelas a serem liberadas.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 31/12/2013

3 – CONCLUSÃO

Diante das informações apresentadas, destaca-se a situação atual das constatações, após as manifestações apresentadas pela SUDENE, conforme consolidação a seguir:

ITEM NT nº 2.056/2010	SITUAÇÃO ATUAL
1. Estrutura de pessoal insuficiente para o acompanhamento e gestão do FDNE e da SUDENE.	Atendida – NT nº 2.541/2012.
2. Ausência de adequada fiscalização do projeto realizado pelo BNB.	Atendida – NT atual.
3. Ausência do projeto executivo atualizado	Atendida – NT atual.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



na SUDENE e no BNB.	
4. Contabilização agregada por fontes de financiamento do projeto.	Revisada – NT atual.
5. Baixa efetividade nas ações do Grupo Executivo Interministerial.	Revisada – NT atual.
6. Ausência de setores de controle interno na empresa.	Atendida – NT nº 2.541/2012.
7. Uso de recursos empregados na aquisição de dormentes para geração de lucros não previstos pelo financiamento do FDNE.	Revisada – NT atual.

Ante ao exposto, propõe-se o seguinte encaminhamento da presente Nota Técnica:

- a) À SUDENE, para as providências;
- b) Ao Ministério da Integração Nacional, para conhecimento e acompanhamento;
- c) À Assessoria Especial de Controle Interno – AECI/MI para conhecimento e acompanhamento; e
- d) Ao Ministério dos Transportes, para conhecimento.

Brasília, de setembro de 2013.

À consideração superior.

Assinado Digitalmente

Analista de Finanças e Controle

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS

Dinheiro público é da sua conta.



www.portaldatransparencia.gov.br



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: NOTA TÉCNICA nº 2128 /2013/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 24/09/2013

Referência: PROCESSO nº 00190.031100/2010-78

Assunto: Projeto Ferrovia Transnordestina.

Signatário(s):


ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE
Assinado Digitalmente em 23/09/2013

Relação de Despachos:

À consideração superior.


ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE
Assinado Digitalmente em 23/09/2013

Relação de Despachos:

De acordo. À consideração do senhor Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura - Substituto


Chefe de Divisão – DIINT
Assinado Digitalmente em 24/09/2013

Relação de Despachos:

De acordo. Encaminhe-se na forma proposta.


Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura – Substituto
Assinado Digitalmente em 24/09/2013



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

SAUS Quadra 1, Bloco "A", Ed. Darcy Ribeiro, 2º andar – 70.070-905

Telefone: (61) 2020-7215 – fax: (61) 2020-7123 – e-mail: sfcdiint@cgu.gov.br

Nota Técnica nº

/2014/DIINT/DI/SFC/CGU-PR

Assunto: Análise da manifestação da SUDENE a respeito das recomendações da CGU constantes da Nota Técnica nº 2128/2013/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 24/09/2013, quanto ao projeto da Ferrovia Transnordestina.

1 – INTRODUÇÃO

Senhor Coordenador-Geral,

Trata-se da análise da manifestação da SUDENE referente às recomendações constantes na Nota Técnica nº 2128/2013/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 24/09/2013, que tratou das análises relativas ao Trabalho de Auditoria Integrada CGU/SUDENE, acerca dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), destinados ao projeto da empresa Transnordestina Logística S/A (TLSA).

São apresentadas as análises, ponto a ponto, dos esclarecimentos prestados pela SUDENE referentes às constatações da NT nº 2.056/2010 que ainda estavam pendentes de atendimento. Desta forma, os itens um e seis da NT nº 2.541/2012 e dois e três da NT nº 2.128/2013 foram suprimidos, por já terem sido integralmente atendidos anteriormente.

As análises foram individualizadas com a descrição das constatações e recomendações da Nota Técnica nº 2.128/2013, com a transcrição das manifestações da SUDENE, do BNB e da TLSA, encaminhadas mediante Ofício nº 0384/2013 – AUDI/SUDENE, de 04/10/2013 e Ofício nº 0453/2013 – GAB/SUDENE, de 18/12/2013, além das análises e recomendações desta Controladoria.

2 – OCORRÊNCIAS

Item 4 – Constatação:

Contabilização agregada por fontes de financiamento do projeto.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.056/2010:

Normatizar, juntamente com o BNB, o Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e o Conselho Deliberativo da SUDENE, a execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Manifestações do Gestor:

(...)

Conforme preceitua o Regulamento do FDNE, Anexo ao Decreto nº 6.952, de 02/09/2009, em seu art. 46, os beneficiários de recursos do FDNE deverão manter os registros contábeis nos termos da legislação em vigor, observando ainda as normas específicas estabelecidas pela SUDENE e pelo Agente Operador, devendo ser abertas na contabilidade das empresas titulares de projetos contas para registrar o investimento relativo ao projeto, observando que:

I – no ativo deverá existir conta especial, desdobrada em tantas subcontas quantos forem os itens principais do projeto;

II – no passivo, contas a pagar desdobradas igualmente pelos itens principais do projeto e destinadas a consignar os saldos não pagos, relativos aos investimentos efetuados, registrados na conta do ativo.

Para garantir a observância desses termos, quando da formalização do negócio se inclui no Contrato de Investimento, firmado entre a empresa e o agente operador, cláusula específica sobre o assunto em questão.

Considerando que as cláusulas contratuais constituem obrigação para a empresa, entendemos não ser necessária a criação de outras normas para regulamentar tal procedimento. Em assim sendo, notificamos a empresa sobre a inobservância dos termos contratuais, mediante ofício nº 2172/2010/SUDENE, de 29/10/2010, cópia anexa.

(...)

No Ofício nº 2172/2010/SUDENE, de 29/10/2010, consta a seguinte solicitação à empresa TLSA:

(...)

Considerando que quando da formalização do negócio, mediante assinatura do Contrato de Investimento, constou cláusula específica sobre esse procedimento e que essas cláusulas contratuais constituem obrigação dessa empresa, recomendamos a adoção imediata dos registros contábeis nos termos contratuais.

3. Para que possamos atender as exigências formuladas pelo órgão de controle interno, solicitamos que no prazo de 15 dias a contar do recebimento deste, sejam comunicadas as providências adotadas, com elementos suficientes para comprovação junto à Controladoria-Geral da União, dos procedimentos que foram implantados.

(...)

Mediante o expediente nº CEX-PRTR-594-10, de 13.12.2010, a empresa Transnordestina Logística S/A expôs conforme o seguinte:

(...)

II – A TLSA por ser uma Companhia concessionária é requerida a seguir o plano de contas contábil determinado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, conforme Resolução nº 1.773 de 20 de dezembro de 2006. Este plano de contas permite a segregação das fontes de financiamentos e sua classificação nos demonstrativos contábeis nas contas de ativo e passivo da TRANSNORDESTINA. Nas contas de Ativo, os saldos do Projeto Nova Transnordestina são identificados e segregados nas rubricas de ativo imobilizado, impostos a recuperar, adiantamento a fornecedores e bancos. Nas contas de Passivo os saldos estão segregados nas rubricas de empréstimos de curto e longo prazo, fornecedores e adiantamento de clientes. Para substanciar o mencionado, anexamos tabela detalhando as contas contábeis e subcontas que permitem a segregação e classificação adequada das contas do projeto Nova Transnordestina e que permite identificar os saldos contábeis por Trechos e Usos, permitindo o atendimento as normas do Agente Operador e SUDENE, da Agência Concessionária – ANTT e também as normas contábeis estabelecidas pelo CFC – Conselho Federal de Contabilidade e CVM.

(...)

Análise do Controle Interno: PARCIALMENTE ACATADO

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



De acordo com a documentação encaminhada pela empresa TLSA, consta tabela das contas contábeis e subcontas identificadas por Trechos e Usos do projeto da Ferrovia Transnordestina. Nesse sentido, a conta contábil BANCOS CONTA MOVIMENTO é apresentada conforme a tabela a seguir:

<i>TRECHO</i>	<i>CONTA</i>	<i>DESC CONTA</i>
BANCOS CONTA MOVIMENTO		
<i>TODOS OS TRECHOS</i>	<i>1.1.1.01.03.002.000003</i>	<i>Banco do Brasil-C/C 5853-X Ag. 1604-7 TND</i>
<i>TODOS OS TRECHOS</i>	<i>1.1.1.01.03.008.000001</i>	<i>BNB – CC 14366-9 Ag. 016- FINOR</i>
<i>TODOS OS TRECHOS</i>	<i>1.1.1.01.03.008.000004</i>	<i>BNB – CC 35356-6 – FDNE – REC PRÓPRIO</i>
<i>SALGUEIRO – SUAPE / SALGUEIRO – TRINDADE / MV – SALGUEIRO</i>	<i>1.1.1.01.03.008.000002</i>	<i>BNB – CC 28769-5 – FDNE – MÓDULO 1</i>
<i>SALGUEIRO – TRINDADE</i>	<i>1.1.1.01.03.008.000003</i>	<i>BNB – CC 29448-9 Ag. 016 – FNE</i>
<i>ELISEU MARTINS – TRINDADE</i>	<i>1.1.1.01.03.008.000006</i>	<i>BNB – CC 49799-1 – FDNE – MÓDULO 2</i>
<i>MV - PECÉM</i>	<i>1.1.1.01.03.008.000007</i>	<i>BNB – CC 49803-3 – FDNE – MÓDULO 3</i>

Desse modo, verificou-se que a empresa TLSA procedeu à segregação nos registros das contas por fontes de financiamento dos recursos do projeto da ferrovia. Com isso, passa a haver uma correspondência direta entre os registros contábeis, comprovantes de pagamentos aos fornecedores da empresa e a fonte financiadora, demonstrando maior transparência na apresentação das contas contábeis.

No que diz respeito à recomendação constante deste item, apesar das providências adotadas pela SUDENE no sentido de diligenciar a empresa para a adoção imediata dos registros contábeis nos termos contratuais, a Superintendência não procedeu ao atendimento desse ponto. Segundo o posicionamento da Autarquia, não há a necessidade da criação de outras normas específicas para obrigar a segregação das fontes de financiamento dos registros contábeis dos projetos que possuem recursos do FDNE e do FNE. Ainda de acordo com a SUDENE, tal obrigação está prevista nas cláusulas contratuais com a empresa.

Em nosso entendimento, contudo, a normatização, juntamente com o BNB, o Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – SFRI e o Conselho Deliberativo da SUDENE, da execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis, representaria uma evolução no controle e no acompanhamento do Banco e outras instituições ou órgãos financiadores junto aos empreendimentos beneficiários dos recursos desses fundos. Com isso, seria facilitada a padronização dos registros contábeis dos fundos públicos para os projetos a que se destinam, diminuindo o risco de cláusulas contratuais que não disponham claramente sobre o assunto.

Além disso, no caso específico do projeto da Ferrovia Transnordestina, não há cláusula que defina, explicitamente, essa segregação dos registros contábeis pelas fontes de financiamento. Da análise do Contrato Particular de Investimento com Recursos do FDNE, celebrado entre a empresa TLSA e o BNB, de 3.4.2009, constante às folhas nºs 2981 a 3001 do Processo SUDENE nº 593330000216/2005-79, observou-se que não está prevista tal separação contábil das fontes de financiamento.

Cabe ressaltar que a previsão acerca dos registros contábeis, constante da Cláusula Nona do contrato, representa uma cópia adaptada para esse instrumento da Seção II – Execução Contábil dos Projetos, do Capítulo VIII – da Execução do Projeto, do Decreto nº 6.952, de 2.9.2009, que aprovou o regulamento do FDNE. No contrato celebrado entre a empresa e o BNB, consta o seguinte teor:

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



(...)

CLÁUSULA NONA. DOS REGISTROS CONTÁBEIS

A EMPRESA deverá manter os registros contábeis nos termos da legislação em vigor, observando ainda as normas específicas estabelecidas pela SUDENE e pelo BNB.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. Deverão ser abertas, na contabilidade da EMPRESA, contas para registrar o investimento relativo ao projeto, observando que:

I - no ativo deverá existir conta especial, desdobrada em tantas subcontas quantos forem os itens principais do projeto;

II - no passivo, contas a pagar desdobradas igualmente pelos itens principais do projeto e destinadas a consignar os saldos não pagos, relativos aos investimentos efetuados, registrados na conta do ativo; e

III - sempre que um item qualquer do investimento for movimentado, a mecânica do registro será:

a) caso integralmente pago, seu valor total será registrado na subconta específica;

b) caso não esteja pago, deverá seu valor ser registrado na subconta específica e a contrapartida ser lançada em contas a pagar, subconta específica; no caso de pagamento parcial, somente a parte não paga movimentará as contas a pagar; e

c) as contas a pagar serão debitadas no instante em que se efetivem os pagamentos dos valores lançados.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Os documentos comprobatórios dos lançamentos efetuados serão separados e ordenados de forma a facilitar sua verificação, devendo ser agrupados em pastas correspondentes às contas abertas na contabilidade da EMPRESA.

PARÁGRAFO TERCEIRO. A comprovação da veracidade dos lançamentos será feita pela verificação das notas fiscais, faturas, folhas de pagamento, contratos e demais documentos comprobatórios, observada ainda a mecânica de lançamento estabelecida no PARÁGRAFO PRIMEIRO desta cláusula.

(...)

Nesse aspecto, conforme se depreende da cláusula contratual, verificou-se a continuação da ausência da obrigatoriedade da segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis.

Sendo assim, em que pese a empresa TLSA ter procedido à segregação dos registros das contas por fontes de financiamento dos recursos do projeto da ferrovia, entende-se que as providências adotadas pela SUDENE não são suficientes para a normatização dos registros contábeis para os projetos financiados com recursos do FDNE e do FNE, motivo pelo qual é reformulada a recomendação referente ao item.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.541/2012:

Adotar providências junto ao Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – SFRI e ao Conselho Deliberativo da SUDENE para normatizar a execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis dos demais projetos a serem financiados pelos fundos.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 13/12/2012

Manifestação do Gestor:

Mediante o Memorando nº 004/2013 – CGFD/DFIN, de 06/03/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

Em relação à empresa TLSA, o Coordenador de Orçamento, Contabilidade e Finanças reafirma, em resposta ao Memorando de 01.03.2012 (cópia anexa), que "a TLSA, por ser uma Companhia concessionária é

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



requerida a seguir o plano de contas contábil determinado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, conforme Resolução nº 1.773, de 20 de novembro de 2006" (documento anexo).

No tocante à recomendação de articulação com o Ministério da Integração Nacional para a edição de normas que tornem obrigatória a segregação das fontes de financiamento nos registros contábeis, a SUDENE esclarece o seguinte:

- *está sendo elaborado um documento que servirá como manual de operacionalização do FDNE, a ser amplamente divulgado e direcionado às empresas que buscam o apoio do Fundo. Esse documento fixará diversas regras para os empreendedores, desde a elaboração da Consulta Prévia até o acompanhamento da implantação do projeto. Podemos nos comprometer, neste ato, a incluir entre as regras do citado manual, a orientação dessa CGU quanto à contabilização agregada por fontes de financiamento. Considerando que a elaboração do dito documento é complexa e envolve várias etapas, áreas de atuação e agentes operadores diversos, sua finalização deverá se dar até o final do exercício de 2013;*
- *por outro lado, firmamos também neste ato o compromisso de alterar a cláusula contratual que trata da matéria, para que nos próximos contratos a serem firmados a regra de obrigatoriedade dessa segregação apareça com mais clareza para os empresários;*
- *com relação ao FNE, a SUDENE orientará o Banco do Nordeste (gestor e operador do Fundo) para que seja fixada claramente esta regra em suas operações.*

Análise do Controle Interno:

REVISADA

Com relação ao plano de contas apresentado pela empresa TLSA à época, verificamos que este deveria cumprir as determinações, entre outras, do Decreto nº 6.952/2009 e da Resolução nº 1.773/2006 da ANTT, entretanto, entre as recomendações iniciais e a resposta do gestor, datada de 12/03/2013, verificamos que ocorreram importantes alterações na legislação.

Primeiramente, a Resolução ANTT nº 3.847, de 20 de junho de 2012 revogou a Resolução nº 1.773/2006, e aprovou a Revisão nº 2 do Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros, cujas regras deverão ser obrigatoriamente aplicadas a partir do exercício contábil que se iniciou em 1º de janeiro de 2012. Conforme item 5.1.2 do Plano de Contas integrante deste Manual, a estrutura de cada conta contábil é composta por uma parte numérica (código) e outra alfabética (título), não devendo ser alterada. A parte numérica é estruturada por um conjunto de até 13 (treze) dígitos, sendo que o nível de 1º Grau ou Grupo de Contas, no seu conjunto, formará o razão geral ou razão sintético. Os níveis de 2º, 3º e 4º Graus ou Grupos de Subcontas, nos seus respectivos conjuntos, formarão o razão auxiliar ou razão analítico.

A ANTT estabeleceu critérios até o nível de 3º Grau, ficando a abertura do nível de 4º Grau a critério da Concessionária para controle analítico das contas. Desta forma, é plenamente viável a adequação do plano de contas da ANTT às determinações quanto à execução contábil dos projetos, presentes no Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, utilizando o nível de 4º Grau para proceder à segregação por fontes de financiamento.

Quanto ao Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, temos, atualmente, dois regulamentos vigentes, o primeiro para operações formalizadas até 03/04/2012, que foi aprovado pelo Decreto nº 6.952, de 02/09/2009 e o segundo, para operações formalizadas posteriormente à data mencionada, que foi aprovado pelo Decreto nº 7.838, de 09/11/2012.

Em ambos os dispositivos, permanece o comando legal determinando que os beneficiários de recursos do FDNE devam manter os registros contábeis nos termos da legislação em vigor, observadas as normas específicas estabelecidas pela SUDENE e pelo agente operador. Desta forma, permanece o dever da SUDENE para normatizar a execução contábil dos projetos do FDNE.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Quanto às três linhas de ação apresentadas pelo gestor no sentido de atender a recomendação, quais sejam: elaborar manual de operacionalização do FDNE, alterar a cláusula contratual que trata da matéria e orientar o agente operador para que seja fixada claramente esta regra em suas operações; todas ainda se encontram pendentes de execução.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Revisão da recomendação.

Recomendação ao Gestor (001):

Adotar providências junto ao Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – SFRI e ao Conselho Deliberativo da SUDENE para normatizar a execução contábil dos projetos do FDNE e do FNE, de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis dos demais projetos a serem financiados pelos fundos.

Recomendação ao Gestor (002):

Instar a empresa Transnordestina Logística S/A para que apresente o Plano de Contas de forma a haver segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis, cumprindo, concomitantemente, as determinações presentes tanto na Resolução ANTT nº 3.847/2012, quanto no Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.

Recomendação ao Gestor (003):

Quanto à segregação por fontes de financiamento, apresentar cópia do manual de operacionalização do FDNE, bem como cópia da Resolução que o aprova, abordando o tema, modelo de contrato contendo a cláusula que trata da matéria e documentação que comprove a orientação ao agente operador para que seja fixada claramente esta regra em suas operações.

Prazo para Atendimento das Recomendações: 31/12/2013

Manifestação do Gestor:

Mediante o Memorando nº 0040/2013 – DFIN/CGFD, de 04/10/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 0384/2013 – AUDI/SUDENE, de 04/10/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

Recomendação 001:

A adoção dessa medida, conquanto desejada, impõe um processo de articulação entre os diversos agentes gestores/administradores dos Fundos de Desenvolvimento e Constitucionais.

2. *Isoladamente, ou a par da concessão de financiamento decorrente, exclusivamente, à conta do FNE, acreditamos que ela se subordina a Lei Nº 7.827/89 que estabelece ser atribuição de seu administrador (BNB):*

Lei nº 7.827/89 (...); Art.15 (...) Inciso II - definir normas, procedimentos e condições operacionais próprias da atividade bancária, respeitadas, dentre outras, as diretrizes constantes dos programas de financiamento aprovados pelos Conselhos Deliberativos de cada Fundo; (Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12.1.2001).

3. *Outrossim, dada essa mesma legislação, cabe àquele Banco:*

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Lei nº 7.827/89 (...); Art.15 (...) Inciso V - prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações ao Ministério da Integração Nacional e ao Conselho Deliberativo da SUDENE.

3. (sic) *Quando a composição das fontes de recursos que contemplarem, além dos recursos do FDNE, outras fontes de financiamento, particularmente as de origem pública, é mister que se proceda à segregação das respectivas contas, vinculando-as aos itens de investimento evitando-se possíveis superposições de fontes, e mesmo se o projeto vem sendo implantando em obediência ao cronograma físico-financeiro, correlacionando os investimentos (usos) com as devidas fontes.*

4. *No entanto, quando se tratar de disciplinamento global envolvendo os diversos Fundos, de per si, os questionamentos e recomendações, acreditamos, estariam melhor encaminhados ao Ministério da Integração Nacional - MI que, em princípio, para adotar os posicionamentos recomendados por essa CGU, teria que se articular e ouvir os administradores dos Fundos de Desenvolvimento e Constitucionais, num trabalho amplo que exigirá mais tempo e dedicação de todos os Entes envolvidos.*

5. *Em termos abrangentes, a SUDENE, considerando o constante nas cláusulas contratuais específicas e vinculadas aos procedimentos recomendados nos incisos I e II do §1º do art. 35 do Regulamento do FDNE (Decreto Nº 7.838/2012), considerou que o ali expresso, efetivamente, atendia aos fins colimados, haja vista exigência/dever do beneficiário de recursos do FDNE promover na sua contabilidade (ativo e passivo), a abertura de subcontas específicas e consequente desdobramento. Desse modo estar-se-ia viabilizando mais clareza nos referenciais e registros financeiros e contábeis dos investimentos, e melhor conjugando as relações de usos e fontes de recursos.*

6. *No entanto, e em atendimento a demanda ora formulada por essa CGU, e após discussões técnicas, está sendo submetida à próxima reunião da Diretoria Colegiada desta Autarquia, para apreciação e aprovação, minuta de Resolução determinando ao agente operador incluir cláusula contratual que obrigue a empresa titular do projeto a segregar as fontes de financiamento por item de investimento nos seus registros contábeis, inclusive a abertura de contas e subcontas e seus desdobramentos.*

7. *Esse procedimento, assim que aprovado, o que se acredita acontecerá no decorrer da próxima semana, integrará o Manual de Procedimentos e Operacionalização do FDNE, aprovado pela Resolução nº 164/2013, da Diretoria Colegiada da SUDENE.*

Recomendação 002:

1. *Na oportunidade, estamos oficiando aquela Empresa quanto à demanda e orientação formulada por essa Controladoria-Geral, ressaltando a oportunidade de se proceder a um processo de acompanhamento dos investimentos por itens e subitens e seus desdobramentos, vinculando-os diretamente às efetivas fontes de financiamento, permitindo, assim, mais eficiência, clareza e objetividade no controle e execução contábil do projeto.*

2. *Ademais, foi solicitando à Transnordestina que no prazo de 15 (quinze) dias, contado da recepção da referida solicitação, aquela Empresa comunique à SUDENE as providências adotadas, em face da demanda de que se trata.*

Recomendação 003:

1. *No atendimento dessa recomendação, juntamos cópia de minuta do Manual de Procedimento e Operacionalização do FDNE, com a inserção do conteúdo que está sendo submetido à apreciação da Diretoria Colegiada, estabelecendo procedimentos para segregação das fontes de financiamento e sua classificação nos demonstrativos contábeis dos projetos de investimento apoiados por esse Fundo (cópia anexa).*

2. *Também apresentamos minuta dos Ofícios a serem encaminhados aos Agentes Operadores do FDNE quando da aprovação da questão pela Diretoria, para que aqueles façam integrar no âmbito das cláusulas contratuais obrigatórias, nos instrumentos de crédito das operações com recursos do FDNE, o disposto no art. 3º da minuta de Resolução a ser apreciada pela Diretoria Colegiada da SUDENE, ou seja:*

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Resolução nº (...); Art. 3º O agente operador deverá incluir cláusula contratual que obrigue a empresa titular do projeto a estabelecer plano de contas que segregue as fontes de financiamento por item de investimento nos seus registros contábeis, observada a abertura de contas e subcontas e seus desdobramentos.

Em anexo, a unidade encaminhou cópia da minuta de Resolução da Diretoria Colegiada que estabelecerá normas para manutenção dos registros contábeis, minuta de ofício aos agentes operadores quanto à inclusão de cláusula obrigatória de segregação do plano de contas, minuta do Manual de Procedimentos e Operacionalização do FDNE e cópia do Ofício nº 1340/2013/DFIN/SUDENE, de 04/10/2013, solicitando que se a TLISA proceda a segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis.

Posteriormente, em 24/10/2013, foram oferecidas informações complementares, com o encaminhamento da Resolução da Diretoria Colegiada nº 173/2013, de 15/10/2013 e dos Ofícios nº 413, 414 e 415/2013/GAB/SUDENE, ambos de 21/10/2013, encaminhados ao BNB, CAIXA e BB respectivamente, orientando quanto à inclusão de cláusula obrigatória de segregação do plano de contas nos contratos de financiamento com recursos do FDNE.

Mediante o Memorando nº 0047/2013 – CGFD/SAD, de 13/12/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 0453/2013 – GAB/SUDENE, de 18/12/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

2. A TLISA, atendendo a solicitação da SUDENE, conforme Ofício na 1340/2013/SUDENE, de 04.10.2013 (cópia anexa), por meio de Carta datada de 24.10.2013, manifestou seu entendimento quanto à questão da segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis, encaminhando apenas o Plano de Contas da Empresa – Contas Específicas com Movimentação do Projeto Nova Transnordestina.

Análise do Controle Interno: **ATENDIDA**

De fato, logo após a manifestação da unidade, foi editada a Resolução nº 173/2013, que estabelece procedimentos para segregação das fontes de financiamentos e sua classificação nos demonstrativos contábeis dos projetos de investimentos apoiados pelo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, em atendimento à recomendação 001.

Assim, a resolução estabeleceu normas para manutenção dos registros contábeis, bem como, em seu art. 3º, determinou que o agente operador incluísse cláusula contratual que obrigue a empresa titular do projeto a estabelecer plano de contas que segregue as fontes de financiamento por item de investimento nos seus registros contábeis, observada a abertura de contas e subcontas e seus desdobramentos.

Em atendimento à recomendação 002, a SUDENE apresentou cópia do Ofício nº 1340/2013/DFIN/SUDENE, de 04/10/2013, solicitando que se a TLISA proceda a segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis. Em resposta, mediante Carta datada de 24.10.2013 a TLISA assim se manifestou:

As informações prestadas acima podem ser comprovadas pela análise do Plano de Contas da Companhia e os elementos técnico contábeis que fundamentaram a sua elaboração (documento anexo), os quais contêm todas

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



as informações e exigências de estruturação contábil dispostas nos normativos mencionados, bem como no manual com relação aos valores atrelados ao Projeto da Ferrovia Transnordestina.

A análise do material anexo permite a plena verificação do atendimento da legislação regente, não apenas a atinente ao FDNE (Decreto Federal 6.952/09), bem como as editadas pela Agência Reguladora do setor (Resolução nº 3847/2012-ANTT), de modo a instrumentalizar os órgãos de controle com as informações necessárias para o eficiente e célere controle da execução contábil do projeto.

Em anexo, a TLISA apresentou cópia do plano de contas, contendo a segregação das fontes de financiamento do projeto.

Em observância à recomendação 003, a SUDENE editou a Resolução da Diretoria Colegiada nº 164/2013, de 23/07/2013, que aprova o Manual de Procedimentos e Operacionalização de projetos de investimentos concernentes ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE. Analisando o manual, verificamos que, em seu item XXI, que trata do acompanhamento e fiscalização dos projetos, especificamente na parte relativa às obrigações do beneficiário, restou gravada a seguinte determinação:

A empresa titular de projeto obriga-se a:

(...)

d) contabilizar a aplicação dos recursos financeiros, distribuída em rubricas, contas ou subcontas correspondentes aos itens do projeto, obedecendo à discriminação estabelecida nas regras gerais do Regulamento do FDNE e de seus atos complementares.

Assim, o normativo em questão, complementado pela Resolução da Diretoria Colegiada nº 173/2013, de 15/10/2013 e pelos Ofícios nº 413, 414 e 415/2013/GAB/SUDENE aos agentes operadores, é suficiente para que se aplique a segregação das fontes de financiamento nos demonstrativos contábeis das empresas beneficiárias de projetos de investimentos apoiados pelo FDNE.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Recomendação Atendida.

Item 5 – Constatação:

Baixa efetividade nas ações do Grupo Executivo Interministerial.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.056/2010:

Incitar o Grupo Executivo Interministerial com vistas a obter ações e recursos que propiciem um efetivo acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina.

Manifestação do Gestor:

(...)

Em que pese adotarmos esta postura em todas as reuniões que participam representantes desta Superintendência, reforçaremos os termos dessa recomendação junto aos coordenadores do Grupo Interministerial, solicitando constar em ata tal posicionamento.

(...)

Análise do Controle Interno:

NÃO ACATADO

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Sobre este ponto, de acordo com o relatado na Nota Técnica nº 2.056/2010, foi criado Grupo Executivo Interministerial a fim de acompanhar e fiscalizar as obras da ferrovia Transnordestina. Entretanto, foi verificada baixa efetividade nas ações do Grupo Executivo.

Conforme a minuta da primeira reunião realizada após publicação da Portaria, foi exposta a dificuldade para se realizarem fiscalizações conjuntas com os diferentes financiadores do projeto e que somente o FINOR possuía um calendário de fiscalização trimestral legalmente definido.

Ademais, essa foi a única reunião realizada após a publicação da Portaria Interministerial que instituiu o Grupo, sendo que é previsto neste normativo no inciso IV, do artigo 2º, a realização de reuniões de avaliação da execução da obra com periodicidade trimestral. Contudo, não houve informações sobre reunião realizada após fevereiro de 2010.

Além disso, segundo o exposto na Nota Técnica nº 2.056/2010, não houve referências a qualquer avaliação de acompanhamento e fiscalização da construção da ferrovia. Tratou-se somente de aspectos formais a serem observados no Relatório Consolidado de Acompanhamento a ser entregue pela empresa ao Grupo.

Sendo assim, a despeito da manifestação da SUDENE no sentido de atuar junto aos coordenadores do Grupo Interministerial e como não há referência ou encaminhamento de documentação acerca de reuniões mais recentes do Grupo com demonstração mais efetiva no acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina, entende-se que as providências adotadas pela Autarquia não são suficientes, motivo pelo qual é reformulada a recomendação referente ao item.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.541/2012:

Apresentar os resultados efetivos do acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina pelo Grupo Executivo Interministerial, fundamentados com documentação comprobatória das fiscalizações realizadas e cronogramas das reuniões realizadas pelo Grupo.

Manifestação do Gestor:

Mediante o Memorando nº 004/2013 – CGFD/DFIN, de 06/03/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

O Grupo Executivo em apreço, criado pela Portaria Interministerial nº 4, de 31 de dezembro de 2009, publicada no DOU DE 04/01/2010, é composto por diversos Órgãos de diferentes Ministérios, entre eles: I - Secretaria de Gestão dos Programas de Transporte do Ministério dos Transportes - SEGES/MT; II - Departamento de Gestão de Fundos de Investimentos da Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional - DGFI/SECEX/MI; III - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; IV - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; V -, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; VI - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e VII - Banco do Nordeste do Brasil – BNB, sob a Coordenação do representante do Ministério dos Transportes. Conforme se observa na Súmula da Reunião de 13.12.2012 (cópia anexa), este assunto foi discutido, tendo a SUDENE reiterado os termos da Nota Técnica em apreço. Sugere-se que esta recomendação, smj, seja encaminhada à Coordenação do Grupo que poderá melhor atender o questionamento em apreço.

Análise do Controle Interno:

REVISADA

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Consta, no item “Temas Discutidos” da Súmula de Reunião do Grupo de Trabalho Interministerial, de 13/12/2012, os seguintes pontos:

7. *Destacou também o BNB e a SUDENE que as atividades de fiscalização técnico-contábil realizadas por estas instituições são suficientes em suas competências. Entretanto, a SUDENE apontou que, muito mais relevante que uma fiscalização, complementar, é a necessidade de um grupo interministerial mais atuante no que se refere à consolidação e distribuição das informações técnicas desenvolvidas por cada membro.*

8. *A SUDENE ainda informou que em recente fiscalização da CGU foi destacado por esta Controladoria a baixa efetividade nas ações do grupo interministerial na distribuição e consolidação das informações.*

Já no item “Encaminhamentos”, consta o seguinte quadro:

<i>Ação</i>	<i>Responsável</i>	<i>Data Prevista</i>
<i>Encaminhamento dos relatórios de fiscalização elaborados ao Grupo Interministerial</i>	<i>BNB, SUDENE, MI, FINOR, ANTT, DNIT, BNDES</i>	<i>21/12/2012</i>
<i>Avaliar prazo para elaboração de documento consolidado da situação do projeto</i>	<i>MT, VALEC</i>	<i>15/01/2012 (sic)</i>
<i>Desenvolvimento de documento consolidado e distribuição aos partícipes do grupo</i>	<i>MT, VALEC</i>	<i>A definir</i>

A despeito das alegações do gestor, é fato que a SUDENE é membro do grupo, e como tal, deveria participar das reuniões e tratativas e estar completamente informada dos resultados efetivos do acompanhamento da construção da ferrovia Transnordestina. Além disso, o gestor não apresentou documentação comprobatória das fiscalizações realizadas nem cronograma das reuniões realizadas pelo Grupo.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Revisão da recomendação.

Recomendação ao Gestor (001):

Apresentar cópia da análise da consistência das informações sobre a execução física e financeira da obra disponibilizadas pelos órgãos e entes públicos envolvidos no projeto, realizadas pelo Grupo de Trabalho, conforme previsto no inciso III do art. 2º da Portaria Interministerial nº 4, de 31/12/2009;

Recomendação ao Gestor (002):

Apresentar cópia da documentação comprobatória das fiscalizações e/ou acompanhamentos realizados pelo Grupo de Trabalhos, bem como cronograma das reuniões previstas pelo Grupo;

Recomendação ao Gestor (003):

Apresentar cópia do documento Consolidado de Avaliação do projeto, conforme definido na ata da reunião de 13/12/2012.

Prazo para Atendimento das Recomendações: 31/12/2013

Manifestação do Gestor:

Mediante o Memorando nº 0040/2013 – DFIN/CGFD, de 04/10/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 0384/2013 – AUDI/SUDENE, de 04/10/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



1. *Segue anexo o Relatório Consolidado de Acompanhamento do Projeto da Ferrovia Nova Transnordestina, de Março/2013, elaborado pelo Grupo Executivo Interministerial.*
2. *Apensamos, também, cópia da Ata de Reunião desse Grupo, realizada em 12/06/2013, momento em que foi apresentado o Relatório acima mencionado, que contempla o cenário global de execução física e financeira do empreendimento - posição em março/2013.*
3. *O Relatório em referência representa um avanço em direção ao alcance dos objetivos do Grupo Interministerial, apresentando uma visão gerencial global sobre a execução do Projeto da Ferrovia Nova Transnordestina.*
4. *Há um calendário de reuniões a serem realizadas a cada trimestre do exercício, havendo uma tendência de aprimoramento quanto ao acompanhamento da implantação do empreendimento pelo Grupo de Trabalho.*
5. *Referido relatório foi construído com a colaboração de todas as instituições envolvidas na implantação e acompanhamento da execução do empreendimento e da Empresa titular do Projeto. Portanto, permite que se tenha uma visão gerencial global consolidada, a partir das informações dessas entidades.*
6. *O modelo de relatório ora apresentado deverá ser aperfeiçoado a partir das contribuições das diversas Instituições que compõem o Grupo Interministerial.*
7. *A par das dificuldades que estão sendo enfrentadas na implantação do projeto, o Governo Federal convocou a Empresa Titular do Projeto e a Acionista Controladora Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) para discutir as questões relacionadas às dificuldades de implantação do empreendimento e estabelecer um plano de providências. A partir dessas discussões foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Empresa Concessionária e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), para que fosse possível uma prorrogação do prazo de concessão da malha ferroviária, o qual foi prorrogado até 2057. Paralelamente à discussão sobre o TAC, foram iniciadas discussões sobre a assinatura de dois acordos: i) Acordo de Acionistas; e ii) Acordo de Investimentos.*
8. *Referidos acordos, após amplo processo de discussão, foram assinados em 20 de setembro de 2013, contemplando uma revisão das planilhas orçamentárias do projeto e aporte adicional de recursos, inclusive do FDNE, para que a implantação do empreendimento possa ser concretizada até 2015. Referidas planilhas foram analisadas pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), Agente Operador do FDNE nesse projeto. Em particular, em relação ao FDNE, houve uma ampla repactuação, envolvendo não só a revisão das planilhas orçamentárias, mas os cronogramas de desembolso e reembolso do financiamento, este último estendido até 2055.*
9. *A SUDENE, em reunião realizada no dia 20 de setembro de 2013 aprovou, por meio de sua Diretoria Colegiada, as adequações do projeto, a partir de parecer favorável do BNB. Segue, anexo, o novo Quadro de Fontes com o Cronograma de Liberações.*
10. *No que se refere ao acompanhamento da execução do empreendimento, no caso do FDNE, a competência é do Agente Operador (BNB). Neste sentido vale lembrar que a CGU questionou a disponibilidade de pessoal do BNB e a capacidade técnica para acompanhar e fiscalizar a implantação do projeto (Item 2 das Constatações). As justificativas apresentadas pelo BNB foram acatadas pela CGU, conforme consta desta Solicitação de Auditoria (pág.5).*
11. *Cada instituição que está envolvida com o financiamento do empreendimento ou tem responsabilidade no acompanhamento da execução do projeto tem seus procedimentos específicos, conforme a legislação pertinente e normas complementares.*
12. *Foi discutida na última reunião do Grupo Interministerial a possibilidade de contratação de apoio técnico para acompanhamento da qualidade da obra, complementarmente às atividades da ANTT. A VALEC colocou-se à disposição para contribuir, dependendo, entretanto, de uma diretriz do Ministério dos*

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Transportes na definição jurídica de seu papel e no estabelecimento de um escopo compatível com sua expertise.

13. *No Grupo Interministerial é possível reunir todas essas Instituições e produzir relatórios que permitam um acompanhamento consolidado da implantação do empreendimento, explicitando os problemas ou entraves na sua execução, o que é objeto de discussão e encaminhamento de providências.*

14. *Com a assinatura do TAC, do Acordo de Acionistas e do Acordo de Investimentos, as responsabilidades na execução do empreendimento ficam definidas de forma mais objetiva e espera-se que tais instrumentos venham possibilitar um melhor desempenho na implantação da Ferrovia Transnordestina.*

15. *O Grupo Interministerial faz um acompanhamento da implantação do empreendimento a partir das informações recebidas da Empresa Titular do Projeto e das diversas entidades que compõem o Grupo.*

16. *Esperamos que as informações ora disponibilizadas atendam as recomendações dessa Controladoria.*

Em anexo, a unidade encaminhou cópias do Relatório Consolidado de Acompanhamento, de março de 2013, da Súmula de Reunião do Grupo de Trabalho Interministerial, de 12/06/2013 e do cronograma de liberações por fonte da adequação do projeto ferrovia Transnordestina.

Análise do Controle Interno: ATENDIDA

O Relatório Consolidado de Acompanhamento do Projeto da Ferrovia Nova Transnordestina apresentado é composto por cinco itens: Resumo Gerencial, Dados Gerais, Avanço Físico (% Execução – Detalhamento por Lote; Empregados Alocados; Visitas Técnicas; Desapropriação; Meio Ambiente; Risco com Impacto no Cronograma; Controle), Avanço Financeiro (Recursos por fonte - Previstos x Liberados; Recursos liberados por ano; Recursos liberados por trecho e fonte; Recursos Solicitados; Considerações a Destacar; Aporte Adicional de Recursos por Fonte) e três Anexos (Análise da Portaria Interministerial nº 4/2009, Súmulas das Reuniões Ordinárias e Documentação Pertinente ao Projeto). Assim, apresenta todas as informações solicitadas nas recomendações ao gestor nº 001, 002 e 003.

A última Súmula de Reunião do Grupo de Trabalho Interministerial apresentada, da reunião datada de 12/06/2013, contém, dentre outros assuntos, proposta de alteração do formato do Relatório Consolidado e proposta de alteração da Portaria Interministerial nº 4/2009 com a inclusão de novos membros (SEPAC/MP e VALEC), demonstrando que o Grupo cumpriu, com algumas exceções, o cronograma de reuniões de avaliação da execução da obra com periodicidade trimestral.

O Quadro de Fontes com o Cronograma de Liberações, aprovado por meio de repactuação realizada no dia 20/09/2013, apresenta recursos totais da ordem de R\$ 3,8 bilhões oriundos do FDNE, entretanto, a Resolução da Diretoria Colegiada nº 135/2013, de 28/02/2013, que é a última resolução aprovada acerca da adequação do cronograma de desembolso de recursos do FDNE para o Projeto de construção e restauração da Ferrovia Transnordestina, autoriza a participação do fundo até o limite de R\$ 2,672 bilhões, o que demonstra que a SUDENE deve estabelecer constante acompanhamento do projeto, dadas as diversas e rotineiras alterações.

Posição da Secretaria Federal de Controle: Recomendação Atendida.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Item 7 – Constatação:

Uso de recursos empregados na aquisição de dormentes para geração de lucros não previstos pelo financiamento do FDNE.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.056/2010:

Solicitar à TLSA informações acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos.

Manifestação da SUDENE:

(...)

Pelos mesmos motivos apresentados em resposta ao item “b”, a Sudene repassou o assunto ao Banco do Nordeste para posicionamento acerca das questões em lide. O Banco do Nordeste, por sua vez, protocolou junto à empresa Transnordestina, ofício nº 011/2010, de 21/10/2010, solicitando referidas informações.

(...)

Análise do Controle Interno:

NÃO ACATADO

Conforme documentação enviada à CGU, o BNB solicitou à empresa Transnordestina mediante o Ofício nº 011/2010, de 21/10/2010, o encaminhamento de esclarecimentos, informações e documentação acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos. Todavia, não foi apresentada resposta da empresa sobre o assunto.

Sendo assim, em que pese a providência do BNB de solicitar as informações à empresa, devido à ausência de manifestação da empresa quanto à aquisição dos dormentes entende-se que as providências adotadas pela Autarquia não são suficientes, motivo pelo qual se mantém a recomendação em tela.

Recomendação ao Gestor – Nota Técnica nº 2.541/2012:

Solicitar à empresa informações acerca das alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra devido à redução do preço unitário dos dormentes a serem adquiridos.

Manifestação do Gestor:

Mediante o Memorando nº 004/2013 – CGFD/DFIN, de 06/03/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

A empresa Transnordestina Logística S/A, encaminhou à SUDENE a correspondência nº CEX-PRTR-790-12, de 21.12.2012, recebida e protocolada sob o nº 59334.000004/2013-91, em 02.01.2013 (cópia anexa), apresentando a análise técnica e econômica da substituição dos dormentes de aço por dormentes de concreto, bem como, ofícios da ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres a respeito da análise da adequação técnica dos diversos trechos do projeto.

Mediante o expediente nº CEX-PRTR-790-12, de 21.12.2012, a empresa Transnordestina Logística S/A apresentou a seguinte manifestação:

Quanto ao item 7, da Nota Técnica no que diz respeito às alterações e dos impactos no orçamento e no custo da obra da Ferrovia decorrentes da redução de preço unitário dos dormentes adquiridos, informando que após uma criteriosa análise técnica e econômica para a escolha do tipo de dormente que deveria ser utilizado na Ferrovia

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Transnordestina (Concreto x Aço), **observou-se que o uso do dormente de concreto traria diversas vantagens, técnicas e econômicas, se comparado ao dormente de aço, entre as quais podemos destacar:**

- *Projetado para uso em heavy-haul;*
- *Segurança máxima quanto a flambagem;*
- *Ótima capacidade isolante;*
- *Desnecessária a camada de pré-lastro;*
- *Menor possibilidade de descarrilamentos;*
- *Menor desgaste do lastro (não a necessidade de socaria);*
- *Menor nível de ruído;*
- ***Redução de custo projetada em aproximadamente 17%;***

*Em anexo, segue o detalhamento técnico, referente à utilização do dormente de concreto, bem como, estimativa de custos dos dormentes, **demonstrando as vantagens econômicas de sua utilização. (grifo nosso)***

No estudo comparativo entre tipos de dormentes, encaminhado em anexo ao expediente nº CEX-PRTR-790-12, observamos as seguintes considerações feitas pela empresa TLISA:

Premissas	Unid	Aço Lar- ga	Aço Mis- ta	Concreto monoblo- co larga	Concreto mono- bloco mista
<i>Vida útil média esperada</i>	<i>anos</i>	50	50	35	35
<i>Vlr de aquisição/produção do dormente</i>	<i>R\$/unid</i>	250	250	175	175
<i>Vlr de aquisição da fixação</i>	<i>R\$/unid</i>	50	75	54	81
<i>Vlr de instalação - Distribuição + as- sentamento</i>	<i>R\$/unid</i>	15,33	15,33	29,61	29,61
<i>Valor total dormente instalado</i>	<i>R\$/unid</i>	315,33	340,33	285,61 (SIC)	285,61

*Na avaliação econômica entre a utilização do Dormente de concreto versus Aço, o primeiro apresentou custo total de fabricação instalado mais baixo que o Dormente de Aço a ser adquirido de terceiros. **A redução de custo projetada será aproximadamente 17%. (grifo nosso)***

Análise do Controle Interno:

REVISADA

A despeito dos benefícios técnicos alegados pela empresa TLISA, e que não são o foco desta análise, verificamos que, conforme se depreende das próprias alegações apresentadas, ocorreu uma redução do valor total do dormente instalado em função da alteração do projeto.

Desta forma, resta caracterizado o uso de fontes de financiamento do FDNE para a geração de ganhos provenientes de redução dos custos originalmente previstos no orçamento, com a consequente destinação de tais recursos para outras atividades não previstas no projeto ou para compor a parcela que deveria ser realizada com recursos próprios.

Além disso, conforme foi explicitado no item G da Nota Técnica nº 2.056/2010, o Contrato sob o regime de Aliança, entre a empresa e a Construtora Norberto Odebrecht S/A, que ficou encarregada de fornecer dormentes de concreto para o projeto, poderá gerar lucros extraordinários às duas partes devido às previsões contratuais de compartilhamento de ganhos mediante as otimizações do empreendimento descritas anteriormente.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Assim, verificamos a utilização de recursos públicos federais para a geração de lucros extraordinários, não previstos no projeto, em benefício das duas empresas e que vão de encontro às finalidades do FDNE.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Revisão da recomendação.

Recomendação ao Gestor:

Quantificar o custo da redução do preço final dos dormentes instalados, inclusive com a devida atualização dos valores, e avaliar junto à empresa a restituição dos recursos ou efetuar a glosa das demais parcelas a serem liberadas.

Prazo para Atendimento da Recomendação: 31/12/2013

Manifestação do Gestor:

Mediante o Memorando nº 0040/2013 – DFIN/CGFD, de 04/10/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 0384/2013 – AUDI/SUDENE, de 04/10/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

1. *Considerando a responsabilidade do BNB, Agente Operador do FDNE no financiamento do Projeto da Ferrovia Transnordestina, a SUDENE encaminhou a esse Banco o Ofício nº 1339/2013/DFIN/SUDENE, datado de 04/10/2013, anexando cópia da presente Solicitação de Auditoria e da Nota Técnica nº 2128/20131DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 24.09.2013, para apreciação, análise e atendimento da recomendação dessa Controladoria, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data da cientificação da presente demanda.*

2. *Ficamos no aguardo da manifestação do BNB para cientificação a essa Controladoria sobre as providências adotadas sobre o assunto.*

Em anexo, a unidade encaminhou cópia do Ofício nº 1339/2013/DFIN/SUDENE, de 04/10/2013, ao BNB.

Mediante o Memorando nº 0047/2013 – CGFD/SAD, de 13/12/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 0453/2013 – GAB/SUDENE, de 18/12/2013, a SUDENE apresentou a seguinte manifestação:

1. *O BNB, atendendo solicitação da SUDENE, conforme Ofício nº 1339/2013/DFIN/SUDENE, de 04.10.2013 (cópia anexa), por meio do Ofício nº 2013/684-2017, de 28.10.2013, encaminhou suas considerações sobre o item 7, apensando parecer da sua equipe técnica sobre o assunto, classificando o documento como “SIGILOSO” por conter informações protegidas.*

Análise do Controle Interno:

CANCELADA

Em atendimento ao Ofício nº 1339/2013/DFIN/SUDENE, de 04.10.2013, O BNB manifestou-se, por meio do Ofício nº 2013/684-2017, de 28.10.2013, alegando que:

2. *O Banco do Nordeste, diante da constatação da Controladoria-Geral da União – CGU em que se verificou a mudança de dormentes de aço para dormentes de concreto, implicando em redução do preço final dos dormentes, ainda em 2010, decidiu por rever todo o orçamento da ferrovia Transnordestina, tendo*

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



concluído parecer técnico em 15.04.2011, através do qual se atestou a adequação do novo orçamento do projeto.

Na conclusão do citado Parecer Técnico de 15/04/2011, o BNB assim se manifestou:

Acreditamos que, as alterações pleiteadas pela TLSA se apresentam como inevitáveis a serem adotadas durante a implantação de um projeto dessa complexidade e envergadura, considerando a dimensão do seu traçado geométrico, de cunho interestadual, permeando áreas com perfil geográfico diverso.

(...)

Assim, apoiados nas informações técnicas da obra, constantes dos seus projetos de engenharia, planilhas orçamentárias e dos esclarecimentos prestados pela TLSA ao Banco, relacionados às adequações pleiteadas pela TLSA, julgamos pertinentes às alterações ora destacadas, tendo em vista caracterizarem-se como praticas inerentes a obras desse porte, cuja execução exige inúmeras adaptações, tanto a nível de projeto e métodos construtivos, objetivando a otimização de custos e prazos, sem contudo se afastar da qualidade final do empreendimento.

Tendo em vista que as alterações propostas pela TLSA foram expressamente aprovadas pela SUDENE (Resolução nº 135/2013) e pelo agente operador (Parecer Técnico BNB, de 15/04/2011) de acordo com o previsto na legislação aplicável (inciso IX, art. 34 do Decreto nº 6.952/2009), verificamos que houve perda do objeto da recomendação, tendo em vista as diversas alterações efetuadas no cronograma físico-financeiro do projeto após a ação de controle executada.

Posição da Secretaria Federal de Controle:

Recusa Aceita.

3 – CONCLUSÃO

Diante das informações apresentadas, destaca-se a situação atual das constatações, após as manifestações apresentadas pela SUDENE, conforme consolidação a seguir:

ITEM NT nº 2.056/2010	SITUAÇÃO ATUAL
1. Estrutura de pessoal insuficiente para o acompanhamento e gestão do FDNE e da SUDENE.	Atendida – NT nº 2.541/2012.
2. Ausência de adequada fiscalização do projeto realizado pelo BNB.	Atendida – NT Nº 2.128/2013.
3. Ausência do projeto executivo atualizado na SUDENE e no BNB.	Atendida – NT Nº 2.128/2013.
4. Contabilização agregada por fontes de financiamento do projeto.	Atendida – NT atual.
5. Baixa efetividade nas ações do Grupo Executivo Interministerial.	Atendida – NT atual.
6. Ausência de setores de controle interno na empresa.	Atendida – NT nº 2.541/2012.
7. Uso de recursos empregados na aquisição de dormentes para geração de lucros não previstos pelo financiamento do FDNE.	Cancelada – NT atual.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Ante ao exposto, propõe-se o seguinte encaminhamento da presente Nota Técnica:

- a) Ao Diretor-Superintendente da SUDENE, para conhecimento e providências julgadas cabíveis;
- b) À Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais do Ministério da Integração Nacional, para conhecimento e adoção de medidas consideradas cabíveis;
- c) À Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Integração Nacional, para conhecimento e acompanhamento; e
- d) À Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes, para conhecimento.

Brasília, de fevereiro de 2014.

À consideração superior.

Assinado Digitalmente

Analista de Finanças e Controle

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS





PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: NOTA TÉCNICA nº 275 /2014/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 06/02/2014

Referência: PROCESSO nº 00190.031100/2010-78

Assunto: Nota Técnica Ferrovia Transnordestina - SUDENE

Signatário(s):

[Assinatura]
ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE
Assinado Digitalmente em 04/02/2014

Relação de Despachos:

De acordo.

[Assinatura]
Chefe de Divisão – DIINT
Assinado Digitalmente em 05/02/2014

Relação de Despachos:

De acordo. Ao Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura para apreciação.

[Assinatura]
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Integração Nacional
Assinado Digitalmente em 05/02/2014

Relação de Despachos:

De acordo.
Encaminhe-se conforme proposto.

[Assinatura]
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura
Assinado Digitalmente em 06/02/2014
