

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 033.616/2011-6

Natureza: Fiscalização

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: FISCOBRAS 2012 – CONSOLIDAÇÃO DOS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS INTEGRANTES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2012. ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL, PRESIDENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL E DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, À MINISTRA-CHEFE DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG E AO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À SECOP-1 PARA CONSOLIDAÇÃO DAS AUDITORIAS DE QUALIDADE.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a bem-lançada instrução dos AUFCs Eduardo Costa Rodrigues, Jordão Aurélio Rocha Poletto, Rui Ribeiro e Claiton Custódio da Silva, da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União 1 (Secob-1):

“I. Introdução

Trata-se da consolidação das fiscalizações realizadas por este Tribunal no âmbito do Fiscobras 2012, com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional, visando subsidiar a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2013, nos termos fixados pelo art. 95, inciso II, da Lei 12.708/2012, de 17/8/2012 (LDO/2013):

‘Art. 95. Para fins do disposto no inciso V do § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 9º, § 2º desta Lei, o Tribunal de Contas da União encaminhará:

(...)

II – à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, até setenta dias após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária, a relação atualizada de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves, classificados na forma disposta nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 93, bem como a relação daqueles que, embora tenham tido recomendação de paralisação da equipe de auditoria, não foram objeto de decisão monocrática ou colegiada no prazo previsto no § 9º do art. 93, acompanhadas de cópias em meio eletrônico das decisões monocráticas e colegiadas, dos Relatórios e Votos que as fundamentarem e dos relatórios de auditoria das obras e dos serviços fiscalizados.’

2. De início, apresenta-se a classificação dos indícios de irregularidades, também chamados de achados de auditoria, ou simplesmente achados, adotada no âmbito do Fiscobras.

I.1 Classificação dos indícios de irregularidade

3. Realizados os trabalhos, cada achado registrado nos relatórios de fiscalização foi classificado de acordo com a gravidade do indício de irregularidade identificado, nas classes definidas a seguir. Caso a fiscalização não tenha resultado em qualquer achado, ela recebe a indicação **SR – Sem ressalva**. Exceção feita à classe OI, a conceituação de cada gravidade foi definida pela Lei 12.708/2012, de 17/8/2012 (LDO/2013). A seguir descrevem-se os conceitos, a partir da classe de maior gravidade.

IG-P – Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação: atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros, e que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato, ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal. (art. 93, §1º, inciso IV, da Lei 12.708/2012 – LDO/2013);

pIG-P – Proposta de recomendação de paralisação, feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU: inovações trazidas nas fiscalizações de obras pela LDO/2012 e mantidas na LDO/2013 alteraram o tratamento dos achados pelo TCU; alguns processos ainda não atendem à exigência prevista no § 9º do art. 93, mas devem ser informados ao Congresso Nacional, nos termos do inciso II do art. 95; dessa forma, os achados que permanecem pendentes de apreciação monocrática ou colegiada para confirmação da classificação IG-P foram marcados como pIG-P;

IG-R – Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 93, §1º, inciso IV, da Lei 12.708/2012 (LDO/2013), permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado;

IG-C – Indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade: aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IG-P ou IG-R;

OI – Indício de outras irregularidades: aquele considerado de gravidade intermediária ou formal e que enseja determinação de medidas corretivas.

4. No caso de a fiscalização apontar mais de uma irregularidade, a obra será classificada de acordo com o achado de maior gravidade, conforme a seguinte ordem decrescente: IG-P > pIG-P > IG-R > IG-C > OI > SR.

5. Antes de discorrer a respeito do Fiscobras 2012, o capítulo seguinte tratará da situação atual das obras classificadas como IG-P e encaminhadas ao Congresso Nacional pelo TCU no ano passado – Fiscobras 2011.

II. Situação das obras classificadas como IG-P pelo TCU no âmbito do Fiscobras 2011

6. Assim como foi feito em 2011, realizaremos, preliminarmente à consolidação dos dados das obras fiscalizadas em 2012, uma avaliação do resultado atual das obras fiscalizadas no ano passado.

7. Das 27 obras indicadas pelo TCU com indícios de IG-P, apenas cinco foram incluídas no Anexo VI da LOA 2012. São elas:

Tabela 1 – Obras inseridas no Anexo VI da LOA 2012

UF	Obra
AL	Drenagem do Tabuleiro dos Martins – Maceió
PI	Av. Marginal Leste – Controle Enchentes Rio Poty – Teresina
RJ	Implantação do Metrô – Linha 3 do Rio de Janeiro Parte superior do formulário Parte inferior do formulário
SP	Parte superior do formulário Conclusão das Obras do Complexo Viário Baquirivu – Guarulhos/SPParte inferior do formulário

TO Construção da Barragem do Rio Arraias em Arraias/TO

8. Com exceção da obra “Implantação do Metrô – Linha 3 do Rio de Janeiro”, a situação atual dessas obras se mantém, considerando que os gestores não tomaram as medidas corretivas necessárias ao saneamento das irregularidades apontadas pelo Tribunal. Assim, a obra do Metrô do Rio de Janeiro teve a classificação de IG-P retirada pelo TCU em decorrência de perda do objeto. Conforme Acórdão 634/2012-TCU-Plenário, a vigência do convênio que balizava o aporte de recursos federais à obra expirou.

9. As outras 22 obras não foram incluídas, pelo Congresso Nacional, no quadro bloqueio referente ao Anexo VI da LOA 2012.

10. As motivações apresentadas para não incluí-las no quadro bloqueio decorreram de reuniões e audiências públicas realizadas pelo COI/CMO do Congresso Nacional (Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves) com gestores e técnicos do TCU e estão consubstanciadas no Relatório nº 1/2011 do COI, em conformidade ao art. 97 da Lei 12.708/2012, de 17/8/2012 (LDO/2013):

Art. 97. A Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição poderá realizar audiências públicas com vistas a subsidiar as deliberações acerca do bloqueio ou desbloqueio de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves.

11. A Tabela 2 diante traz a relação das obras que não foram inseridas no Anexo VI da LOA 2012, com a indicação dos indícios de irregularidades que ensejaram a recomendação de paralisação por parte do TCU, bem como os motivos para o não bloqueio e a situação atual no âmbito deste Tribunal.

12. Percebe-se que das 22 obras, nove não foram bloqueadas devido ao fato de o gestor afirmar, em audiência pública no Congresso Nacional, ter tomado as providências necessárias para sanar as irregularidades que deram causa à recomendação de paralisação.

13. Dessas nove obras não bloqueadas pelo motivo “Providências adotadas pelo gestor”, apenas sete foram ratificadas por meio de Acórdão prolatado pelo TCU. Nos outros dois casos, o gestor ainda não comprovou a adoção das medidas necessárias para sanar as pendências, motivo pelo qual a classificação de IG-P se mantém.

14. Em oito casos, os gestores assumiram compromissos perante o Congresso Nacional com o intuito de evitar a inclusão da obra no Anexo VI da LOA 2012. Ocorre, entretanto, que em apenas duas o TCU retirou a IG-P, em razão de as medidas saneadoras indicadas pelo Tribunal terem sido adotadas pelo órgão gestor.

15. As outras cinco obras não foram bloqueadas pelos seguintes motivos: estágio avançado da obra (dois casos), sob condições (um caso), importância socioeconômica (um caso) e custo da paralisação (um caso).

16. Portanto, das 22 obras que não foram bloqueadas pela CMO, dezessete, ou 77%, estão relacionadas a providências do gestor para sanar as irregularidades, o que demonstra a efetividade da atuação do TCU.

17. Deve-se ressaltar a qualidade e a consistência das auditorias efetuadas pelo Tribunal. É natural que nem todos os indícios de irregularidades inicialmente apontados sejam confirmados nas etapas processuais posteriores, no âmbito do contraditório e da ampla defesa. Como o próprio nome esclarece, trata-se de indícios, e essas análises iniciais não têm o condão de se firmar mérito desde logo. Entretanto, verifica-se que das 27 obras classificadas como IG-P em novembro de 2011, nenhuma foi descaracterizada em análise posterior pelo TCU.

Tabela 2 – Obras não inseridas no Anexo VI da LOA 2012

MOTIVO: Providências adotadas pelo gestor					
UF	Obra	Órgão/ Entida de	Motivo para paralisação	Motivo para não bloqueio (CMO)	Situação Atual

MOTIVO: Providências adotadas pelo gestor					
UF	Obra	Órgão/Entidade	Motivo para paralisação	Motivo para não bloqueio (CMO)	Situação Atual
AC	Drenagem em Plácido de Castro	Funasa	Restrição à competitividade	Rescisão contratual	O Acórdão 3.278/2011-P retirou a IG-P, em razão da rescisão do contrato.
BA	Adequação de Trecho Rodoviário – Divisa SE/BA – Entroncamento BR-324/BA – na BR-101/BA	Dnit	Sobrepreço na ordem de R\$ 70 milhões.	Revogação do edital	O Acórdão 3.121/201-P retirou a IG-P, em razão da revogação do edital.
BA	Construção de Ferrovia – Fornecimento de Trilhos	Valec	Restrição à competitividade	Revogação do edital	O Acórdão 3.171/2011-P retirou a IG-P, em razão da revogação do Pregão 4/2011.
MA	Ampliação do sistema de esgoto da Ilha de São Luís	MCidades	Projeto básico deficiente	Rescisão contratual	O Acórdão 2.955/2011-P retirou a IG-P, em razão da rescisão dos contratos.
MG	Restauração, Duplicação e Melhoramentos na Rodovia BR-050/MG	Dnit	Sobrepreço na ordem de R\$ 12 milhões	Assinatura de termo aditivo com redução de R\$ 8 milhões	O Acórdão 2.419/2012-P retirou a IG-P em virtude de o órgão gestor ter tomado providências que reduziram a materialidade do dano ao Erário.
PA	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Oeste-Norte/ BR-163/PA – Divisa MT/PA – Santarém	Dnit	Sobrepreço	Providências do gestor para corrigir ou esclarecer as irregularidades ao TCU	O Acórdão 1.383/2012-P manteve a IG-P e indicou as medidas corretivas a serem tomadas pelo órgão gestor.
PA	Abastecimento de Água em Augusto Corrêa	Funasa	Superfaturamento e fiscalização deficiente	Suspensão do repasse dos recursos pelo órgão até a regularização dos ajustes requeridos	O Acórdão 2.065/2012-P manteve a IG-P e indicou as medidas corretivas a serem tomadas pelo órgão gestor.
PR	Construção de Contorno Rodoviário no Município de Maringá na BR-376/PR	Dnit	Sobrepreço na ordem de R\$ 10 milhões	Redução do valor contratual, com a concordância da empresa vencedora	O Acórdão 3.248/2011-P retirou a IG-P, em razão de as medidas saneadoras indicadas no Acórdão 1.531/2011-P terem sido adotadas pelo órgão gestor.
RN	Construção Barragem Oitílica	DNOCS	Sobrepreço na ordem de R\$ 30 milhões	Anulação do edital que originou o contrato	O Acórdão 968/2012-P retirou a IG-P, em razão da perda do objeto, ante a anulação da Concorrência 20/2010, da qual se originou o Contrato 39/2010.

MOTIVO: Compromisso assumido pelo gestor					
UF	Obra	Órgão/Entidade	Motivo para paralisação	Motivo para não bloqueio (CMO)	Situação Atual
AL	Esgotamento Sanitário em Pilar	Funasa	Sobrepreço	Compromisso de somente certificar valores compatíveis com o SINAPI	O Acórdão 967/2012-P manteve a IG-P e indicou as medidas corretivas a serem adotadas pelo órgão gestor.
BA	Ferrovia de Integração Oeste-Leste – Caetité – Barreiras – BA	Valec	Projeto básico deficiente	Compromisso de “acatar integralmente todas as recomendações” do TCU	O Acórdão 1.866/2012-P manteve a IG-P, em razão de a Valec não ter implementado integralmente as medidas saneadoras indicadas pelo TCU.
MG	Construção da Barragem Congonhas	Min. da Integração Nacional	Ausência de licenciamento ambiental	Compromisso de somente efetuar repasses após saneamento das	O Acórdão 1.992/2012-P retirou a IG-P em razão da rescisão contratual.

MOTIVO: Compromisso assumido pelo gestor					
<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivo para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
				irregularidades	
MG	Construção da BR-440/MG – Ligação entre a BR-267 e a BR-040	Dnit	Licitação irregular	Compromisso de rescindir o contrato	O Acórdão 2.154/2012-P manteve a IG-P e indicou as medidas corretivas a serem tomadas pelo órgão gestor.
RO	Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho	MCidades	Sobrepço e projeto básico deficiente	Compromisso de não liberar recursos até o saneamento das pendências	Despacho do Ministro Relator retirou a IG-P, em razão de as medidas saneadoras indicadas pelo Tribunal no Acórdão 3.131/2011-P terem sido adotadas pelo órgão gestor.
RS	BR-116/RS melhoria de capacidade incluindo duplicação	Dnit	Sobrepço e projeto básico deficiente	Compromisso de cumprir integralmente as medidas indicadas pelo TCU.	O indício de IG-P se mantém. As medidas saneadoras estão indicadas no do Acórdão 1.596/2012-P.
RS	BR-448/RS – Implantação e Pavimentação	Dnit	Sobrepço na ordem de R\$ 115 milhões	Compromisso de promover as repactuações pertinentes.	O Acórdão 2.872/2012-P manteve a IG-P e indicou as medidas corretivas a serem tomadas pelo órgão gestor.
TO	Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia na BR-153/TO, ligando as cidades de Xambioá/TO a São Geraldo do Araguaia/PA.	Dnit	Sobrepço na ordem de R\$ 77 milhões	Compromisso pela rescisão contratual	O Acórdão nº 1.051/2012-P manteve a IG-P e o seu saneamento depende de anulação do contrato pelo órgão gestor.

MOTIVO: Estágio avançado da obra					
<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivos para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
MT	Esgotamento sanitário em Jauru	Funasa	Projeto básico deficiente e licitação irregular	Estágio avançado da obra, conforme indicado no Acórdão 3.276/2011-P	O Acórdão 3.276/2011-P retirou a IG-P, em razão do estágio avançado de execução físico-financeira da obra.
TO	Ferrovias Norte-Sul – TO	Valec	Sobrepço na ordem de R\$ 82 milhões	Diante do estágio de conclusão da obra, a sua paralisação seria ineficaz e poderia causar maiores danos ao erário.	O Acórdão 1.978/2012-P manteve a IG-P, com o intuito de se preservar a eficácia das decisões anteriores do TCU, considerando a existência de decisões judiciais liminares concernentes à obra.

MOTIVO: Sob condições					
<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivos para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
AL	Canal do Sertão – Alagoas	Min. da Integração Nacional	Sobrepço na ordem de R\$ 354 milhões	Condição para emissão de ordem de serviço à obtenção, junto às três contratadas, de fiança bancária ou outra garantia.	O Acórdão 1.622/2012-P retirou a IG-P de um dos contratos, em razão da apresentação de garantias, mas manteve a IG-P para os outros dois contratos.

MOTIVO: Importância socioeconômica					
<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivos para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
PE	Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife	RNEST	Sobrepço na ordem de R\$ 1,5 bilhão	Devido à importância socioeconômica da obra, o CMO achou prudente aguardar manifestação conclusiva	O Acórdão 1.780/2012-P manteve a IG-P e indicou a repactuação dos contratos como medida saneadora.

MOTIVO: Importância socioeconômica					
<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivos para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
				do TCU para eventual paralisação.	

MOTIVO: Custo da paralisação					
<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivos para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
MT	Abastecimento de Água em Alto Paraguai	Funasa	Sobrepreço e adiantamento de pagamentos	Custo da paralisação, conforme indicado no Acórdão 3.277/2011-P	O Acórdão 3.277/2011-P retirou a IG-P, devido ao risco de o custo da paralisação poder superar o prejuízo.

18. O quadro a seguir contém resumo quanto às razões para o Congresso Nacional não incluir as obras no anexo VI da LOA 2012:

Tabela 3 – Quadro Resumo

<u>Razões para o Congresso Nacional não incluir as obras no Anexo VI da LOA 2012</u>	<u>Quantidade</u>
Providências adotadas pelo gestor	9
Compromisso assumido pelo gestor	8
Estágio avançado da obra	2
Sob condições	1
Importância socioeconômica	1
Custo da paralisação	1
Total de obras não incluídas no Anexo VI da LOA 2012	22

19. Por fim, cabe registrar que o TCU encaminhou ao Congresso Nacional, além das 27 obras com IG-P, cinco que estavam classificadas como pIG-P, isto é, ainda não apreciadas pelo TCU, seja pelo Plenário ou por decisão monocrática. Assim, por considerar que as irregularidades possuíam natureza precária, o Congresso Nacional também não incluiu as respectivas obras no Anexo VI da LOA 2012.

20. Dessas cinco obras com pIG-P, apenas uma foi confirmada pelo TCU (Construção do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer/RJ), mas reclassificada posteriormente, em razão das medidas saneadoras adotadas pelo órgão gestor. As demais propostas não foram acatadas pelos motivos expostos a seguir:

- Construção do Terminal Hidroviário de Maués (AM): O Acórdão 430/2012-TCU-Plenário não confirmou a IG-P, considerando que o Convênio 240/2005 e o Contrato 7/2006 estavam extintos;

- BR-317/AM- Boca do Acre – Divisa AM/AC (AM): Despacho do Ministro Relator optou por realizar oitiva do órgão gestor e da contratada e indicar que, até aquele momento processual, não havia sido detectado indícios de IG-P;

- Trens Urbanos de Recife – Implantação Cajueiro Seco – TIP -Timbi (PE): O Acórdão 3.300/2011-TCU-Plenário, de 7/12/2011, reclassificou a irregularidade “Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, do Contrato 70/2010/CBTU-STU-REC, de IG-P para IG-C. A reclassificação foi motivada após análise, pelo TCU, da manifestação do órgão gestor, a qual resultou na redução do prejuízo potencial de R\$ 2.432.865,72 (19% do preço de referência) para R\$ 904.227,92, deixando de ser o dano materialmente relevante em relação ao valor total do contrato;

- BR-429/RO – Construção Presidente Médici – Costa Marques (RO): Despacho da Ministra Relatora, de 25/7/2012, reclassificou a IG-P para IG-C, devido ao avanço físico e financeiro da obra.

21. Conclui-se portando a análise da situação atual das obras com IG-P do Fiscobras 2011. Das 27 obras nas quais o TCU recomendou paralisação em novembro passado, 15 permanecem com essa recomendação.

III. Fiscobras 2012 – Obras fiscalizadas

22. Passa-se a tratar das fiscalizações realizadas no presente exercício. No âmbito do Fiscobras 2012, foram realizadas 200 auditorias em obras públicas. A definição dos critérios para seleção das obras a serem objeto de fiscalização no corrente ano realizou-se em sintonia com o estabelecido no art. 96 da LDO/2013, a seguir reproduzido, pois foram definidos com base em dispositivo semelhante da LDO/2012 (art. 94 da Lei 12.465/2011).

Art. 96. A seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União deve considerar, entre outros fatores:

I – os valores autorizado e empenhado no exercício anterior e no exercício atual;

II – os projetos de grande vulto;

III – a regionalização do gasto;

IV – o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a reincidência de irregularidades cometidas; e

V – as obras contidas no Anexo VI – Subtítulos relativos a Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves da lei orçamentária em vigor que não foram objeto de deliberação posterior do Tribunal de Contas da União pela regularidade.

23. Os detalhes relativos a esse processo seletivo para o Fiscobras 2012 podem ser consultados na peça 36 (seleção de obras) do presente processo.

24. Desse total, 60 se referem a Fiscalizações Temáticas, autorizadas pelo Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, e assim distribuídas:

a) Secob-1: **Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares** (15 auditorias);

b) Secob-2: **Estudos e projetos de infraestrutura de transportes** (15 auditorias);

c) Secob-3: **Programa ‘Luz para Todos’** (15 auditorias);

d) Secob-4: **Construção de Terminais Fluviais na Região Norte** (15 auditorias).

25. Na tabela seguinte, estão relacionados os critérios adotados neste exercício, em que se verifica a obediência ao direcionamento estabelecido em lei.

Tabela 4 – Distribuição das fiscalizações por critério de seleção

Critério de seleção	Quantidade de fiscalizações	Dotação Orçamentária em 2012
A. Obras com indícios de IG-P.	18	10.189.022.694,00
B. Obras com indícios de IG-R.	7	253.966.584,00
C. Fiscalizações determinadas por deliberações do TCU.	3	151.772.650,00
D. Seleção especial da Petrobras.	8	10.909.112.000,00
E. Obras constantes no Anexo III do Acórdão 564/2011-P.	10	360.884.785,00
G. Editais selecionados pelas unidades técnicas.	53	3.533.730.690,00
H. Obras com dotação maior que R\$ 170 milhões (excluída a função Transportes).	8	3.828.483.631,00
J. Obras referentes a Transportes com dotação maior que R\$ 200 milhões	6	2.610.431.678,25
L. Temática – Construção de Quadras Esportivas	15	1.063.800.000,00
L. Temática – Projetos do Dnit.	15	528.236.985,00
L. Temática – Luz Para Todos.	15	625.683.746,00
L. Temática – Construção de Terminais Fluviais.	15	34.434.727,00
O. Dotação orçamentária 2012 + Restos a pagar de 2011 acima de R\$ 150 milhões que ainda não foram fiscalizadas (excluída a função Transportes).	2	257.890.400,00

Critério de seleção	Quantidade de fiscalizações	Dotação Orçamentária em 2012
Z. Seleção de obras eletivas.	25	3.963.989.681,75
Total geral	200	38.311.440.252,00

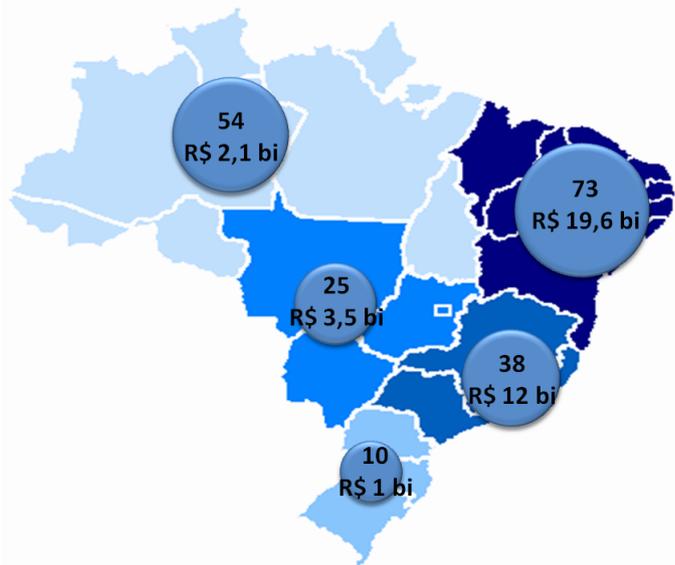
III.1 Abrangência das obras fiscalizadas

26. Alguns parâmetros conseguem espelhar, de forma simples e clara, o alcance das auditorias realizadas no âmbito do Fiscobras 2012. Análises pautadas nas variáveis a seguir discutidas já foram consideradas em consolidações anteriores dos trabalhos de fiscalização em obras públicas, servindo como balizadores de abrangência e resultados obtidos.

27. O primeiro parâmetro evidencia a distribuição geográfica das auditorias e confirma o atendimento ao já mencionado art. 96 da LDO/2013, em especial à regionalização do gasto. Os dados dispostos na tabela seguinte indicam que todas as regiões tiveram empreendimentos contemplados no Fiscobras deste ano.

Tabela 5 – Distribuição geográfica das fiscalizações

Região / UF	Quantidade de fiscalizações	Dotação Orçamentária
Norte	54	2.120.857.916,67
AC	6	143.185.098,00
AM	23	366.079.365,00
AP	1	40.219.212,00
PA	9	958.945.008,67
RO	6	299.040.854,67
RR	3	21.224.295,67
TO	6	292.164.082,67
Nordeste	73	19.623.266.177,00
AL	8	810.343.338,00
BA	18	2.173.437.823,67
CE	8	905.411.395,00
MA	9	2.848.444.885,67
PB	4	564.667.214,67
PE	13	10.956.697.775,00
PI	7	493.757.472,00
RN	5	828.076.273,00
SE	1	42.430.000,00
Centro-Oeste	25	3.545.758.126,67
DF	1	65.743.609,00
GO	9	1.766.503.980,67
MS	6	1.341.342.843,33
MT	9	372.167.693,67
Sudeste	38	12.041.066.465,67
ES	7	46.368.131,00
MG	12	786.349.734,67
RJ	13	10.078.655.328,00
SP	6	1.129.693.272,00
Sul	10	980.491.566,00
PR	2	127.765.409,00
RS	7	633.988.505,00
SC	1	218.737.652,00
Total geral	200	38.311.440.252,00



28. Já a Tabela 6 apresenta dados que agrupam as fiscalizações por função de governo, informa a quantidade de fiscalizações, dotação orçamentária de cada função, bem como essa distribuição em percentual, conforme o Gráfico 1.

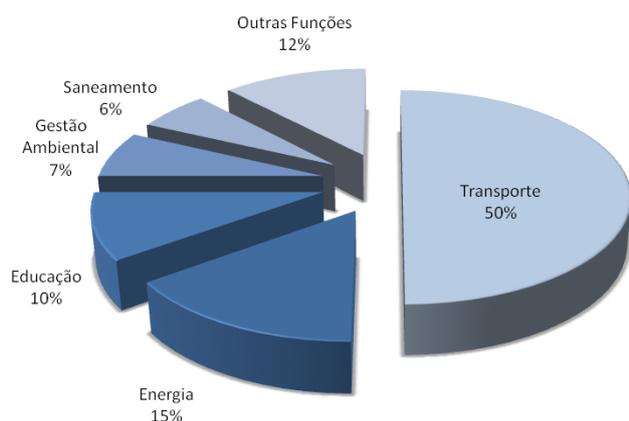


Gráfico 1 – Distribuição da quantidade de fiscalizações por função de governo

Tabela 6 – Distribuição das fiscalizações por função de governo

Função de Governo	Qtde. fiscalizações	% Qtde.	Dotação orçamentária	% Dotação
Transporte	100	50,0%	8.456.775.103,00	22,07%
Energia	30	15,0%	22.903.277.665,00	59,78%
Educação	20	10,0%	1.219.183.255,00	3,18%
Gestão Ambiental	14	7,0%	1.852.298.043,00	4,83%
Saneamento	12	6,0%	1.142.721.238,00	2,98%
Urbanismo	9	4,5%	633.516.534,00	1,65%
Saúde	4	2,0%	538.079.762,00	1,40%
Agricultura	2	1,0%	17.227.800,00	0,04%
Segurança Pública	2	1,0%	158.800.000,00	0,41%
Judiciária	2	1,0%	224.545.454,00	0,59%
Organização Agrária	1	0,5%	20.540.000,00	0,05%
Administração	1	0,5%	37.611.398,00	0,10%
Trabalho	1	0,5%	-	0,00%
Defesa Nacional	1	0,5%	158.853.000,00	0,41%
Indústria	1	0,5%	948.011.000,00	2,47%
Total geral	200	100,0%	38.311.440.252,00	100,00%

29. Assim como no ano passado, as funções Transporte e Energia, as quais fazem parte do setor de Infraestrutura, continuaram a prevalecer no contexto do Fiscobras. Enquanto a primeira função permanece na liderança como aquela com maior quantitativo de fiscalizações e segunda maior dotação orçamentária, a função Energia consta em segundo lugar no ranking relativo ao número de fiscalizações, porém apresenta o maior valor orçamentário verificado nos trabalhos desenvolvidos neste ano – R\$ 22,9 bilhões. Ambas as funções de governo somam mais de R\$ 31 bilhões (81,9% do total) em relação à dotação orçamentária fiscalizada no âmbito do Fiscobras 2012. Esse resultado também pode ser observado quando considerado o setor de governo em que atua a instituição responsável por cada obra, conforme os dados da tabela a seguir.

Tabela 7 – Distribuição das fiscalizações por setor de governo

Sector de Governo	Qtde. fiscalizações	% Qtde.	Dotação orçamentária	% Dotação
Infraestrutura	111	55,5%	30.814.939.169,00	80,43%
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	20	10,0%	1.776.237.772,00	4,64%

Setor de Governo	Qtde. fiscalizações	% Qtde.	Dotação orçamentária	% Dotação
Integração Nacional e Meio Ambiente	20	10,0%	2.028.325.843,00	5,29%
Educ., Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	16	8,0%	1.162.837.400,00	3,04%
Justiça e Defesa	14	7,0%	1.590.567.599,00	4,15%
Poderes do Estado e Representação	9	4,5%	285.955.454,00	0,75%
Saúde	8	4,0%	594.425.617,00	1,55%
Agricultura e Desenvolvimento Agrário	1	0,5%	20.540.000,00	0,05%
Fazenda e Desenvolvimento	1	0,5%	37.611.398,00	0,10%
Total geral	200	100,0%	38.311.440.252,00	100,00%

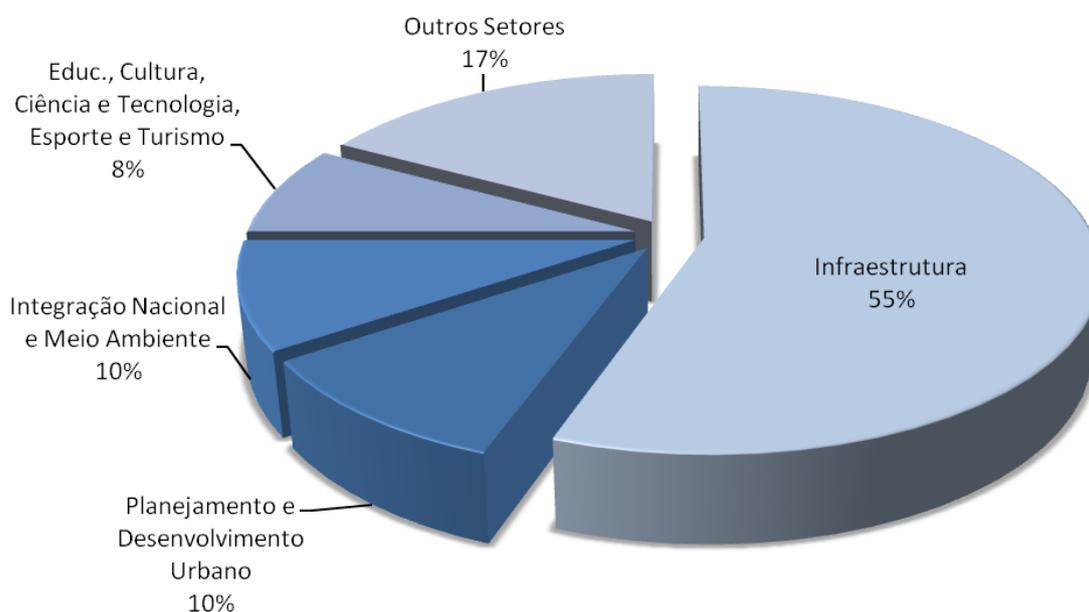


Gráfico 2 – Distribuição da quantidade de fiscalizações por setor de governo

30. Ao se observar a Tabela 8, a qual agrupa as auditorias por tipo de obra, a importância da área de transporte mais uma vez se sobressai, visto que, em números absolutos de fiscalizações, 52,5% do esforço do TCU foi aplicado em empreendimentos relacionados a ela – acima do percentual verificado no Fiscobras 2011 (50,9%). A comparação com os trabalhos do ano anterior revela, também, uma diminuição na participação de infraestrutura urbana (de 16,1% para 10%), o que se deve também ao fato de ter havido a Temática Funasa no ano passado, a qual englobou esse tipo de obra.

31. Em compensação, o setor “Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo” dobrou a quantidade de fiscalizações, de oito, em 2011, para dezesseis em 2012, o mesmo ocorre com sua dotação orçamentária fiscalizada, passando de R\$ 680 milhões em 2011, para R\$ 1,16 bilhão.

32. Em relação ao tipo de obra ‘Energia’, houve acréscimo na quantidade de fiscalizações, visto que em 2011 representou 9,1% do total de auditorias, enquanto que, em 2012, esse percentual ampliou para 15,5%. Na mesma linha, o valor da dotação orçamentária fiscalizada também aumentou, pois passou de R\$ 23,4 bilhões, em 2011, para R\$ 23,8 bilhões, em 2012.

33. No tocante à dotação orçamentária, em 2012 mais uma vez se observa grande concentração nas obras referentes a energia (62,3%). Isso se explica pela influência das obras de grande vulto da Petrobras, classificadas como “Obras especiais”, as quais representam 57% de toda a dotação fiscalizada. Quanto a esse último percentual, calculado a partir do montante de R\$ 21.835.780.477,00, cumpre ressaltar que destoa significativamente da dotação da Seleção Especial Petrobras (Tabela 4 desta instrução, que apresenta os números relativos à distribuição das fiscalizações por critério de seleção). Isso acontece porque a dotação lá apresentada (R\$ 10.909.112.000,00) considera apenas os valores dos

programas de trabalho das obras da Petrobras que não estão abrangidos por critérios anteriores constantes daquela tabela.

34. Já quanto aos demais tipos – Edificações e Obras Hídricas – os percentuais se mantiveram próximos, não existindo alterações expressivas quanto ao número de fiscalizações, bem como em relação à dotação orçamentária.

Tabela 8 – Distribuição das fiscalizações por tipo de obra

Tipo de Obra	Qtde. fiscalizações	% Qtde.	Dotação orçamentária	% Dotação
Energia	31	15,50%	23.851.288.665,00	62,26%
Hidrelétrica	1	0,50%	81.098.094,00	0,21%
Transmissão/Distribuição de Energia Elétrica	16	8,00%	683.222.538,00	1,78%
Obras Especiais	10	5,00%	21.835.780.477,00	57,00%
Subestações Elétricas	2	1,00%	680.741.166,00	1,78%
Usina Termelétrica	2	1,00%	570.446.390,00	1,49%
Transportes	105	52,50%	8.602.010.095,00	22,45%
Aeroporto	13	6,50%	1.431.714.599,00	3,74%
Dragagem e Derrocamento	1	0,50%	0,00	0,00%
Infraestrutura Portuária	1	0,50%	0,00	0,00%
Pontes e Viadutos	2	1,00%	76.608.024,00	0,20%
Porto	24	12,00%	106.575.439,00	0,28%
Rodovia – Construção ou Implantação	18	9,00%	1.705.990.306,33	4,45%
Rodovia – Duplicação	13	6,50%	1.817.321.838,00	4,74%
Rodovia – Manutenção	8	4,00%	633.854.498,00	1,65%
Rodovia – Restauração ou Recuperação	13	6,50%	747.112.972,67	1,95%
Ferrovias Metropolitanas e Trem Urbano	12	6,00%	2.082.832.418,00	5,44%
Infraestrutura urbana	20	10,00%	2.086.390.674,00	5,45%
Infraestrutura Urbana	20	10,00%	2.086.390.674,00	5,45%
Edificações	28	14,00%	1.963.941.478,00	5,13%
Edificação – Edifícios Administrativos	7	3,50%	585.790.861,00	1,53%
Edificação – Escolas	15	7,50%	1.063.800.000,00	2,78%
Edificação – Hospitais	5	2,50%	56.345.855,00	0,15%
Edificação – Outros Edifícios	1	0,50%	258.004.762,00	0,67%
Obras hídricas	16	8,00%	1.807.809.340,00	4,72%
Adutora	3	1,50%	295.562.978,00	0,77%
Barragem/Açude	5	2,50%	219.520.621,00	0,57%
Canal	5	2,50%	1.275.497.941,00	3,33%
Irrigação	3	1,50%	17.227.800,00	0,04%
Total geral	200	100,00%	38.311.440.252,00	100,00%

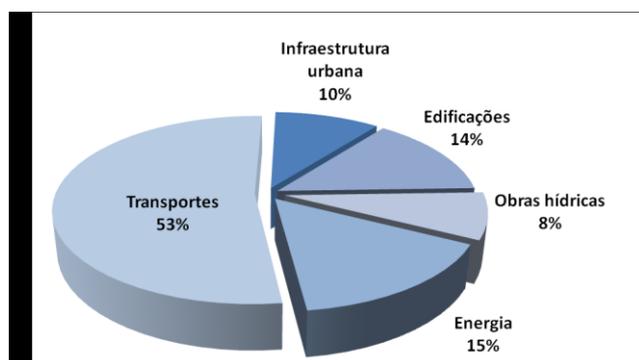


Gráfico 3 – Distribuição da quantidade de fiscalizações por tipo de obra

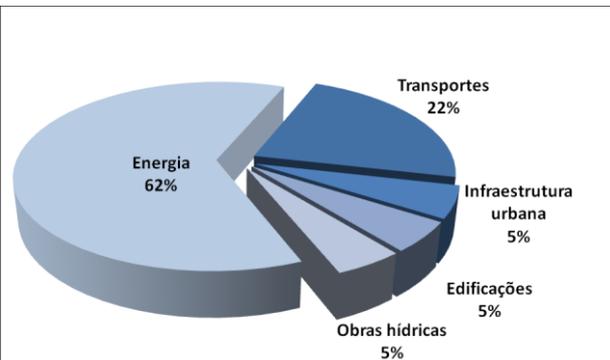


Gráfico 4 – Distribuição da dotação orçamentária fiscalizada por tipo de obra

III.2 Obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

35. Dentre as 200 auditorias realizadas no Fiscobras 2012, 132 referem-se a obras incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Pode-se defini-lo como um plano do Governo Federal que visa estimular o crescimento da economia brasileira através do investimento em obras de infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias, dentre outros).

36. Nesse contexto, no âmbito do Fiscobras 2012, expõe-se na Tabela 9 a distribuição dessas obras por função de governo.

Tabela 9 – Distribuição das fiscalizações em obras do PAC por função de governo

Função de Governo	Qtde. Fiscalizações	% Quant.	Dotação orçamentária	% Dotação
Transporte	60	45,5%	5.782.999.545,00	17,71%
Energia	27	20,5%	22.017.880.997,00	67,41%
Educação	15	11,4%	1.063.800.000,00	3,26%
Saneamento	12	9,1%	1.142.721.238,00	3,50%
Gestão Ambiental	9	6,8%	1.739.386.434,00	5,33%
Urbanismo	6	4,5%	633.516.534,00	1,94%
Agricultura	1	0,8%	-	0,00%
Saúde	1	0,8%	280.075.000,00	0,86%
Segurança Pública	1	0,8%	-	0,00%
Total geral	132	100,0%	32.660.379.748,00	100,00%

37. Conforme dados constantes no 4º Balanço das obras do PAC (mês 04/2012), atualmente, o referido programa governamental contempla 30.586 empreendimentos. (<http://www.dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento> – consulta em 10 de setembro de 2012)

38. A leitura da tabela acima permite concluir que as obras do PAC fiscalizadas se distribuíram por nove funções de governo. Em termos de quantidade de fiscalizações, esses empreendimentos representaram 66,0% do total, enquanto a dotação orçamentária envolvida atingiu R\$ 32,7 bilhões, o equivalente a 85,0% do montante global fiscalizado. O gráfico abaixo exhibe a comparação da dotação das obras abrangidas pelo PAC em relação às demais obras.

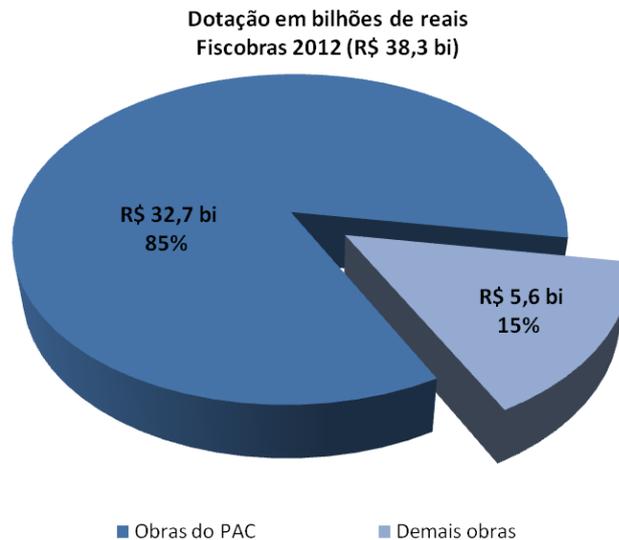


Gráfico 5 – Dotação orçamentária das Obras do PAC x Demais Obras

IV. Esforço de fiscalização

39. A execução das auditorias do Fiscobras 2012 foi realizada pelas quatro Secretarias de Fiscalização de Obras (Secob), bem como por unidades técnicas descentralizadas que atuaram, principalmente, na temática “Luz para Todos”. O quantitativo e a dotação orçamentária envolvida nas fiscalizações de cada secretaria coordenadora encontram-se dispostos na tabela abaixo.

Tabela 10 – Distribuição das fiscalizações por Secretaria coordenadora

Secretaria	Qtde. fiscalizações	Dotação orçamentária
1ª Secretaria de Fiscalização de Obras / Secob-1	41	R\$ 3.395.656.077,00
2ª Secretaria de Fiscalização de Obras / Secob-2	52	R\$ 4.886.540.933,00
3ª Secretaria de Fiscalização de Obras / Secob-3	37	R\$ 25.366.995.593,00
4ª Secretaria de Fiscalização de Obras / Secob-4	54	R\$ 3.997.217.197,00
Outras Unidades Técnicas	16	R\$ 665.030.452,00
Total geral	200	R\$ 38.311.440.252,00

40. As 200 fiscalizações realizadas, no período de agosto de 2011 a julho de 2012, demandaram um total de 9.777 HDF (homem x dia x fiscalização). A quantidade de HDF por unidade técnica está detalhada na próxima tabela.

Tabela 11 – Quantidade de HDF por Secretaria

Secretaria	HDF	%
SECOB-1	1194	12,2%
SECOB-2	2641	27,0%
SECOB-3	2068	21,2%
SECOB-4	2443	25,0%
Outras Unidades Técnicas	1431	14,6%
Total geral	9777	100,0%

41. A fim de determinar o total de fiscalizações de obras empreendidas pelo TCU durante o “Ciclo Fiscobras” (1º de agosto de 2011 a 31 de julho de 2012), deve-se somar ao número de auditorias do Fiscobras 2012, a quantidade de processos relacionados a obras públicas, autuados em função de denúncia, de representação, bem como de outras fiscalizações não pertencentes ao Fiscobras. Conforme detalhado na tabela seguinte, foram registrados, nesse período, 314 processos com essas características. Portanto, o TCU atuou, ao todo, em 514 processos relacionados à fiscalização de obras durante o Ciclo Fiscobras 2012. Para fins de comparação, em 2010 foram autuados 426 processos, e em 2011, 545.

Tabela 12 – Processos referentes a obras públicas autuados no TCU durante o Ciclo Fiscobras

Tipo	Em apuração	Encerrado	Total
Fiscobras 2012	140	60	200
Denúncia	11	14	25
Representação	96	84	180
Outros Processos de fiscalização	89	20	109
Total geral	336	178	514

42. Já os gráficos seguintes ilustram os dados históricos das fiscalizações de obras realizadas anualmente pelo TCU no âmbito do Fiscobras. Esses valores ilustram a evolução ao longo dos últimos dez anos. Foi necessário reduzir a quantidade de fiscalizações em 2012 no intuito de proporcionar tempo adicional para a confirmação, por meio de decisão monocrática ou colegiada, de eventuais achados classificados com IG-P, inovação introduzida na LDO/2012. Apesar da redução de 230, em 2011, para 200 fiscalizações no ciclo 2012, é importante considerar que serão realizadas, no segundo semestre deste ano, mais 40 fiscalizações de qualidade em obras já concluídas. Destaque-se, ainda, que apesar da redução no quantitativo de fiscalizações, a dotação orçamentária referente às obras fiscalizadas cresceu.



Gráfico 6 – Quantidade de fiscalizações a cada ciclo anual do Fiscobras

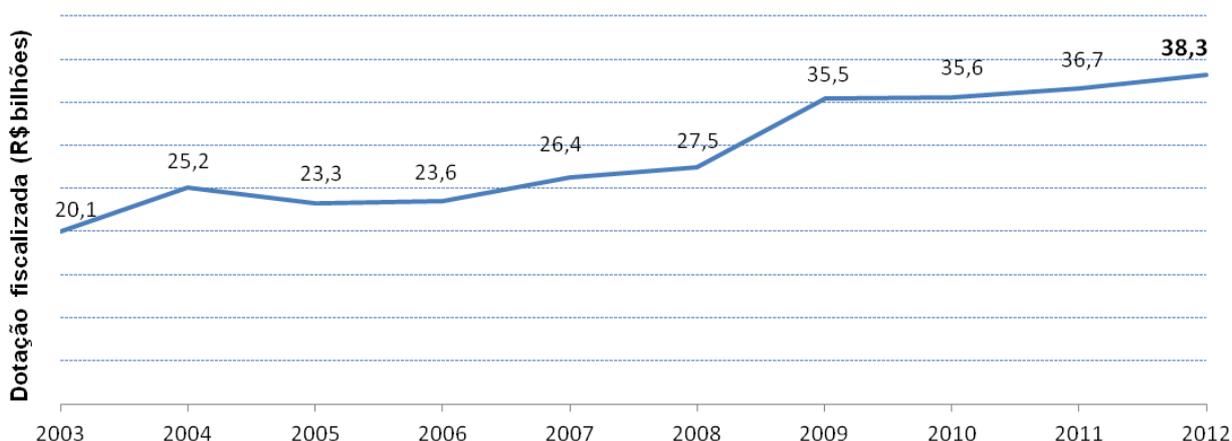


Gráfico 7 – Dotação orçamentária fiscalizada a cada ciclo anual do Fiscobras

V. Resultados consolidados das fiscalizações.

43. A seguir, detalham-se os resultados obtidos nas 200 auditorias em obras públicas executadas no âmbito do Fiscobras 2012, cuja soma das dotações orçamentárias atinge R\$ 38,3 bilhões. Os dados estão atualizados até a Sessão Plenária do dia 24/10/2012 e consideram eventuais deliberações proferidas e assinadas eletronicamente até essa data. Para fins de comparação com os resultados do Fiscobras 2011, consultou-se o Relatório que acompanha o Acórdão 2.877/2011-TCU-Plenário.

V.1 Índícios apontados no Fiscobras 2012

44. A tabela abaixo resume a incidência de indícios de irregularidade nas obras auditadas. Para a elaboração desse quadro, cada fiscalização foi caracterizada com a classificação do achado de maior gravidade registrado no respectivo relatório de auditoria.

Tabela 13 – Distribuição das fiscalizações em função do indício de maior gravidade

Indício	Quantidade	% de quantidade
Irregularidade grave	124	62,0%
IG-P	22	11,0%
IG-R	6	3,0%
IG-C	96	48,0%
Outras irregularidades	67	33,5%

OI	67	33,5%
Sem ressalva	9	4,5%
SR	9	4,5%
Total	200	100,0%

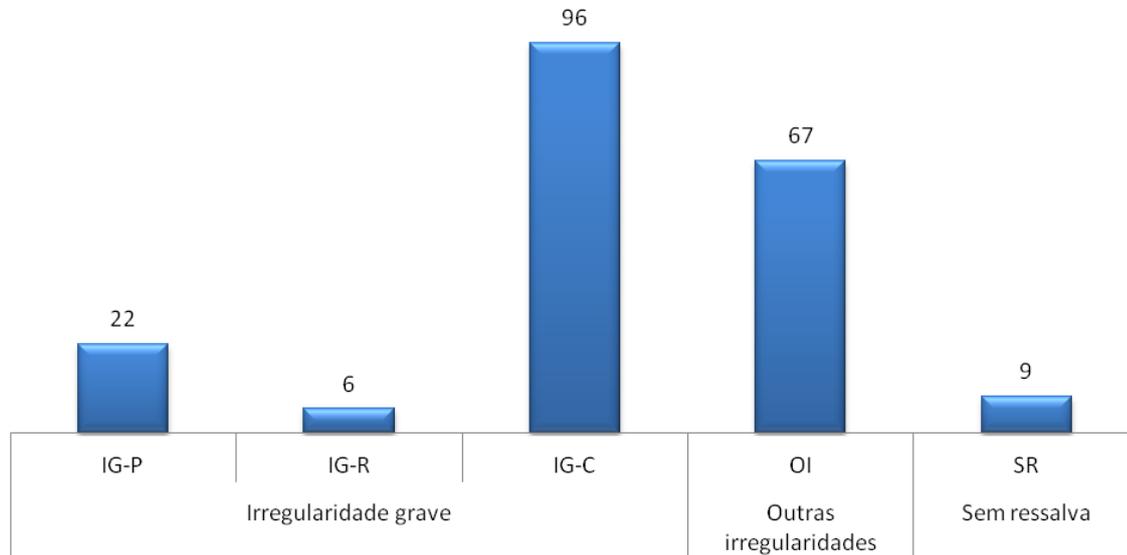


Gráfico 8 – Distribuição das fiscalizações em função do índice de irregularidade

45. Já no gráfico a seguir, são apresentados os índices de irregularidade das 200 fiscalizações segregadas por unidades técnicas coordenadoras.

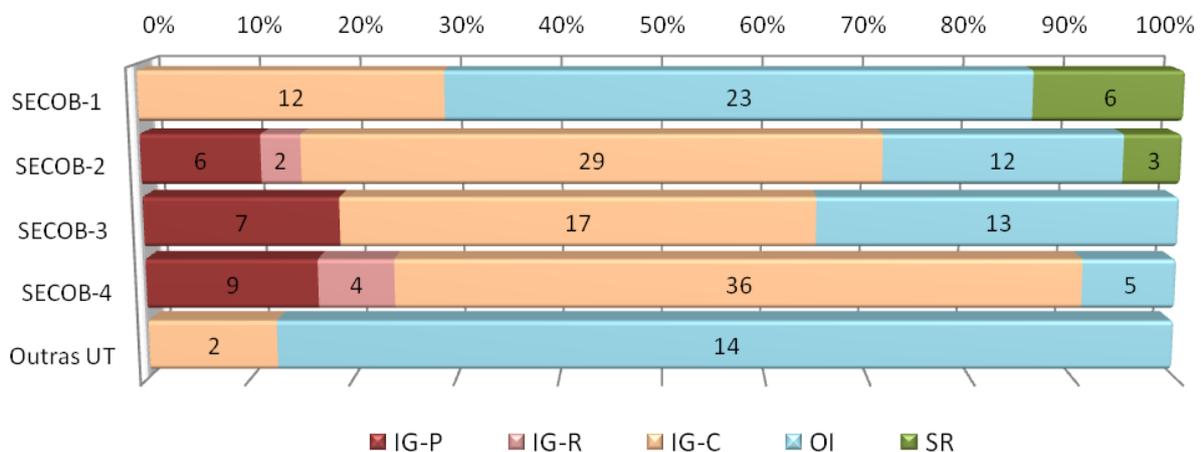


Gráfico 9 – Índices de irregularidade por unidade técnica

46. Os números acima informados indicam que foram constatados índices de irregularidade grave dos tipos IG-P, IG-R e IG-C em 124 fiscalizações, correspondentes a 62,0% do total. Dentre essas, um grupo de 22 obras (11,0%) recebeu recomendação de bloqueio preventivo da execução de contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra (IG-P). As próximas duas tabelas contêm a relação das obras com índices de IG-P, uma considerando os índices de anos anteriores e outra apenas os novos índices apontados no Fiscobras 2012.

Tabela 14 – Obras classificadas com índices de IG-P (considerando apenas os índices de anos anteriores)

UF	Obra
AL	Canal do Sertão – Alagoas
AL	Drenagem do Tabuleiro dos Martins – Maceió

UF	Obra
AL	Obras de Esgotamento Sanitário em Pilar/AL
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste – Caetitê – Barreiras – No Estado da Bahia
MG	Construção da BR-440/MG – Ligação entre a BR-267 e a BR-040
PA	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Oeste-Norte/ BR-163/PA – Divisa MT/PA – Santarém
PA	Obras de Abastecimento de Água em Augusto Corrêa/PA
PE	Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)
PI	Av. Marginal Leste – Controle Enchentes Rio Poty – Teresina
RS	BR-116/RS melhoria de capacidade incluindo duplicação
RS	BR-448/RS – Implantação e Pavimentação
SP	Conclusão das Obras do Complexo Viário Baquirivu – Guarulhos/SP
TO	Ferrovia Norte-Sul – TO
TO	Construção da Barragem do Rio Arraias em Arraias/TO
TO	Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia na Rodovia BR-153/TO, ligando as cidades de Xambioá/TO a São Geraldo do Araguaia/PA

47. Cabe destacar que os quantitativos citados anteriormente comportam também os indícios de irregularidade grave apontados em exercícios anteriores e ainda não saneados. Assim, das 22 fiscalizações com indícios de IG-P, 15 são referentes a achados de auditoria detectados em fiscalizações de anos anteriores, conforme detalhamento da Tabela 14. Caso sejam considerados apenas os novos achados de auditoria identificados em 2012, a quantidade total de fiscalizações com indícios de irregularidade com recomendação de paralisação (IG-P) cai para sete.

Tabela 15 – Obras classificadas com indícios de IG-P (considerando apenas os novos indícios apontados em 2012)

UF	Obra
AM	Construção de terminal portuário no município de Alvarães/AM
AM	Construção de terminal portuário no município de Anamá/AM
AM	Construção de terminal portuário no município de Anori/AM
AM	Obras do Terminal Fluvial de Barcelos/AM
GO	Construção de Trecho Rodoviário – Uruaçu – São Miguel do Araguaia na BR-080/GO
RJ	Construção das tubovias do Comperj
SP	Drenagem bacias dos córregos Canela e Borá – São José do Rio Preto/SP

48. O gráfico a seguir ilustra, no âmbito do Fiscobras, o histórico quantitativo de empreendimentos com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) ao longo dos últimos dez anos. Ele demonstra uma curva descendente em relação à quantidade de auditorias que tiveram obras enquadradas nessa classificação.

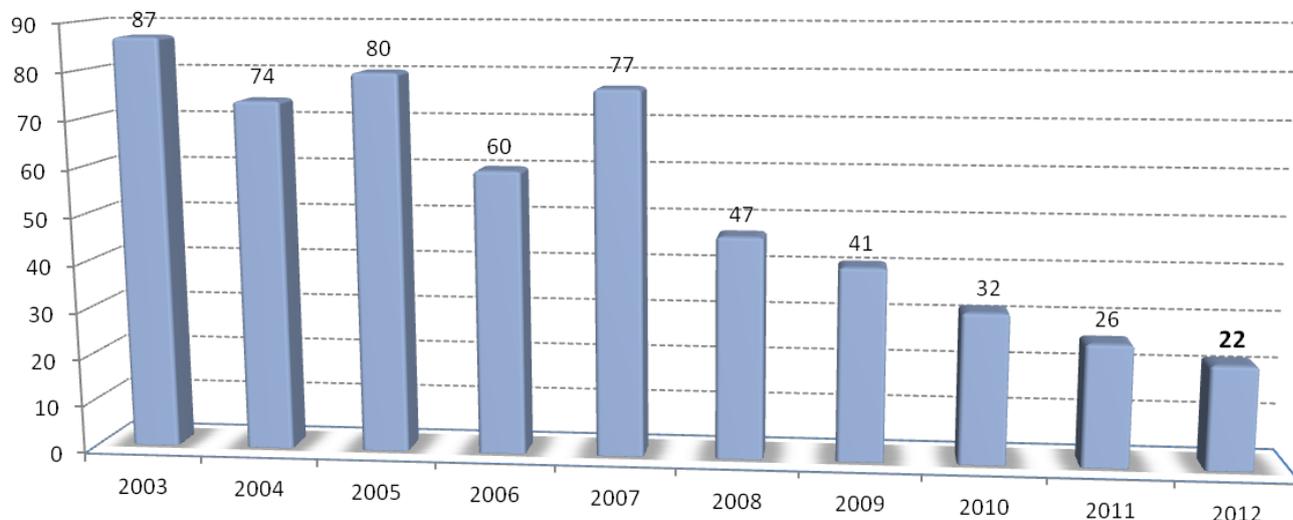


Gráfico 10 – Histórico do Fiscobras com IG-P

49. Em outros seis empreendimentos houve a classificação de indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IG-R), ou seja, as retenções de pagamentos ou garantias oferecidas caracterizam-se como suficientes para resguardar o erário até a decisão de mérito do Tribunal. Ressalte-se que todas as obras classificadas como IG-R são decorrentes de auditorias efetuadas em anos anteriores.

Tabela 16 – Obras classificadas com indícios de IG-R no âmbito do Fiscobras 2012

UF	Obra
BA	Trens Urbanos de Salvador: Lapa – Pirajá
CE	Trens Urbanos de Fortaleza – Implantação Trecho Sul
GO	Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO
PE	BR-101/PE – Adequação Trecho Divisa PB/PE – Divisa PE/AL
PE	Construção e Recuperação de Obras de Infraestrutura Hídrica – Construção da Adutora Pirapama – em Pernambuco
RJ	BR-101/RJ – Adequação Santa Cruz – Itacurussá – Mangaratiba

50. É importante observar que, comparando os dados de 2011 e 2012, as obras com indicativo de IG-C apresentam queda de incidência, enquanto os empreendimentos que possuem irregularidades formais (OI) sofreram acréscimo de apontamentos. Isso ocorre devido ao fato de que, a partir deste ano, realizou-se o acompanhamento de achados classificados como IG-C, sendo registrado o seu saneamento ou reclassificação para outras irregularidades (OI), o que justifica a redução de IG-C e aumento de OI.

51. A distribuição dos indícios em função da gravidade mostrou-se diferente ao se confrontar os resultados das fiscalizações em obras do PAC com os demais. Os dados encontram-se na tabela abaixo e a distribuição em termos percentuais está ilustrada no Gráfico 11.

Tabela 17 – Distribuição das fiscalizações em obras do PAC em função do índice de maior gravidade

Índice	PAC	Demais Obras	Total
Irregularidade grave	84	40	124
IG-P	15	7	22

IG-R	6	0	6
IG-C	63	33	96
Outras irregularidades	44	23	67
OI	44	23	67
Sem ressalva	4	5	9
SR	4	5	9
Total	132	68	200

52. Este ano houve leve diminuição percentual em relação à quantidade de fiscalizações de obras pertencentes ao PAC, pois passou de 70%, em 2011, para 66% dos empreendimentos selecionados para o Fiscobras 2012.

53. É possível verificar que houve um número maior de casos envolvendo as obras do PAC com constatações mais graves, uma vez que elas estão vinculadas, em maior quantidade, a trabalhos com as classificações IG-P, IG-R e IG-C.

54. Tal fato é comprovado pelos dados expostos na Tabela 17, que indicam um total de 21 obras do PAC com apontamentos considerados de maior gravidade (IG-P e IG-R), em detrimento de sete das demais obras fiscalizadas. Da mesma forma, em relação às obras com indícios de IG-C, há 63 empreendimentos do PAC com essa classificação e 33 em relação às demais obras.

55. Apesar das informações constantes na tabela anterior, há de se observar que foram realizadas quantidades diferentes de fiscalizações em empreendimentos vinculados ao PAC e naqueles não pertencentes ao programa. Se essa diferença for considerada para fins de avaliação, verifica-se uma tendência de aproximação dos resultados entre essas duas variáveis, conforme pode ser observado, em termos percentuais, no gráfico a seguir apresentado.

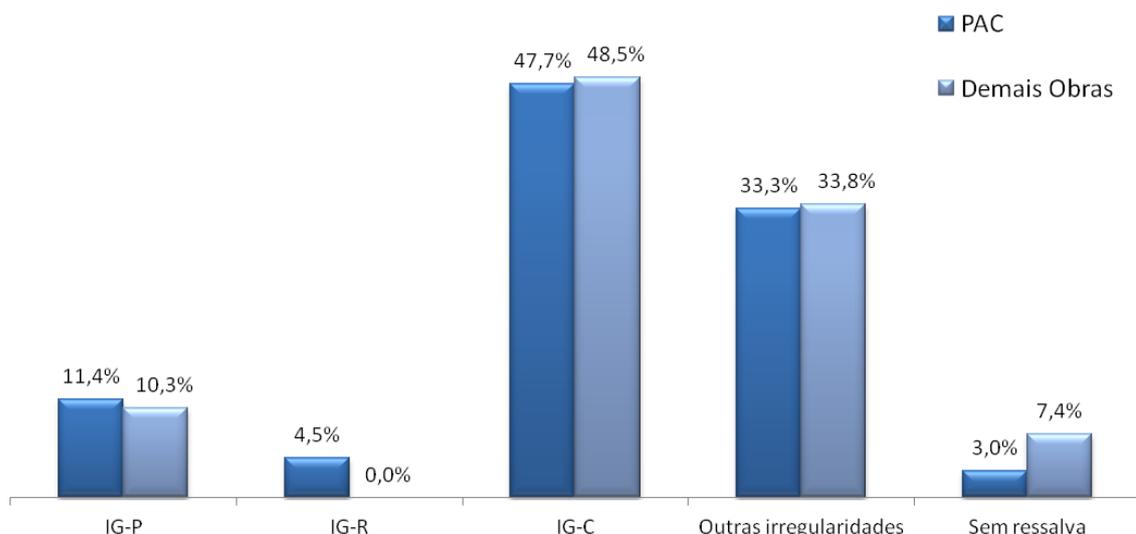


Gráfico 11 – Comparação das obras do PAC em razão do índice

56. Dos percentuais acima destacados, é possível constatar que tanto as obras do PAC quanto as demais obras apresentam índices próximos para os achados dos tipos IG-P, IG-C e OI. Entretanto, há um percentual maior de empreendimentos do PAC com indícios classificados como IG-R, visto que todas as obras com essa classificação estão contempladas no PAC.

57. No caso de obras com índice de IG-P, verifica-se que 11,4% dos empreendimentos que pertencem ao Programa de Aceleração do Crescimento, apresentam indicativo de paralisação. Por outro lado, em relação às demais obras, o resultado alcança 10,3%.

58. Com o intuito de aprofundar ainda mais a avaliação, estabelecendo-se filtros nos dados para minimizar distorções, é possível determinar nova leitura para os resultados comparativos deste tópico. Assim, para fins analíticos, foram excluídas as sessenta auditorias relativas às quatro fiscalizações temáticas (Projetos do Dnit, Terminais Fluviais, Quadras Esportivas e Programa Luz Para Todos) as quais, pelo volume de auditorias realizadas, bem como a uniformidade das características das obras, acabam por desvirtuar, de certo modo, a análise ora empreendida.

59. O Gráfico 12, revela os valores comparativos entre empreendimentos do PAC e aqueles não abrangidos por esse programa, excluídas as fiscalizações realizadas no âmbito das quatro temáticas. Se por um lado, o percentual de OI para as “Demais obras” decresce (de 33,8%, indicado no gráfico anterior, para 27,5%), por outro, há a elevação dos índices relativos à IG-P (de 11,4% para 16,9%) e de SR, de 7,4%, para 7,8%. Nesta análise, pode-se notar também uma aproximação na porcentagem de IG-C entre os empreendimentos do PAC e demais obras.

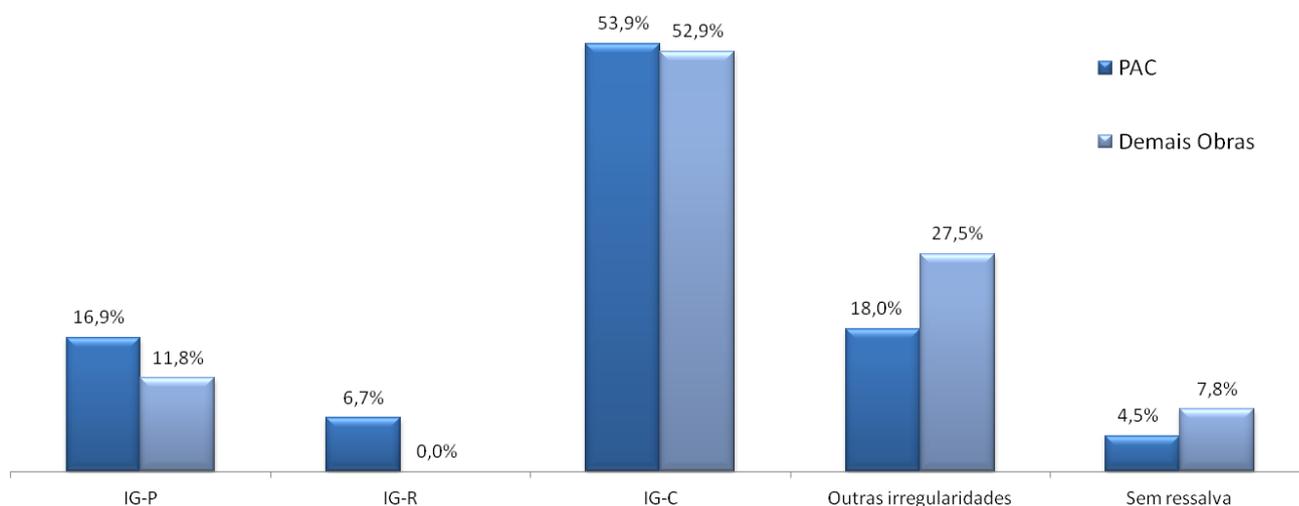


Gráfico 12 – Comparação das obras do PAC em razão do índice, excluindo as fiscalizações temáticas

60. A proporção de obras do PAC nas quais foram identificados indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) ficou em 0,05% do total de empreendimentos compreendidos nesse Programa. No Gráfico 13, ilustra-se a representatividade dessa constatação. É importante observar que a comparação foi feita neste ano com as obras do PAC2. O governo detalhou sobremaneira o registro dos empreendimentos, subdividindo substancialmente algumas obras. Dessa forma a quantidade total de empreendimentos do PAC, que no ano passado importava em 3.459, passou para 30.586, o que levou a uma distorção no gráfico.

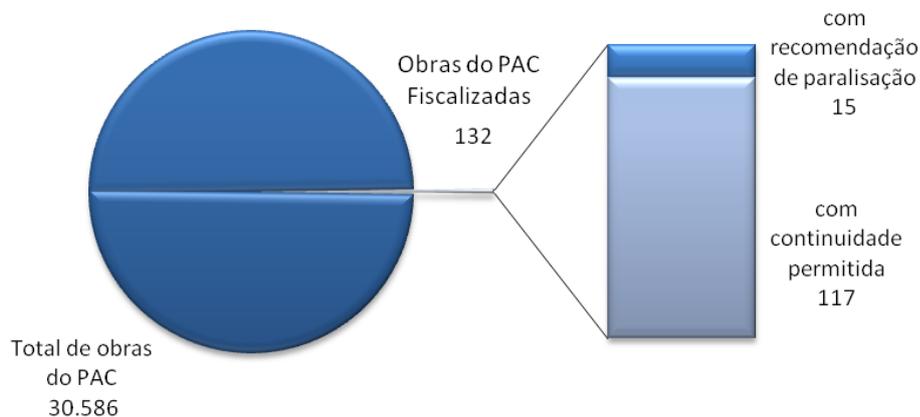


Gráfico 13 – Proporção das recomendações de paralisação relativas a obras do PAC

V.2 Incidência de indícios de irregularidade por setor de governo

61. Avaliando-se o comportamento das fiscalizações por setor de governo, detectou-se a maior incidência de indícios de IG-P e IG-R em “Infraestrutura”, inclusive com grande discrepância em relação à segunda colocação nessa análise, “Integração Nacional e Meio Ambiente”. Dentre as 111 fiscalizações realizadas naquele setor, 14 apresentaram IG-P e 3 IG-R, conforme dados da Tabela 18.

62. Na sequência, observa-se que os setores “Planejamento e Desenvolvimento Urbano”, “Integração Nacional e Meio Ambiente” e “Saúde” apresentam números muito próximos em relação à quantidade de indícios de irregularidade grave classificados como IG-P e IG-R, conforme detalhamento da a seguir.

63. Impende registrar que a disposição das informações ora apresentadas corresponde à classificação dos órgãos por setor de governo adotado pela Lei Orçamentária Anual, a qual foi consultada para fins de elaboração e distribuição das auditorias no presente critério de avaliação da Consolidação do Fiscobras 2012.

Tabela 18 – Distribuição das fiscalizações por gravidade de indício e por setor de governo

Sector de Governo	Quant. Fiscalizações	IG-P	IG-R	IG-C	OI	SR	Obras bloqueadas na LOA/2012
Infraestrutura	111	14	3	59	32	3	0
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	20	2	2	9	7	0	2
Integração Nacional e Meio Ambiente	19	4	1	9	5	0	3
Educ., Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	16	0	0	1	15	0	0
Justiça e Defesa	14	0	0	5	4	5	0
Poderes do Estado e Representação	9	0	0	7	2	0	0
Saúde	8	2	0	3	2	1	0
Fazenda e Desenvolvimento	1	0	0	1	0	0	0
Trabalho, Previdência e Assistência Social	1	0	0	1	0	0	0

Agricultura e Desenvolvimento Agrário	1	0	0	1	0	0	0
Total geral	200	22	6	96	67	9	5

64. Das 27 obras informadas ao Congresso Nacional em novembro de 2011 com indicação de IG-P, atualmente, há apenas 15 com essa classificação. Além disso, houve a redução da quantidade de obras constantes no Anexo VI da LOA (Quadro Bloqueio), pois no ano anterior eram seis, e atualmente constam apenas cinco (vide última coluna da Tabela 18).

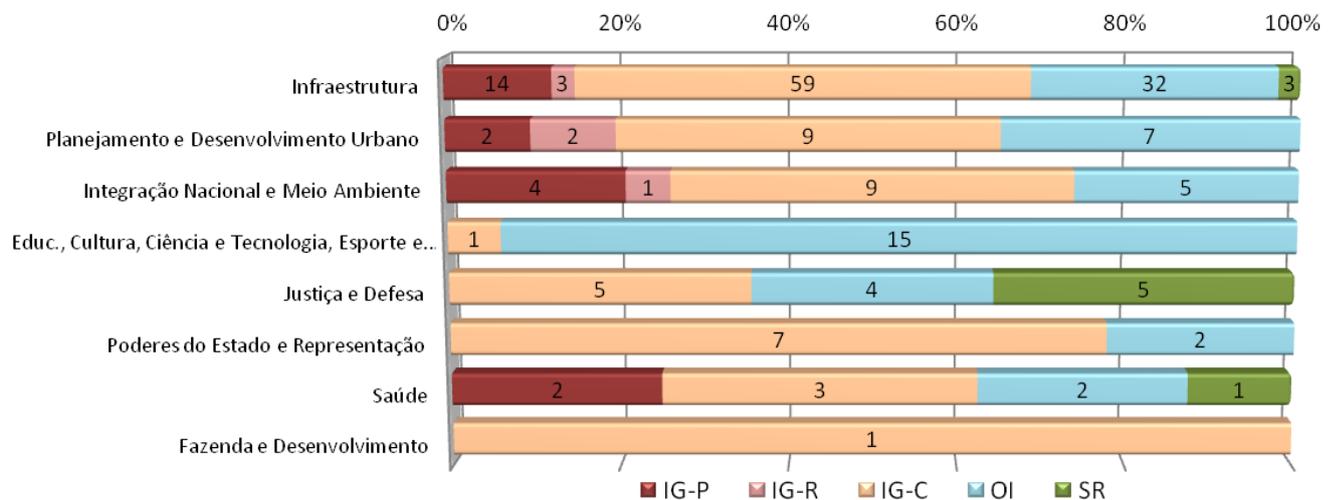


Gráfico 14 – Distribuição das fiscalizações por gravidade de indício e por setor de governo

V.3 Incidência de indícios de irregularidade por unidade orçamentária

65. As 28 auditorias com registros de indícios de irregularidade grave IG-P e IG-R distribuíram-se por nove unidades orçamentárias (UO) responsáveis pelos respectivos empreendimentos. Essa quantidade representa 23% do total de 44 unidades orçamentárias submetidas ao Fiscobras 2012. Na tabela seguinte apresenta-se a relação daquelas com incidência de indícios dos tipos IG-P e IG-R.

Tabela 19 – Unidades orçamentárias responsáveis por obras com indícios de irregularidade grave – IG-P e IG-R (consideradas somente as UO com ao menos três obras fiscalizadas)

Unidade Orçamentária	Qtde. fiscalizações	IG-P	IG-R	% IG
VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	9	2	1	33,3%
Ministério da Integração Nacional	14	3	1	28,6%
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit	70	10	2	17,1%
Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS	7	1	0	14,3%
Ministério das Cidades	18	2	0	11,1%

66. Dentre as cinco unidades orçamentárias listadas na Tabela 19, quatro já haviam figurado nesse mesmo quesito no Fiscobras 2011: Valec, Ministério da Integração Nacional, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o Ministério das Cidades.

67. Em relação à proporção de obras com achados com indícios de irregularidade grave, a Valec recuou de 66,7%, em 2011, para 33,3%. Da mesma forma, o Ministério das Cidades passou de 50,0%, em 2011, para 11,1%, em 2012. O percentual de obras do Dnit fiscalizadas com indício de

irregularidade grave (IG-P e IG-R) teve aumento, passando de 14,9%, em 2011, para 17,1%, em 2012. Já o Ministério da Integração Nacional, teve, em 2011, 36,4% de obras com indícios de irregularidade grave, percentual maior que os 28,6% do ano atual.

68. Embora continue como a unidade orçamentária que apresenta o maior quantitativo de obras com indícios de irregularidades com paralisação/retenção, cabe ressaltar que o Dnit novamente foi o órgão com maior número de fiscalizações em 2012, como ocorre geralmente a cada ciclo Fiscobras. As demais unidades orçamentárias relacionadas no parágrafo anterior registraram incrementos menos significativos.

69. Com o intuito de comparar a quantidade de IG-P, especificamente em 2012, elaborou-se a Tabela 20, a qual apresenta a distribuição das fiscalizações por unidades orçamentárias, consideradas apenas aquelas vinculadas a novos indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação detectados no Fiscobras 2012.

Tabela 20 – Unidades orçamentárias responsáveis por obras com indícios de IG-P (considerados apenas os novos achados registrados em relatórios do Fiscobras 2012 e somente as UO com ao menos três obras fiscalizadas)

<u>Unidade Orçamentária</u>	<u>Qtde. fiscalizações</u>	<u>IG-P em 2012</u>	<u>% IG-P</u>
Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS	7	1	14,3%
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit	70	5	7,1%
Ministério das Cidades	18	1	5,6%

70. Os dados informados nessa última tabela refletem melhor a realidade das unidades orçamentárias em 2012, pois correspondem apenas aos achados detectados neste exercício. A sua análise indica que, em termos percentuais, a Petrobras apresenta a maior incidência de obras com indícios de irregularidade grave. Significa que, proporcionalmente, ela foi a UO com maior percentual de obras com IG-P se forem considerados apenas os novos achados detectados em 2012.

71. Em valores absolutos prevalece o Dnit como a UO que apresenta o maior número de obras com irregularidades graves detectadas no Fiscobras 2012. Por fim, comparando-se a Tabela 19 com a Tabela 20, observa-se que praticamente todas as unidades orçamentárias reduzem a incidência de obras com indícios de irregularidade grave quando expurgados da amostra os achados anteriores a 2012.

V.4 Incidência de indícios de irregularidade por unidade federativa

72. Na tabela seguinte, apresenta-se a quantidade de indícios de irregularidade detalhados pela unidade federativa em que está localizado o empreendimento. Ilustra-se a distribuição percentual no Gráfico 15, no qual estão agregados os dados regionais.

Tabela 21 – Incidência dos indícios de irregularidade por UF

<u>Região / UF</u>	<u>IG-P</u>	<u>IG-R</u>	<u>IG-C</u>	<u>OI</u>	<u>SR</u>	<u>Total</u>
Norte	9		31	12	2	54
Acre			3	2	1	6
Amapá			1			1
Amazonas	4		16	3		23
Pará	2		4	2	1	9
Rondônia			3	3		6
Roraima			3			3
Tocantins	3		1	2		6
Nordeste	6	4	32	26	5	73
Alagoas	3		3	2		8
Bahia	1	1	8	7	1	18
Ceará		1	2	4	1	8

Maranhão			6	3		9
Paraíba			2	1	1	4
Pernambuco	1	2	7	2	1	13
Piauí	1		2	4		7
Rio Grande do Norte			2	3		5
Sergipe					1	1
Sudeste	4	1	22	11		38
Espírito Santo			5	2		7
Minas Gerais	1		7	3		11
Rio de Janeiro	1	1	6	5		13
São Paulo	2		4	1		7
Centro-Oeste	1	1	6	16	1	25
Distrito Federal				1		1
Goiás	1	1	2	4	1	9
Mato Grosso			2	7		9
Mato Grosso do Sul			2	4		6
Sul	2		5	2	1	10
Paraná			1		1	2
Rio Grande do Sul	2		3	2		7
Santa Catarina			1			1
Total	22	6	96	67	9	200

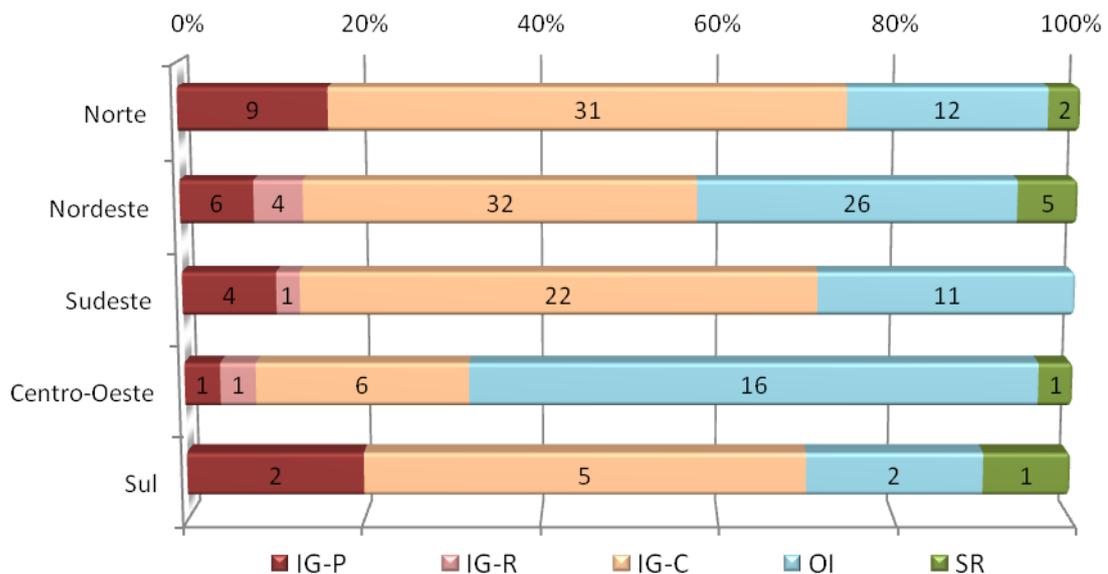


Gráfico 15 – Incidência dos indícios de irregularidade por região

V.5 Incidência de indícios de irregularidade por percentual executado da obra

73. Um exame bastante pertinente para a avaliação dos resultados do Fiscobras 2012 diz respeito à comparação entre a classificação de achados e o percentual executado das obras fiscalizadas. Essa análise permite observar a predominância de auditorias em empreendimentos segundo a fase de implantação em que se encontram (inicial, intermediária ou final), bem como a sua influência na definição da classificação de indícios.

74. A seguir, apresenta-se o gráfico comparativo referente aos trabalhos do Fiscobras deste ano, o qual subsidiará os comentários subsequentes. Cabe ressaltar que o gráfico abaixo contém apenas os novos indícios detectados no ano de 2012.

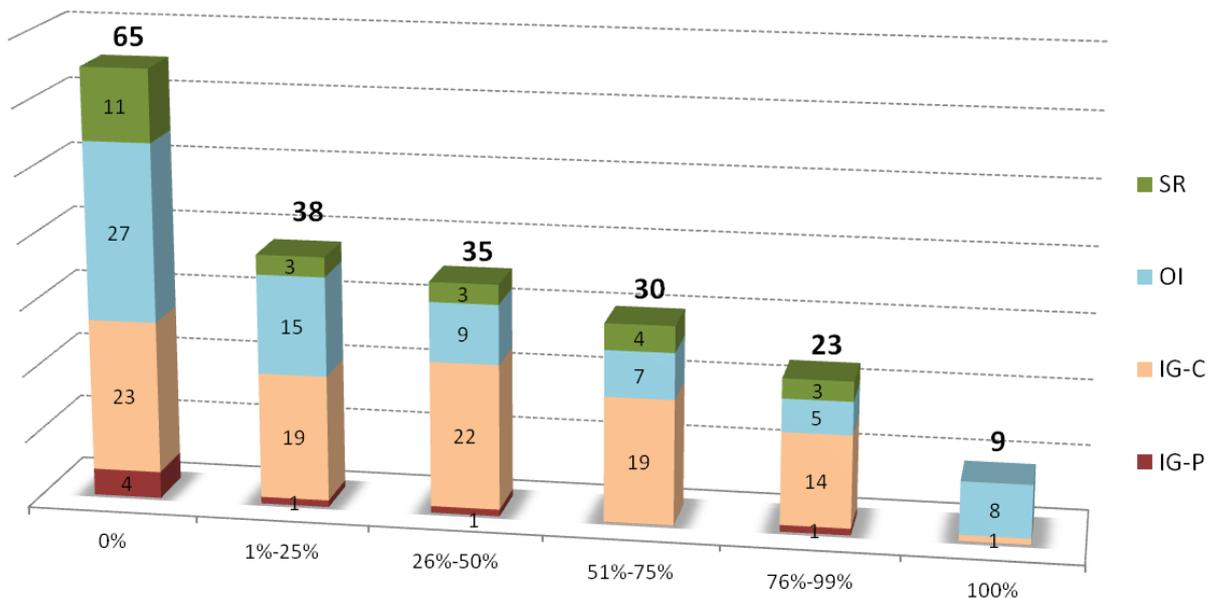


Gráfico 16 – Incidência dos indícios de irregularidade por percentual executado da obra (somente com os achados detectados no Fiscobras 2012)

75. Os dados expostos acima revelam a predominância das fiscalizações em obras com percentual executado de até 50%, que abrange, nesse intervalo, um universo de 138 auditorias – o equivalente a 69% dos trabalhos do Fiscobras. Isso significa que esta Corte priorizou o controle de empreendimentos em fase inicial de execução, ou mesmo nem iniciados, ao fiscalizar editais e projetos (observar a primeira coluna do Gráfico 16), atuando, portanto, de forma preventiva, o que confere aos resultados maior efetividade, uma vez que eventuais danos ainda nem sequer se concretizaram e há maior facilidade para que o gestor adote as medidas saneadoras.

76. Além dessas conclusões, é possível ainda inferir que, para a classificação dos indícios, foi considerado o estágio em que se encontravam as obras, pois o indicativo de paralisação aparece predominantemente nos casos em fase inicial de execução. Assim, foi constatado apenas um empreendimento com recomendação de IG-P nova cujo percentual de execução está acima de 50%. Essa forma de tratar as fiscalizações demonstra que o Tribunal considera a avaliação de risco de dano reverso antes de formular proposta de adoção de medida que venha a comprometer a entrega de uma obra em fase final de execução.

V.6 Achados de auditoria identificados

77. No conjunto das 200 fiscalizações de obras, foram registrados 714 achados de auditoria, distribuídos nas áreas de ocorrência relacionadas na tabela seguinte. Percebe-se, a partir dos dados apresentados, uma grande incidência de indícios de irregularidade envolvendo processo licitatório, orçamento da obra (sobrepço/superfaturamento) e projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado. Tais informações encontram-se discriminadas na tabela abaixo, bem como no Gráfico 17.

Tabela 22 – Áreas de ocorrência dos achados de auditoria registrados

Área de ocorrência (*)	Qtde achados	Qtde obras	% obras com achados
Projeto básico ou executivo	141	98	49,0%
Sobrepço/superfaturamento	154	92	46,0%
Processo licitatório	146	78	39,0%
Fiscalização da obra	97	46	23,0%
Formalização e execução do contrato	58	37	18,5%

Área de ocorrência (*)	Qtde achados	Qtde obras	% obras com achados
Execução da Obra	69	33	16,5%
Dotação orçamentária	21	17	8,5%
Formalização e execução do convênio	11	10	5,0%
Descumprimento/obstrução	10	7	3,5%
Meio ambiente	7	3	1,5%
Total geral	714		

(*) A área de ocorrência agrega diversos achados. Por exemplo, “Sobrepço/superfaturamento” compreende: “Adiantamento de pagamentos”, “Adiantamento de pagamento sem a apresentação das garantias contratuais”, “Não comprovação da execução dos serviços contratados”, “Pagamento por serviços não previstos contratualmente”, dentre outros.

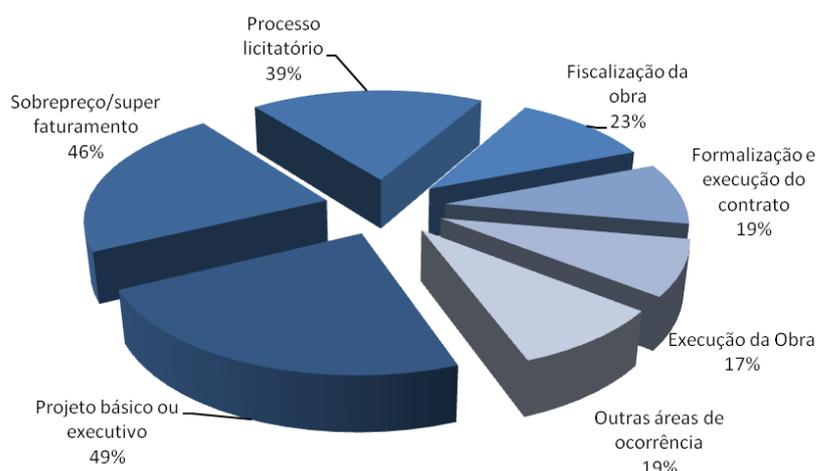


Gráfico 17 – Áreas de ocorrência dos achados de auditoria

78. Desmembrando-se os achados de auditoria, é possível observar quais foram os mais recorrentes nas fiscalizações deste ano. Dessa forma, a Tabela 23 apresenta relação daqueles mais registrados nos relatórios de fiscalização. Constam discriminados dezessete achados responsáveis por 72,5% da incidência de indícios de irregularidade nas obras fiscalizadas. Assim como nos anos anteriores, os apontamentos das unidades técnicas em relação a problemas com os projetos básico/executivo e sobrepreço/superfaturamento são os mais relevantes verificados no Fiscobras 2012.

Tabela 23 – Achados de auditoria mais recorrentes em 2012

Achado de auditoria	Quantidade de Achados	Quantidade de Obras	% sobre as obras
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado.	113	90	45,00%
Sobrepço/superfaturamento	126	83	41,50%
Restrição ao caráter competitivo da licitação.	36	31	15,50%
Fiscalização deficiente ou omissa.	55	24	12,00%
Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.	23	21	10,50%
Adiantamento de pagamentos.	19	19	9,50%
O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.	19	18	9,00%
Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.	14	14	7,00%
Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas.	16	11	5,50%
Execução de serviços com qualidade deficiente.	22	10	5,00%

<u>Achado de auditoria</u>	<u>Quantidade de Achados</u>	<u>Quantidade de Obras</u>	<u>% sobre as obras</u>
Liquidação irregular da despesa.	13	9	4,50%
Avanço desproporcional das etapas de serviço.	10	9	4,50%
Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.	8	8	4,00%
Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.	11	8	4,00%
Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.	10	7	3,50%
Inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra.	16	7	3,50%
Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do Edital / Contrato / Aditivo.	7	7	3,50%
Demais achados	196		
Total	714		

* – Percentual calculado sobre o total de obras fiscalizadas (200).

79. Além de sobrepreço/superfaturamento, a existência de deficiências relacionadas à elaboração de projetos é outro ponto relevante quando o tema abordado é obra pública, pois o achado “Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado” figura novamente entre os principais indícios de irregularidades detectados nos trabalhos do Fiscobras. Observa-se que essa constatação não se deve apenas ao fato de que houve fiscalizações temáticas exclusivamente focadas em analisar projetos, pois esse achado teve ocorrências também nas demais auditorias.

80. A seguir, é apresentada a relação dos achados apontados no Fiscobras 2012 os quais foram classificados como indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação.

Tabela 24 – Achados mais recorrentes como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P), considerados apenas os novos achados registrados em relatórios do Fiscobras 2012.

<u>Achado de auditoria</u>	<u>Qtde achados</u>	<u>Qtde Obras (*)</u>	<u>% de obras</u>
Sobrepreço/superfaturamento	5	5	2,50%
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado.	2	1	0,50%
Desvio de objeto devido a alterações qualitativas (mudanças de projeto e de técnicas construtivas modificações relevantes de materiais – tipo e qualidade).	1	1	0,50%
Total de achados com IGP em 2012	8		

(*) Cabe ressaltar que uma mesma obra poderá figurar com mais de um achado.

81. A partir dos dados dispostos na Tabela 24, verifica-se que, se forem considerados apenas os novos indícios registrados no âmbito do Fiscobras 2012, há oito achados de auditoria classificados com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P), detectados em sete empreendimentos. Assim, os novos indícios mais graves foram decorrentes principalmente de problemas no sobrepreço e superfaturamento, além de deficiências dos projetos das obras.

V.7 Fiscalizações Temáticas

82. Em 2012, assim como nos anos anteriores (2010 e 2011), adotou-se a criação de subconjuntos de auditorias de obras públicas em objetos similares, os quais foram denominados Fiscalizações Temáticas, o que permitiu a realização de trabalhos voltados para empreendimentos com características semelhantes, cujos resultados podem ser extrapolados para um conjunto maior, possibilitando ganhos de escala na correção de problemas detectados, proporcionando efeito multiplicativo nos benefícios das fiscalizações.

83. Dentre as 200 auditorias de obras, 60 se referiram a esse tipo de fiscalização, o que corresponde a 30% do total, e foram divididas da seguinte forma: Quadras Esportivas (15), Luz para



Todos (15), Projetos do Dnit (15) e Terminais Fluviais (15). As Fiscalizações Temáticas englobaram 17 das 27 unidades federativas, conforme detalhamento da Tabela 25.

Tabela 25 – Fiscalizações Temáticas por UF

<u>UF</u>	<u>Projetos do Dnit</u>	<u>Terminais Fluviais</u>	<u>Quadras Esportivas</u>	<u>Luz Para Todos</u>	<u>Total geral</u>
Acre				2	2
Alagoas	1			2	3
Amazonas		14		3	17
Bahia	1		4		5
Ceará			2		2
Goiás	2		2		4
Maranhão	1				1
Mato Grosso	1		3		4
Mato Grosso do Sul	2				2
Minas Gerais	1				1
Pará	1	1	2		4
Paraíba	1				1
Piauí				4	4
Rio Grande do Norte			2		2
Rondônia	1			3	4
Roraima	1			1	2
Tocantins	2				2
Total geral	15	15	15	15	60

84. Ao se analisarem as referidas fiscalizações em função dos indícios de irregularidade, verifica-se a predominância da ocorrência de OI, conforme demonstrado na tabela abaixo e no gráfico a seguir, os quais demonstram de que modo as temáticas foram classificadas.

Tabela 26 – Fiscalizações Temáticas por indício de irregularidade

<u>Temática</u>	<u>IG-P</u>	<u>IG-C</u>	<u>OI</u>	<u>SR</u>	<u>Total geral</u>
Projetos do Dnit		5	9	1	15
Terminais Fluviais	1	14			15
Quadras Esportivas			15		15
Luz Para Todos		2	13		15
Total	1	21	37	1	60

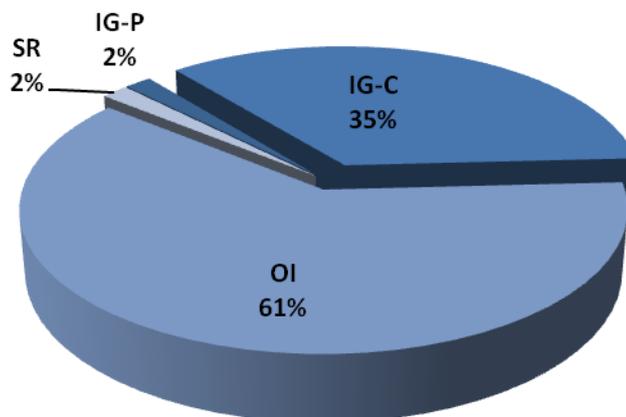


Gráfico 18- Temáticas por indício de irregularidade

85. Seguem abaixo, as principais observações a respeito de cada temática, encaminhadas pelas respectivas Secobs:

Quadras Esportivas:

86. A 1ª Secob, em parceria com as Secex estaduais, realizou quinze fiscalizações em obras de pequeno porte destinadas à implantação de ginásios esportivos escolares executados com recursos federais. A ação de construção dos ginásios é conduzida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Todos os empreendimentos estão sendo realizados pelos respectivos municípios com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) do Ministério da Educação.

87. Para viabilizar a execução do programa, o FNDE elaborou um projeto padronizado de ginásio esportivo, que foi disponibilizado aos municípios interessados para que o adequassem às características de cada localidade. Também foi estabelecido pelo órgão um valor teto para a contratação, que não poderia extrapolar o valor de R\$ 490.000,00.

88. Para o trabalho, priorizou-se a escolha de obras com execução física ainda em fase inicial, de modo a garantir a tempestividade da atuação do Tribunal. Do mesmo modo, procurou-se distribuir suas localizações de maneira uniforme pelo país. Foram fiscalizadas obras situadas em três regiões do Brasil, onde se encontra a maior parte das construções em andamento. Somando os contratos selecionados, o volume de recursos fiscalizados alcançou montante na ordem de R\$ 7 milhões. Considerando, no entanto, o montante previsto a ser aplicado em todo o programa, o qual contempla quase 6.000 ginásios, o valor de alcance das fiscalizações atinge cifras próximas a R\$ 2,5 bilhões.

89. A principal irregularidade identificada nas obras fiscalizadas foi a deficiência no projeto básico do empreendimento. Verificou-se que o projeto padrão disponibilizado pelo FNDE aos municípios continha erros de quantitativos e inconsistências no memorial descritivo, o qual apresentava várias divergências quando comparado com a planilha orçamentária. Essa irregularidade torna-se especialmente relevante quando considerado o fato de que serão executadas aproximadamente seis mil obras com o mesmo projeto defeituoso.

90. Dessa forma, destaca-se a avaliação e correção do projeto básico padrão do FNDE e respectivo orçamento como principal benefício das fiscalizações, visto que esses ajustes se multiplicam por pelo menos cinco mil obras ainda não iniciadas. Ademais, as visitas em campo permitiram a identificação de outros problemas na execução dos empreendimentos e a verificação do sucesso das contratações efetuadas pelos municípios.

91. A partir das constatações desse trabalho, o Acórdão 2.079/2012-TCU-Plenário determinou ao FNDE que se abstinhasse de celebrar novos Termos de Compromisso para construção de quadras esportivas escolares até a correção das impropriedades apontadas. Adicionalmente, determinou a redução de R\$ 37 mil no paradigma de valor máximo admitido para cada ginásio (o que pode resultar num

benefício de R\$ 185 milhões se consideradas todas as obras não contratadas). Cabe destacar, por fim, que diversas correções de projeto e orçamento já haviam sido providenciadas pelo FNDE antes mesmo da conclusão das auditorias.

Projetos do Dnit:

92. A 2ª Secob realizou quinze fiscalizações em projetos rodoviários desenvolvidos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit. Dos projetos fiscalizados, sete tratam de obras do tipo Crema 2ª Etapa; três, de obras de restauração; e cinco, de obras de duplicação ou implantação.

93. Somando-se os orçamentos constantes nos projetos auditados, verifica-se que a realização das respectivas obras pode absorver o montante de R\$ 1,7 bilhão. As propostas de benefícios, em face da ação fiscalizadora do TCU, atingiram o valor de R\$ 281,2 milhões, representando 16,4% do volume de recursos fiscalizados.

94. Nos trabalhos de auditoria verificaram-se diversas irregularidades nos projetos. Merecem destaque as irregularidades relacionadas à precariedade dos estudos geotécnicos e de viabilidade econômica utilizados para definir as jazidas de materiais a serem utilizadas nas obras, sobretudo de brita e de areia. Apurou-se que em parte dos projetos foram desconsideradas jazidas que possibilitariam significativa redução dos valores previstos para a execução das obras, sem que fosse apresentada qualquer justificativa técnica.

95. Foram observadas deficiências nos estudos topográficos e geotécnicos que dão suporte às soluções de engenharia a serem empregadas nas obras. Tais deficiências, de natureza quantitativa e qualitativa, vão desde a realização de ensaios geotécnicos em número abaixo do recomendado por norma até a ausência de elementos no projeto de terraplenagem, notadamente os dados acerca da conformação do relevo do terreno natural (primitiva do terreno), sobre o qual a obra será executada

96. Outro ponto que merece ser destacado diz respeito à ausência, nos projetos, de critérios que fundamentem o recebimento das obras a serem realizadas, os quais devem ser baseados em resultados de ensaios técnicos que avaliem a condição funcional e estrutural da rodovia, garantindo, assim, a boa aplicação dos recursos.

97. As ocorrências mais relevantes evidenciadas nesse trabalho serão usadas para acompanhamento e proposições futuras de fiscalizações, com vistas prevenir ocorrências semelhantes.

Luz para Todos:

98. Foram realizadas quinze fiscalizações em obras de eletrificação rural executadas pelas empresas distribuidoras de energia elétrica controladas pela Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras) que foram contempladas com dotação orçamentária em 2012 (LOA 2012) dentro do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Programa Luz para Todos).

99. Dessas quinze fiscalizações, quatorze auditorias foram executadas de modo descentralizado pelas Secretarias de Controle Externo de diversos Estados, sob a supervisão técnica da 3ª Secob, e uma, em fase piloto, foi realizada pela própria 3ª Secob. No total, as auditorias envolveram 120 municípios dos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Piauí, Rondônia e Roraima, e um montante aproximado de R\$ 435 milhões.

100. As análises evidenciaram que as falhas mais comuns foram: inadequação ou inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, possibilidade de execução de serviços em quantidade e em locais divergentes dos previstos em edital e existência de atrasos na execução das obras.

101. A inadequação dos critérios de aceitabilidade de preços foi falha recorrente nas auditorias. Embora houvesse critério de aceitabilidade de preços unitário e global, os editais estabeleciam a possibilidade de os preços variarem em faixas acima dos preços de referência. Na maioria dos casos, os itens mais relevantes das obras (postes, cabos e transformadores) estavam limitados aos referenciais legais ou podiam até ser superiores a esses preços em 10% e os demais itens podiam variar em até mais 30%. Registre-se que, apesar dessa permissividade, não foi constatado sobrepreço ou superfaturamento global dos contratos analisados.

102. Os contratos de execução das obras estabeleciam os municípios a serem contemplados e a quantidade de ligações previstas para serem realizadas naquela localidade. Entretanto, durante a execução

dessas obras, notaram-se casos de execução de um número maior de ligações do que o previsto no edital e outros em que não se atingia o inicialmente estabelecido. Além disso, em vários contratos, previa-se a possibilidade de a contratada executar obras em municípios diversos daqueles estabelecidos no edital. Esses fatos revelaram a não aderência entre os editais e a execução das obras, representando possível falha de planejamento das obras.

103. Em praticamente todas as obras auditadas, os cronogramas de execução estavam atrasados em relação aos previstos. Dificuldade de acesso aos locais de trabalho, escassez de material e mão de obra insuficiente para a execução tempestiva dos trabalhos foram citados como causas principais dos atrasos. Nesses casos, houve propostas de alerta às distribuidoras de energia quanto ao descumprimento dos objetivos e metas do Programa Luz para Todos. Note-se, porém, que essas dificuldades de execução foram motivo de sucessivas prorrogações do Programa Luz para Todos que tinha como meta inicial a universalização do atendimento de energia elétrica no meio rural até 2009, mas foi estendido até 2014 (Decreto 7.520/2011).

104. Entre os benefícios advindos dessas fiscalizações, podem-se mencionar possíveis adequações realizadas em contratos e futuros editais, correção de falhas de execução das obras e ganhos decorrentes de expectativa de controle nas obras do Programa Luz para Todos.

Terminais Fluviais:

105. A 4ª Secob realizou, com participação da Secex/AM, quinze fiscalizações de obras de Construções de Terminais Fluviais na Região Norte. Esses empreendimentos encaixam-se na definição de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP-4), conceito introduzido pela Lei 11.518/2007. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 205,2 milhões. A participação da União nessas obras se dá por meio de convênios firmados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

106. Na definição das obras a fiscalizar, vários critérios foram analisados, tais como: exclusão das obras para as quais o Tribunal já detém processos constituídos; existência de determinações em acórdãos; materialidade; percentual de execução física e financeira das obras; eventos noticiados pela imprensa; além da logística de acesso aos empreendimentos. Além disso, foram selecionadas as obras integrantes do Contrato 3/2010, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas (Seinfra) e o Consórcio Calha do Juruá, pois nesse mesmo contrato está a obra do Terminal Fluvial de Eirunepé, que foi fiscalizada por esta Secretaria em 2011 e que serviu, na prática, de piloto para essas fiscalizações temáticas.

107. Buscou-se também contemplar os diferentes convenientes do Dnit neste tipo de obra. Dessa forma, além de obras financiadas por convênios entre aquele órgão e a Seinfra, foram selecionadas obras conveniadas com a Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR) e com uma Prefeitura.

108. Em todas as fiscalizações foram identificadas irregularidades, sendo as mais recorrentes: a) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado; b) adiantamento de pagamentos; e c) fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

109. Quanto ao superfaturamento, constataram-se serviços com preços bem acima dos valores de mercado, especialmente os relacionados a aquisição, beneficiamento e tratamento de pintura dos elementos navais. Foram confrontados os preços contratados com os referenciais calculados pelas equipes de auditoria, utilizando-se a metodologia da curva ABC.

110. Em relação ao adiantamento de pagamentos, verificou-se que não estavam sendo seguidos os critérios de medição previstos nos editais e nos contratos da Seinfra. Os serviços referentes ao beneficiamento do aço naval estavam sendo pagos quase sempre até o montante de 95% de seu total, mesmo com as estruturas navais (cais flutuantes e pontes de acesso) ainda no estaleiro em Manaus/AM, sendo que o critério de medição previa que, antes de os elementos navais serem instalados em seus locais definitivos, o máximo que poderia ser medido e pago seria 83%.

111. A deficiência na fiscalização foi apontada devido à ocorrência de três irregularidades: (i) recorrência de prorrogações dos contratos de execução dos terminais fluviais fundadas em justificativas superficiais e inadequadas; (ii) ausência de controle efetivo de prazos e de quantitativos executados, com desrespeito aos critérios de medição dos contratos; e (iii) ausência de avaliação dos projetos executivos a

fim de se mitigarem os riscos de acidentes com os flutuantes, conforme os exemplos ocorridos nos portos de Manacapuru (onde o acúmulo de sedimentos na ponte de acesso ao flutuante causou seu tombamento) ou no porto de Manicoré (onde uma tora de madeira que descia o rio atingiu o flutuante principal e soltou a estrutura, que se deslocou pelo rio Madeira).

112. Vale mencionar que, após a realização das fiscalizações temáticas, a Secob-4 teve a oportunidade de fiscalizar três editais da Superintendência Regional do Dnit nos estados do Amazonas e de Roraima (Dnit/AM/RR), referentes a obras de terminais fluviais similares às anteriores. Nessas fiscalizações, além de sobrepreço, constatou-se deficiência dos projetos básicos devido a desatualizações em relação à realidade observada na implementação de outros portos da região amazônica. Por exemplo, esses portos de Anori, Anamã e Alvarães, cujos empreendimentos estão em fase de edital, estarão sujeitos a acidentes como os anteriormente citados. Entretanto, embora os riscos sejam previsíveis e decorrentes dos ciclos de cheia na bacia amazônica, os referidos projetos não contemplaram soluções para mitigar os riscos decorrentes das cheias e assim evitar danos aos portos e eventuais prejuízos financeiros à Administração.

113. As propostas de benefícios quantificáveis das fiscalizações giram em torno de R\$ 37 milhões. Além desses, menciona-se a possibilidade de aperfeiçoamento do sistema de custos hidroviários do DAQ/Dnit, para que apresente composições de serviços e preços compatíveis com os praticados no mercado, a expectativa de controle em áreas isoladas da Região Norte, bem como melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização deficiente de contratos.

V.8 Obras com indícios de IG-P já resolvidos após a auditoria

114. A tabela abaixo lista obras com proposta de IG-P pela unidade técnica do TCU, fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 2012, mas que já foram reclassificadas devido à adoção de medidas corretivas por parte do gestor para sanar as constatações e, por esse motivo, não contém recomendação de paralisação neste relatório.

Tabela 27 – Obras com IG-P resolvida após a auditoria (Fiscobras 2012)

<u>Obra</u>	<u>Motivos de Paralisação</u>	<u>Desdobramento Após a Auditoria</u>
Construção Edifício de internações do HC da UFG – Goiânia/GO	Sobrepreço e Licitação Irregular	O gestor revogou o edital (Acórdão 2.089/2012-TCU-Plenário).
Construção do Novo Hospital Universitário da UFAM	Sobrepreço	O gestor apresentou nova planilha orçamentária, elidindo o sobrepreço indicado pela equipe de auditoria. (Acórdão 2.330/2012-TCU-Plenário)
Obra de ampliação do Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora	Sobrepreço	O gestor negociou com a empresa vencedora para que o preço contratado fosse reduzido até os limites especificados pelo TCU (Acórdão 2.678/2012-TCU-Plenário)
Novo hospital da UFMT, em Cuiabá/MT	Restrição à competitividade	O gestor anulou a concorrência (Acórdão 2.760/2012-TCU-Plenário)
Construção do Centro de Turismo de Domingo Martins – SESC/ES	Sobrepreço	O gestor alterou os preços em concordância com os apontamentos e paradigmas apontados pelo TCU. (Acórdão 2.386-2012-TCU-Plenário).
Construção da ETA São Gonçalo, EE e adutoras em Pelotas/RS	Sobrepreço, Licitação Irregular e Projeto Deficiente	O gestor revogou o edital de licitação (despacho do Ministro Relator, de 26/07/2012).
Construção da Barragem Serro Azul-PE	Sobrepreço	O gestor promoveu ajuste com o consórcio detentor da melhor proposta com vistas a elidir o sobrepreço detectado (despacho do Ministro Relator, de 24/1/2012).
Projeto CREMA 2ª Etapa – BR-050/GO – km 95,7 a 314,2	Projeto Deficiente	O gestor assumiu compromisso em acatar a quase totalidade das determinações corretivas feitas pelo TCU no Acórdão 1.562/2012-TCU-Plenário (Acórdão 1.995/2012-TCU-Plenário).
Projeto – Restauração -BR-242/TO – km 430,9 – 474,1	Projeto Deficiente	O gestor reconheceu a pertinência dos achados e determinou à empresa responsável pela elaboração do projeto executivo que realizasse novos levantamentos de campo, bem como fizesse as adequações necessárias nos projetos (Acórdão 1.996/2012-TCU-Plenário).

BR-158/PR – Construção Campo Mourão – Palmital Sobrepreço e Projeto Deficiente O gestor anulou o edital de licitação (Acórdão 2.245/2012-TCU-Plenário)

Obras do Terminal do Porto de Natal/RN Sobrepreço O gestor suspendeu o edital. (Acórdão 3.272/2011-TCU-Plenário)

V.9 Obras com irregularidades resolvidas durante a auditoria

115. Por vezes, as irregularidades constatadas pela equipe de auditoria são saneadas pelos gestores ainda durante a auditoria, conforme exposto na tabela a seguir. Isso demonstra a efetividade da atuação do TCU, visto que mesmo antes de quaisquer determinações exaradas por essa Corte de Contas, os gestores sanaram as pendências apontadas pela equipe de auditoria.

Tabela 28 – Obras com irregularidades resolvidas durante a auditoria (Fiscobras 2012)

Obra	Irregularidade	Desdobramento Durante a Auditoria
Reforma e ampliação do TPS e adequação do sistema viário do aeroporto de Fortaleza/CE	Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.	O gestor promoveu alterações nos preços da maioria dos serviços questionados pela equipe e apresentou as devidas explicações para os demais, as quais foram acatadas pela unidade técnica. Consequentemente, o orçamento da obra foi reduzido em R\$ 15 milhões (de R\$ 361 milhões para R\$ 346 milhões).
Reforma e Adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Galeão – RJ (Indicativo de IG-P)	Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado.	O gestor promoveu alterações nos preços da maioria dos serviços questionados pela equipe e apresentou as devidas explicações para os demais, as quais foram acatadas pela unidade técnica. Consequentemente, o orçamento da obra foi reduzido em R\$ 16 milhões (de R\$ 169 milhões para R\$ 153 milhões).
Reforma e ampliação do TPS-1 do Aeroporto de Manaus/AM (Indicativo de IG-P)	Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas; Retenção/pagamento de tributos (contribuição previdenciária IR ISS etc.) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada ou na legislação vigente.	O gestor formalizou o termo de aditivo contratual, com redução de valores na ordem de R\$ 28 milhões, saneando as irregularidades apontadas.
Construção da nova torre de controle do aeroporto de Recife/PE	Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado; Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.	O gestor promoveu adequações nos preços dos serviços questionados, eliminando-se o indício de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado inicialmente apontado.
Inst. de luminárias nas pistas do aeroporto Salgado Filho/RS	Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.	O gestor reconheceu, após consulta a fabricantes, que o preço de um insumo estava superavaliado no orçamento-base. Comprometeu-se, durante a auditoria, a realizar o ajuste necessário no contrato. Após a auditoria encaminhou documentação informando sobre a alteração realizada, com anuência da contratada.

<u>Obra</u>	<u>Irregularidade</u>	<u>Desdobramento Durante a Auditoria</u>
Edifício-sede do TRE no Rio de Janeiro/RJ (Indicativo de IG-P)	Projeto básico deficiente ou desatualizado; Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; Obra licitada sem Licença Prévia; Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento	O gestor anulou o procedimento licitatório, motivado, entre outros, pela necessidade de correção das irregularidades apontadas.
Novo hospital da UFMT em Cuiabá/MT	Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.	O gestor efetuou a correção dos erros apontados pela equipe de auditoria e evitou potencial prejuízo ao erário no valor de R\$ 1,2 milhão.
Contratação de serviços especializados de Engenharia e Arquitetura para o ICMBIO (Indicativo de IG-P)	Ausência de parcelamento do objeto; Quantitativos e composições de preços inadequados, sem estudos ou cálculos que os embasassem.	O gestor revogou a licitação, comprometendo-se a realizar novos estudos e incorporar ao futuro certame a correção dos apontamentos promovidos pela equipe de auditoria.
Ampl. e Melhoria do Sist. de Abast. de Água de Uberaba/MG (Indicativo de IG-P)	Projeto executivo deficiente ou desatualizado; Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento; Critério de reajuste inexistente ou inadequado.	O gestor anulou o edital para a correção das irregularidades.
Obras de infraestrutura e drenagem no município de Vila Velha/ES – Lote 3 (Indicativo de IG-P)	Quantitativos inadequados na planilha orçamentária	O gestor revogou o edital para a correção da irregularidade, o que evitou o desperdício de um montante de R\$ 8.542.038,06, valor referente a parte da obra que não teria funcionalidade.
Obras para alinhamento do cais do Porto de Santos/SP	Orçamento em desconformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias	O gestor adequou os valores previstos na planilha orçamentária integrante do edital àqueles previstos nos sistemas de referência oficiais, com o intuito de sanear a irregularidade apontada, conforme disposições da LDO.
Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste – Lote 1 – BA	Liquidação irregular da despesa	O gestor efetuou o estorno da medição que fora liquidada de forma irregular, conforme apontado pela equipe de auditoria.

VI. Levantamento de processos

116. Além das auditorias realizadas anualmente no âmbito do ciclo Fiscobras, o TCU atua na fiscalização de obras em outros momentos, principalmente em decorrência de representações e denúncias oferecidas a esta Corte.

117. Com vistas ao cumprimento do §1º do art. 96 da LDO/2013, reproduzido abaixo, agregam-se informações sobre indícios de irregularidades graves em obras públicas constantes de outros processos autuados no Tribunal, ora em andamento.

§ 1º O Tribunal de Contas da União deverá, adicionalmente, enviar informações sobre outras obras ou serviços nos quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos doze meses, contados da publicação desta Lei, com o grau de detalhamento definido no § 2º deste artigo e observados os incisos IV, V e VI do § 1º e o § 9º do art. 93.

118. Dentro do prazo de 12 meses fixado na LDO/2013 (1º/8/2011 a 31/7/2012 – Ciclo Fiscobras 2012), consta no sistema de controle processual que foram autuados 314 processos relativos a

fiscalização de obras além das 200 auditorias do Fiscobras 2012. Em função da sua origem, eles estão classificados conforme indicado na tabela abaixo.

119. Não foram detectados indícios de irregularidade grave com recomendação paralisação (IG-P) em outros processos de fiscalização. Apesar disso, está incluído dentre as obras classificadas como IG-R, nos anexos deste relatório consolidado, instrução da unidade técnica sobre o empreendimento de Construção de Trecho Rodoviário – Boca do Acre – Divisa AM/AC – na BR-317/AM. Embora esse empreendimento não tenha sido objeto do Fiscobras 2012, por não ser mais IG-P, houve indícios de irregularidade que mantiveram a classificação IG-R. Dessa forma, a obra foi acompanhada pela unidade técnica e a situação atual dos achados encontra-se relatada no TC 011.652/2011-0.

Tabela 29 – Processos de fiscalização de obras autuados no TCU nos últimos 12 meses (exceto Fiscobras).

Tipo	Em apuração	Encerrado	Total
Denúncia	11	14	25
Representação	96	84	180
Outros Processos de fiscalização	89	20	109
Total	196	118	314

VII. Benefícios financeiros das fiscalizações

VII.1 Benefícios Fiscobras 2012

120. Os benefícios financeiros das fiscalizações foram registrados em conformidade com a Portaria-Segecex nº 10, de 30 de março de 2012, a qual define as seguintes classificações:

VI – proposta de benefício potencial: benefício correspondente às propostas de encaminhamento formuladas pelas unidades técnicas, mas ainda não apreciadas pelo Tribunal;

VII – benefício potencial: benefício decorrente de deliberação do Tribunal cujo cumprimento ainda não foi verificado;

VIII – benefício efetivo: benefício decorrente do cumprimento de deliberação ou antecipado no âmbito administrativo em razão de processo em andamento no Tribunal.

121. Em regra, essas classificações refletem o estágio dos processos de fiscalizações. A proposta de benefício potencial refere-se ao benefício identificado pela unidade técnica e decorrente de proposta de mérito, ainda não apreciada pelo Tribunal.

122. Por sua vez, o benefício potencial resulta dos termos da apreciação de mérito (acórdão), e ainda depende do atendimento à deliberação para se concretizar.

123. Por fim, há o benefício efetivo, cuja concretização foi confirmada pela unidade técnica durante o monitoramento da deliberação ou durante a execução da ação de controle, independente de determinação do Tribunal. É possível, portanto, que um benefício seja efetivo sem passar pelos estágios anteriores.

124. Considerando a complexidade das auditorias que compõe o Fiscobras, é natural e justificado que, em grande parte, as unidades técnicas não tenham chegado à proposta de mérito em relação às irregularidades inicialmente apontadas pelas respectivas equipes de fiscalização. Na maioria dos casos, os processos encontram-se ainda em fase de contraditório dos gestores, os quais, normalmente, solicitam sucessivas dilações de prazos para o exercício pleno da ampla defesa.

125. Dessa forma, os valores informados nas tabelas abaixo que se referem à proposta de benefício potencial tratam apenas de estimativas realizadas pelas unidades técnicas.

126. No âmbito do Fiscobras 2012, o total de benefícios financeiros estimados alcançou a ordem de R\$ 2,5 bilhões, e estão distribuídos na forma da Tabela 30 a seguir.

Tabela 30 – Resumo Benefícios Estimados – Fiscobras 2012

Estágio do Benefício	Valor (R\$)
Proposta de Benefício Potencial (Estimado)	2.052.181.210,63

Benefício Potencial	250.774.886,79
Benefício Efetivo	165.428.996,22
Total	2.468.385.093,64

127. Já a Tabela 31 traz a relação das fiscalizações com propostas de benefício potencial (estimados) mais relevantes. Do total de R\$ 2 bilhões, R\$ 1 bilhão refere-se a processos nos quais consta alguma deliberação preliminar do Tribunal, seja por meio de despacho monocrático, seja por meio de Acórdão. Significa que, ainda que não se tenha chegado ao mérito, o TCU já se manifestou consonância com os apontamentos preliminares da unidade técnica.

Tabela 31 – Propostas de Benefícios Potenciais (Estimado) – Fiscobras 2012

Processo	Obra	Proposta de Benefício Potencial
006.168/2012-4	Construção do Rodoanel de São Paulo – Trecho Norte	686.149.103,27
009.967/2012-5	Implantação de Complexo de Poliéster e Resina PET, em Ipojuca (PE)	192.899.758,06
006.576/2012-5	Construção das tubovias do Comperj	162.966.305,20 (Despacho 2/7/2012)
012.296/2012-0	Usina Termonuclear de Angra III – RJ	48.800.000,00
012.645/2012-5	Construção de Trecho da BR-163/PA – km 419,9 ao km 537,04	46.821.289,28
006.170/2012-9	Adequação de Trecho Rodov. – Divisa AL/PE – Divisa AL/SE – BR-101/AL	45.467.678,52
006.159/2012-5	Adequação de Trecho Rodoviário – Goiânia – Jataí – na BR-060/GO	43.479.674,61
011.651/2012-1	Adequação de Trecho Rodoviário – Palhoça – Divisa SC/RS – na BR-101/SC	35.624.637,53
005.793/2012-2	Obras de Revitalização – Crema 2ª Etapa – BR 135/MA	30.861.793,76
	Demais Obras (propostas de benefícios potenciais inferiores a R\$ 30 milhões por fiscalização)	759.110.970,30
Total: (R\$)		2.052.181.210,63

128. Os benefícios potenciais somam R\$ 250.774.886,79. Conforme mencionado anteriormente, devido ao estágio inicial dos processos, poucos são os casos em que o TCU já se manifestou quanto ao mérito das irregularidades.

129. Além disso, é importante destacar que, até 2010, considerava-se benefício potencial, para fins de relatório Fiscobras, os benefícios propostos que já tivessem algum acórdão. Com a implantação do novo sistema de benefícios, integrado ao e-TCU, o registro das etapas ficou mais preciso, permitindo distinguir mais claramente os benefícios propostos dos potenciais.

130. Dentre os benefícios potenciais, destaca-se a temática “Quadras Esportivas”. Como já dito anteriormente, o Acórdão 2.079/2012-TCU-Plenário determinou a redução de R\$ 37 mil no paradigma de valor máximo admitido para cada ginásio, o que pode resultar num benefício efetivo de R\$ 185 milhões se consideradas todas as obras não contratadas.

131. Os benefícios já considerados efetivos somam R\$ 165.428.996,22 conforme Tabela 32. Desse total, R\$ 161.155.469,12 decorrem de fiscalizações de obra em fase de edital. Reforça-se, portanto, a importância da atuação preventiva que o TCU tem realizado em suas ações de controle.

Tabela 32 – Benefícios Efetivos – Fiscobras 2012

Processo	Obra	Benefício Efetivo
----------	------	-------------------

Processo	Obra	Benefício Efetivo
030.993/2011-3	Construção do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer	39.061.771,54 (AC 1.982/2012-P)
037.773/2011-9	Integração do Rio São Francisco – Eixo Norte – Lote 5	34.052.641,70 (AC 1.165/2012-P)
036.094/2011-0	Reforma e Adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Galeão – RJ	15.709.526,06 (AC 163/2012-P)
038.038/2011-0	Reforma e ampliação do TPS e adequação do sistema viário do aeroporto de Fortaleza/CE	15.102.252,52 (AC 1.324/2012-P)
032.822/2011-1	Terminal de Passageiros do Porto de Fortaleza/CE	12.943.027,15 (AC 3.273/2011-P)
013.605/2012-7	Obras de infraestrutura e drenagem no município de Vila Velha/ES-Lote 3	8.542.038,06 (AC 2.447/2012-P)
034.010/2011-4	Obra de ampliação do Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora	7.909.628,06 (AC 2.678/2012-P)
032.200/2011-0	Obras para alinhamento do cais do Porto de Santos/SP	6.667.557,46 (AC 3.135/2011-P)
036.124/2011-7	Construção da Barragem Serro Azul-PE	6.306.652,60 (Despacho 23/1/2012)
006.395/2012-0	Obras de Revitalização do Crema 2ª Etapa – BR-316/MA – trecho Div. PA/MA, subtrecho Entr. MA-008 – Entr. BR-316/MA-020, segmento Km 320,20 – km 424,60	5.065.696,36 (AC 2.652/2012-P)
	Demais Obras (benefícios efetivos inferiores a R\$ 5 milhões por fiscalização)	14.068.204,73
Total: (R\$)		165.428.996,22

132. Há também, dentre a estimativa de R\$ 2,5 bilhões em benefícios, o montante de R\$ 100.694.276,56, que, embora ainda não possa ser considerado como efetivo, já há, no processo, manifestação dos órgãos públicos quanto à concordância aos apontamentos realizados pelas unidades técnicas, os casos principais estão elencados na Tabela 33.

Tabela 33 – Irregularidades Reconhecidas pelo Órgão Gestor – Fiscobras 2012

Processo	Obra	Benefício “Reconhecido”
005.793/2012-2	Obras de Revitalização – Crema 2ª Etapa – BR 135/MA	30.861.793,76 (AC 1.611/2012-P)
006.934/2012-9	BR-163/MS – CREMA 2º Etapa -Segmento: km 594 a 732,1	19.715.530,19 (AC 1.613/2012-P)
006.391/2012-5	BR-158/PR – Construção Campo Mourão – Palmital	15.709.830,40 (AC 1.613/2012-P)
009.283/2012-9	Projeto – Restauração -BR-242/TO – km 430,9 – 474,1	13.137.704,20 (AC 1.996/2012-P)
012.267/2012-0	Construção do Centro de Turismo de Domingo Martins – SESC/ES	10.017.599,12 (AC 2.386/2012-P)

Processo	Obra	Benefício “Reconhecido”
	Demais Obras (benefícios inferiores a R\$ 10 milhões por fiscalização)	11.251.818,83
Total: (R\$)		100.694.276,56

VII.2 Benefícios em Outros Processos

133. Ressalta-se que, além das auditorias realizadas anualmente no âmbito do Fiscobras, o TCU atua na fiscalização de obras em outros momentos. A Tabela 34 apresenta a relação de processos de desestatização relevantes, nos quais as Secobs atuaram em parceria com a Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação (Sefid) durante o ciclo Fiscobras, e que alcançaram um total de R\$ 5,5 bilhões de benefícios efetivos.

Tabela 34 – Benefícios em Processos de Desestatização

Processo	Assunto	Benefício Efetivo
032.695/2011-0	Concessão para construção parcial, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de Viracopos.	2.927.463.000,00
032.696/2011-6	Concessão para construção parcial, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de Brasília.	739.470.000,00
030.805/2011-2	Obras de geração de energia elétrica (Leilão A-5/2011-ANEEL: UHE São Manoel/MT, São Roque/SC, Ribeiro Gonçalves/MA/PI, outras.)	151.500.000,00 (AC 1.239/2012-P)
031.216/2011-0	Obras de transmissão de energia elétrica (Leilão 6/2011-ANEEL: Sistema de transmissão no estado do PR, outras.)	39.000.000,00 (AC 3.006/2011-P)
Total: (R\$)		5.488.813,00

134. Por sua vez, a Tabela 35 apresenta relação de processos que não fazem parte do Fiscobras 2012 e que tiveram registro de benefícios relevantes (potenciais e efetivos) no período compreendido entre 1º/8/2011 e 31/7/2012.

Tabela 35 – Benefícios em Outros Processos de obras

Processo	Obra/Assunto	Benefício Potencial	Benefício Efetivo
015.231/2011-9	Acompanhamento de Financiamento – Maracanã – COPA 2014		97.000.000,00 (AC 2.333/2011-P)
006.662/2011-0	Acompanhamento de Financiamento – Amazonas- COPA 2014		65.286.932,73 (AC 2.140/2012-P)
007.321/2011-2	Implantação da Refinaria Premium I, no Estado do Maranhão		63.956.229,30 (AC 791/2012-P)
000.745/2011-1	Adequação de Trecho Rodoviário – Goiânia – Jataí – na BR-060 – no Estado de Goiás	30.751.780,51 (AC 1.474/2012-P)	
Total: (R\$)		30.751.780,51	226.243.162,03

135. Pela relevância dos resultados alcançados, transcrevem-se, a seguir, trechos de votos dos Acórdãos 2.333/2011-TCU-Plenário e 791/2012-TCU-Plenário, que trataram das obras do Maracanã e da Refinaria Premium I, respectivamente:

136. Trecho do Voto do Acórdão 2.333/2011-TCU-Plenário (Ministro Valmir Campelo):
29. Em epílogo, mais uma vez, ressalto que a atuação tempestiva desta Corte de Contas resultou em um benefício efetivo que ultrapassa os R\$ 97 milhões. Um trabalho preventivo, sem paralisar as obras. Assim, cumprimento novamente os técnicos responsáveis por este trabalho, que, com o empenho costumeiro, viabilizaram a inclusão em pauta deste processo com a agilidade necessária ao deslinde desta relevante ação de controle. Saúdo também a elogiável postura do Governo do Rio de Janeiro, que providenciou os ajustes necessários no orçamento, com a celeridade exigida, para viabilizar a continuidade deste importante símbolo da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 – o estádio do Maracanã.

137. Trecho do Voto do Acórdão 791/2012-TCU-Plenário (Ministro José Múcio Monteiro):
13. Mais uma vez a Petrobras rendeu-se às alegações dos auditores do Tribunal e admitiu que, de fato, existe uma diferença entre a superfície levantada por aerofotogrametria e a real, sinalizando, ainda, que iria solicitar à empresa responsável pelo trabalho esclarecimentos e eventual adequação do serviço.
14. A atitude da Petrobras, que ao reconhecer a procedência dos apontamentos da equipe desta Corte de Contas, corrigiu as falhas, deve ser destacada.

(...)

20. Na execução dos trabalhos de campo, foram relatadas dificuldades quanto ao fornecimento de informações com atraso e em formatação que prejudicaram, em parte, as análises da equipe de auditoria do Tribunal.

21. Não obstante tais óbices, a equipe logrou realizar a contento as tarefas planejadas e, o que é realmente importante, atingiu os objetivos da auditoria na medida em que, isso sim deve ser destacado, já sem tem, até o momento, uma economia efetiva de recursos da ordem de R\$ 64 milhões.

22. Malgrado tais incidentes, observo que o relacionamento entre o TCU e a Petrobras vem se aperfeiçoando. Houve um tempo em que a estatal petroleira considerava que não deveria submeter a esta Corte documentos, sob a alegação de sigilo comercial ou estratégico. Porém, a questão evoluiu graças ao incansável e habilidoso trabalho das autoridades, dos dirigentes e das equipes de auditoria do Tribunal, que, em diversas reuniões, mostraram e convenceram a empresa que as informações são guardadas e trabalhadas de forma absolutamente segura, e que o sigilo é preservado.

VIII. Acessibilidade

138. Em decorrência da adesão deste Tribunal à Campanha Nacional “Ministério Público de Contas pela Acessibilidade Total”, a Secob-1 incluiu, na matriz de planejamento padrão de obras públicas, procedimento de auditoria com a finalidade de verificar se os projetos arquitetônicos de obras de edificações e quaisquer outras que contemplam elementos de urbanização ou mobiliários urbanos respeitam as normas legais e técnicas de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiências ou com mobilidade reduzida (Lei 10.098/2000 e ABNT NBR 9050/2004).

139. No âmbito do Fiscobras 2012, esse procedimento foi aplicado em 32 fiscalizações de obras públicas (dezoito terminais fluviais, cinco edificações, quatro aeroportos, entre outras).

140. Da aplicação desse procedimento de auditoria, foram encontrados dois achados. Na obra “Construção da Sede do Banco Central do Brasil – RJ”, a equipe de auditoria propôs expedir orientações ao órgão, diante da constatação de ausência de previsão de assentos para Pessoas Obesas e Pessoas com Mobilidade Reduzida, e de construção de rampa ou equipamento eletromecânico que possibilite o acesso de cadeirantes da plateia ao palco, ambas as ocorrências detectadas no auditório, em afronta aos normativos que tratam de acessibilidade.

141. Já na obra “Obras de Adequação da Capacidade e Melhoria da Travessia Urbana de Cuiabá e Várzea Grande na BR-163/364/070/MT – Av. Miguel Sutil – Segmentos: R. Bela Vista – Entr. Av. Mal. Deodoro”, constatou-se ausência de um projeto de acessibilidade. O Acórdão 1.536/2012-TCU-Plenário determinou ao órgão providenciar a elaboração do referido projeto.

IX. Auditorias de Qualidade

142. Durante os últimos exercícios, o TCU tem aperfeiçoado a metodologia de fiscalização, inclusive incorporando meios de aferir a qualidade da construção de obras públicas.

143. Em 2008, por meio do Acórdão 2.140/2008-TCU-Plenário (itens 9.7.1 e 9.7.2), este Tribunal determinou a realização de treinamentos dos auditores sobre patologia de obras de edificação rodoviárias, hídricas e de construção pesada, bem como a priorização de aquisição de equipamentos e aparelhos para auxiliar a fiscalização.

144. No exercício de 2009, por meio do Acórdão 1.999/2009-TCU-Plenário (item 9.1), foi autorizada a aquisição, locação ou contratação de serviços com vistas a tornar disponível às unidades essas tecnologias.

145. Para dar cumprimento às determinações dos Acórdãos supracitados, durante o exercício de 2010, foram elaborados termos de referência e promovidas licitações para a aquisição de equipamentos (Esclerômetro, Localizador de barras de aço e GPS com câmara) e contratação de serviços (topografia, ensaio de integridade – PIT e ensaio de irregularidade longitudinal – IRI).

146. No âmbito do Fiscobras 2011, foram realizadas as primeiras auditorias que utilizaram equipamentos e serviços contratados com foco em qualidade.

147. Para o ano de 2012, optou-se, também, por realizar um ciclo de auditorias de qualidade após a consolidação do Fiscobras, considerando que fiscalizações em obras recém-concluídas, ainda que altamente relevante, não alcançam o objetivo principal do Fiscobras, que é fornecer informações sobre obras projetadas ou em execução para subsidiar a elaboração da Lei Orçamentária. Cabe mencionar, aqui, parte do voto condutor do Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, que tratou da seleção de obras do Fiscobras 2012:

24. A ideia de realização de auditoria focada exclusivamente na aferição de qualidade de obras recém-concluídas, somada à proposta, também trazida na instrução, de realização de auditoria em estudos e projetos, na verdade fecha o ciclo de fiscalizações já habitualmente procedidas por esta Corte de Contas. Ou seja, fiscalizam-se os estudos e projetos, fiscalizam-se os editais antes mesmo da realização das licitações e contratos, fiscaliza-se a execução das obras e, por fim, verifica-se a qualidade das obras executadas, no prazo ainda do exercício das garantias contratuais. (grifo nosso)

148. Nesse sentido, o Acórdão 2.488/2012-TCU-Plenário autorizou a realização de 44 auditorias de qualidade em obras recém-concluídas, nas áreas de Edificações, Rodovias, Conjuntos Habitacionais e Ferrovias, a serem executadas no 2º semestre de 2012 por meio de FOC (Fiscalização de Orientação Centralizada), as quais deverão ter os resultados consolidados e encaminhados ao Relator do Fiscobras 2012 até 15 de março de 2013.

149. Não obstante a execução dessas auditorias de qualidade no presente semestre, e ainda que não faça parte do escopo principal da maioria das fiscalizações executadas no Fiscobras, na edição de 2012 novamente realizaram-se auditorias em que foram também avaliados aspectos relacionados à qualidade dos serviços e materiais empregados.

150. Em onze das obras fiscalizadas foram apontadas irregularidades relacionadas à qualidade. As principais constatações estão relacionadas na tabela a seguir:

Tabela 36 – Principais achados relativos a qualidade detectados no Fiscobras/2012

CIAAR – Implantação do novo Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica em Lagoa Santa(MG)	
Resumo do achado	Diversos serviços apresentam indícios de qualidade insatisfatória e defeitos construtivos (erro de locação de estrutura; erro de concretagem do castelo d'água; pilares defeituosos, com fissuras e com falta de prumo; cobrimento de concreto insuficiente).
Encaminhamento	O Acórdão 1.620/2012-TCU-Plenário determinou ao órgão que efetue um completo inventário das falhas de qualidade existentes na obra e exija da empresa contratada a reconstrução ou correção de todas as estruturas, vedações (alvenarias) e acabamentos executados em desconformidade com os projetos e com as especificações técnicas e normas da ABNT, contrariando o previsto nos arts. 69 e 76 da Lei nº 8.666/93 e no art. 1º da Lei nº 4.150/62.
Manutenção de Trecho Rodoviário na BR-364/AC	

Resumo do achado	Deficiência de qualidade no pavimento restaurado constatada através da análise do ensaio de deflexão com a viga Benkelman e verificação da densidade in situ do pavimento. Foram constatados ainda trincas e pontos de desmoronamento de talude de aterro com desabamento do pavimento, indicando deterioração precoce da rodovia.
Encaminhamento	O Acórdão 2304/2012-Plenário determinou ao órgão que verifique a qualidade e a adequação dos serviços executados, exigindo da respectiva contratada a reparação daqueles serviços que apresentem deficiências.

BR-101/ES – Adequação do Contorno Rodoviário de Vitória – ES

Resumo do achado	Serviços de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), binder e capa de rolamento, e de meio fio de concreto executados com falhas de natureza qualitativa. Exemplos das falhas são espessuras inferiores às de projeto; resistência do concreto dos meios-fios com resistência inferior às normas da ABNT (NBR 7680/2007); e outros defeitos de pavimento como afundamento de trilha de roda, trincas tipo jacaré e trincas longitudinais, elementos de drenagem danificados, erosões, desagregação de juntas de dilatação e falta de grelhas e tampas em caixas coletoras.
Encaminhamento	O Acórdão 2.229/2012-Plenário determinou ao órgão que execute perícia nos serviços em que foram apontadas as falhas, exigindo que a contratada os corrija.

BR-392/RS – Adequação Rio Grande – Pelotas

Resumo do achado	Parte da capa de rolamento, concluída até o final de maio de 2012, apresenta vários pontos com falhas de execução. As falhas, que podem ser observadas a olho nu, são definidas como defeitos de superfície de classe funcional, ocasionadas por deficiência no processo executivo do CBUQ.
Encaminhamento	O TCU está aguardando manifestação do gestor acerca das deficiências de qualidade apontadas pela equipe de auditoria.

Construção de Trecho da BR-163/PA – km 419,9 ao km 537,04

Resumo do achado	Deficiências na execução do CBUQ, especificamente utilização de insumo diferente do previsto em projeto – CAP convencional (tipo 50/70) ao invés de CAP convencional (tipo 50/70) – percentual de aplicação desse insumo e espessura da camada de revestimento inferior à prevista em projeto.
Encaminhamento	A referida auditoria ainda não foi apreciada pelo Plenário do TCU. As propostas da Unidade Técnica são de determinar ao órgão que analise a qualidade serviços executados e, caso estejam fora da especificação técnica, adote as necessárias correções.

Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Oeste-Norte/ BR-163/PA – Divisa MT/PA – Santarém

Resumo do achado	Pavimento apresentando defeitos nos primeiros 10 km do trecho, locais onde já havia sido executado o CBUQ. Além disso, o pavimento estava começando a apresentar segregação da camada asfáltica. Os ensaios nos corpos de prova demonstraram que a espessura do CBUQ estava abaixo do especificado em projeto e o teor de betume acima do especificado pelo estudo que determinou o traço do CBUQ.
Encaminhamento	O TCU está aguardando manifestação do gestor acerca das deficiências de qualidade apontadas pela equipe de auditoria.

Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste) Na Região Nordeste

Resumo do achado	Trechos de canal fissurados, trincados ou com desmonte parcial ou total por cisalhamento das placas laterais de concreto; estradas de operação e manutenção erodidas e não finalizadas; e taludes e bermas danificados pelos efeitos das chuvas e pela ausência de drenagem superficial.
Encaminhamento	O Acórdão 2.305/2012-Plenário determinou ao órgão que assegure o refazimento de todos os serviços deteriorados pela ação de intempéries devido a paralisações indevidas, sem autorização da contratante, conforme disposto contratualmente, sem prejuízo da apuração de responsabilidades pelas paralisações e prejuízos dela advindos.

Obras de eletrific. rural em Assunção do Piauí e outros municípios no estado do Piauí

Resumo do achado	Não execução concomitante de serviços de (a) manutenção do sistema de proteção contra sobrecarga de energia e descargas atmosféricas e (b) controle de qualidade (realização de ensaios de funcionalidade e característica) dos materiais e serviços executados pela contratada. Esta impropriedade pode causar perda de serviços realizados.
Encaminhamento	O Acórdão 2.231/2012-TCU-Plenário determinou ao órgão que elabore estudo com a finalidade de identificar as causas das falhas nos dispositivos de proteção e implemente o plano de inspeção previsto na Cláusula Décima do Contrato 110/2009 com vistas a avaliar a resistência mecânica de postes e cruzetas confeccionados pela Contratada.

Obras do Porto Fluvial de Eirunepé/AM

Resumo do achado	Durante auditoria foi constatado que as soldas realizadas na estrutura do casco do flutuante principal não estavam em conformidade com especificado no projeto naval (foram executadas em intervalos maiores que os previstos). A solda executada em desacordo com o especificado no projeto pode criar um ponto crítico de menor resistência, podendo acarretar graves problemas estruturais.
Encaminhamento	A referida auditoria ainda não foi apreciada pelo Plenário do TCU quanto aos aspectos relativos à qualidade dos serviços. A proposta da Unidade Técnica é de que o órgão exija a correção das falhas apontadas.

Ferrovias Norte-Sul – TO

Resumo do achado	Aterros, que constituem a plataforma da ferrovia, foram executados em desconformidade com as normas técnicas vigentes e com o projeto, comprometendo a segurança e a estabilidade da futura operação ferroviária. Como exemplo de desconformidade destaca-se o uso de material heterogêneo, orgânico, com presença de pedras e raízes, além de falhas na compactação.
Encaminhamento	O Acórdão 1.978/2012-Plenário determinou à contratante que tome providências no sentido de corrigir as falhas, fazendo com que os aterros em que foram apontadas as falhas estejam de acordo com as especificações de projeto e com a boa técnica, adotando, se necessário, sanções legais contra a contratada.

Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO

Resumo do achado	Os serviços de drenagem e proteção vegetal de taludes não foram realizados, causando visível deterioração do que já foi construído e a necessidade de retrabalhos, além de impactos ambientais.
Encaminhamento	A referida auditoria ainda não foi apreciada pelo Plenário do TCU. A equipe de auditoria propôs a realização de oitiva do órgão acerca da não execução de serviços essenciais à integridade da ferrovia (proteção vegetal de taludes e drenagem) em

alguns pontos, causando perda de serviços já realizados.

X. Conclusão

151. Encontram-se, portanto, finalizados os trabalhos de campo desenvolvidos em cumprimento ao Acórdão 367/2012-TCU-Plenário e ao disposto na Lei 12.708/2012, de 17/8/2012 (LDO/2013).

152. Importante citar que o Tribunal manterá, após o envio das informações ao Congresso Nacional, relatório público em seu Portal na Internet com informações atualizadas sobre as obras com irregularidade grave. Essas informações poderão ser acessadas por opção disponibilizada no portal (Fiscalização e Controle → Áreas de Fiscalização → Obras Públicas).

153. Em decorrência do Decreto 7.470, de 4/5/2011, que alterou o Decreto 6.025/2007 criador do PAC e atribuiu a coordenação do Comitê Gestor do PAC – CGPAC ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, propõe-se, desde já, o encaminhamento deste relatório à Ministra-Chefe da respectiva pasta.

154. Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, os relatórios serão encaminhados em uma caixa contendo o relatório, votos e acórdão proferidos, bem como dados básicos e fichas sintéticas das obras com irregularidades graves impressas e, em mídia digital, com o seguinte conteúdo:

Anexo 1 – Primeiro CD:

1.1 Dados básicos dos programas de trabalho: Quadros resumos: a) lista de todas as obras fiscalizadas, classificadas por UF; b) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) detectados em fiscalizações anteriores a 2012; c) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) detectados em fiscalizações de 2012; d) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com indicação de retenção preventiva de valores (IG-R);

1.2 Empreendimentos com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) confirmados pelo Tribunal: Relatórios Resumidos das fiscalizações nas quais as respectivas obras possuem pelo menos um achado com IG-P confirmado, seja na fiscalização atual, seja em fiscalizações anteriores, por meio de decisão monocrática ou colegiada;

1.3 Empreendimentos com indícios de irregularidade grave com retenção parcial de valores (IG-R) confirmados pelo Tribunal: Relatórios Resumidos das fiscalizações nas quais as respectivas obras possuem pelo menos um achado com IG-R confirmado, seja na fiscalização atual, seja em fiscalizações anteriores, por meio de decisão monocrática ou colegiada, e que não possuem IG-P, isto é, não se enquadram nos itens 1.2 acima;

1.4 Empreendimentos com indícios de irregularidade grave já saneados ou reclassificados: Relatórios Resumidos das fiscalizações nas quais não há indícios de irregularidade grave que atendam ao disposto no art. 93, § 1º, inciso IV, da Lei 12.708/2012 (LDO/2013), porque os indícios inicialmente apontados não persistiram após apreciação do Ministro-Relator ou do Tribunal (foram saneados ou tiveram a classificação inicial alterada para IG-C ou OI por acórdão ou despacho);

Anexo 2 – Segundo CD:

2.1 Relatórios sintéticos de todas as fiscalizações de obras realizadas em 2012, no âmbito do Fiscobras: Relatórios Sintéticos das Fiscalizações de Obras de 2012, contendo os dados previstos no §2º do art. 96 da LDO/2013;

XI. Proposta de encaminhamento

155. Ante todo o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo encaminhá-los ao Ex^{mo} Ministro Relator para:

I. autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes dos Anexos 1 e 2, atualizados até a Sessão Plenária de 24/10/2012, bem como do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, em cumprimento ao art. 95, inciso II, da Lei 12.708/2012, de 17/8/2012 (LDO/2013)

II. encaminhar cópia dos mesmos Anexos, acompanhados desta deliberação, bem como dos respectivos Relatório e Voto, aos Presidentes da Câmara dos Deputados, da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Ministra- Chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e ao Procurador-Geral da República;

III. restituir os autos à Secob-1 para que as auditorias de qualidade a que se referem o §148 do item IX deste relatório sejam consolidadas e encaminhadas a este relator até 15 de março de 2013. [...]”.

2. Quando o processo já se encontrava concluso em meu Gabinete, a Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (Secob-1), por meio do Memorando 29/2012/Secob-1, informou a identificação de erro material nos dados referentes às obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

3. Mencionadas inconsistências alteram dados dos parágrafos 35 a 38 e 51 a 60 do Relatório, as Tabelas 9 1 17, bem como os Gráficos 5, 11, 12 e 13.

4. Em razão dessas informações, fiz substituir o Relatório anteriormente disponibilizado, fato que dou ciência a este Colegiado.

É o Relatório.

VOTO

O presente processo trata do relatório consolidado das fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras 2012, com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional, visando subsidiar a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2013, nos termos fixados pelo art. 95, inciso II, da Lei 12.708/2012, de 17/8/2012 (LDO/2013).

2. Cabe consignar, inicialmente, que foram realizadas, de agosto/2011 a julho/2012, 200 fiscalizações, cujo valor financeiro atingiu R\$ 38,3 bilhões.

3. As fiscalizações foram definidas a partir dos critérios para seleção das obras estabelecidos no art. 96 da LDO/2013, que são, em essência, fluxo orçamentário, projetos de grande vulto, regionalização do gasto e irregularidades em exercícios anteriores. Os detalhes relativos a esse processo seletivo pode ser consultado na Peça 36 dos presentes autos.

4. Para este exercício, os achados referentes aos levantamentos de auditoria (Fiscobras tradicional e acompanhamento **in loco**), foram classificados, de acordo com a gravidade do indício de irregularidade identificado, em: IG-P – Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação; pIG-P – Proposta de Recomendação de Paralisação, feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU (inovações trazidas nas fiscalizações de obras pela LDO/2012 e mantidas na LDO/2013, § 9º do art. 93, c/c II do art. 95); IG-R – Indício de Irregularidade Grave com Retenção Parcial de Valores; IG-C – Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade; OI – Indício de Outras Irregularidades e SR, – Sem Ressalva. No caso de a fiscalização apontar mais de uma irregularidade, a obra foi classificada de acordo com o achado de maior gravidade.

5. Como pode ser observado no Relatório precedente, foram selecionadas 18 (dezoito) obras com indícios de IG-P, com dotação orçamentária de R\$ 10.189.022.694,00; 7 obras com indícios de IG-R, com dotação de R\$ 253.966.584,00; 3 fiscalizações determinadas por deliberações do TCU, com dotação de R\$ 151.772.650,00; 8 obras da seleção especial da Petrobras, com dotação de R\$ 10.909.112.000,00; 10 obras constantes no Anexo III do Acórdão 564/2011-P, com dotação de R\$ 360.884.785,00; 53; editais de obras selecionados pelas unidades técnicas, com dotação de R\$ 3.533.730.690,00; 8 obras com dotação maior que R\$ 170 milhões (excluída a função Transportes), com dotação de R\$ 3.828.483.631,00; 6 obras referentes a transportes com dotação maior que R\$ 200 milhões, totalizando R\$ 2.610.431.678,25; 2 obras com dotação orçamentária de 2012 + restos a pagar de 2011, acima de R\$ 150 milhões que ainda não haviam sido fiscalizadas (excluída a função Transportes), dotação fiscalizada de R\$ 57.890.400,00; além de 25 obras eletivas, com dotação de R\$ 3.963.989.681,75.

6. Foram realizadas, ainda, fiscalizações temáticas, cuja seleção observou os temas escolhidos pelas quatro Secretarias de Fiscalização de Obras, definidas com base no art. 17 da Resolução-TCU 175, de 25/5/2005, a saber: i) implantação e adequação de estruturas esportivas escolares – foram realizadas 15 fiscalizações, com dotação de R\$ 1.063.800.000,00; ii) estudos e projetos de infraestrutura de transportes nacional – foram realizadas 15 fiscalizações em projetos do Dnit, com dotação de R\$ 528.236.985,00; iii) Programa “Luz para Todos” – foram auditados 15 empreendimentos, com dotação de 625.683.746,00; e iv) Programa “Construção de Terminais Fluviais na Região Norte – foram realizadas 15 auditorias, com dotação de R\$ 34.434.727,00.

7. O objetivo da inclusão das fiscalizações temáticas é reunir informações passíveis de permitir um diagnóstico ou visão sistêmica sobre um tipo característico de obra, além de produzir informações que devem ser enviadas ao Congresso Nacional.

– II –

8. Quanto ao mérito do presente processo, gostaria de ressaltar, mais uma vez, a importância da apreciação, pelo Plenário desta Casa, da consolidação das informações obtidas no curso das fiscalizações, não só em função da necessidade de autorizar a remessa dos resultados das auditorias ao Congresso Nacional, em cumprimento ao dispositivo constante do art. 95 da Lei 12.708/2012 – LDO/2013, como também, na certeza de que, a cada ano que passa, e já são 16, esse trabalho proporciona

a este Tribunal a visualização da dinâmica das obras públicas e da ação da administração na gestão de recursos orçamentários de tamanha magnitude.

9. Primeiramente, gostaria de enaltecer a qualidade do trabalho desenvolvido pelas Secobs e pelas demais unidades técnicas envolvidas nesta auditoria, que a cada ano se mostra mais efetivo no sentido de dar respostas, não só ao Congresso Nacional como também à sociedade brasileira, a respeito da aplicação dos recursos em obras públicas.

10. Como Relator da consolidação das auditorias realizadas no âmbito do Fiscobras, referente ao exercício de 2012, tarefa que já está se tornando parte marcante da minha atuação nesta Corte de Contas, pois, pela terceira vez, nos seis anos que componho o Colegiado desta Corte de Contas, sou agraciado com esta tarefa, que, embora árdua e de muita responsabilidade, sou desafiado a buscar soluções para o aprimoramento dos procedimentos já adotados, ou acrescentar produto novo a este Relatório, já de tanta utilidade para a Casa Legislativa, na elaboração da LOA. Há que ser lembrado que os níveis de investimento público estão se intensificando e, ao mesmo tempo, a sociedade clama por uma gestão pública de melhor desempenho. Assim, como já afirmei em outras oportunidades neste Colegiado, as estruturas de controle não podem ficar à margem dessas exigências.

11. O trabalho ora trazido à apreciação deste Plenário, além das informações tradicionais referentes aos achados de auditoria, agrega informações relativas às principais observações a respeito de cada temática, cujas ocorrências mais relevantes evidenciadas nos trabalhos serão usadas para acompanhamento e proposições futuras de fiscalizações.

12. Após essas breves considerações, passo à análise do conteúdo específico da consolidação de dados e informações que consubstanciam o feito em exame que, em essência, traduz-se no ato de autorizar a remessa, à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, das informações constantes dos anexos do Relatório Consolidado elaborado pela Secob.

13. Em atendimento ao art. 36 da LDO/2013, em termos de regionalização do gasto, os levantamentos de auditoria abrangeram todos os Estados do Brasil e o Distrito Federal. A região com o maior número de fiscalizações foi a Região Nordeste (73), com R\$ 19,6 bilhões de dotação orçamentária, seguida da Região Sudeste (38), com R\$ 12 bilhões. Como é recorrente, essas duas regiões se destacam por serem áreas de concentração de obras da seleção especial da Petrobras.

14. Quanto à distribuição por função de governo, assim como no exercício de 2011, as funções Transporte e Energia, as quais fazem parte do Setor de Infraestrutura, continuaram a prevalecer no contexto do Fiscobras. Enquanto a primeira função permanece na liderança como aquela com maior quantitativo de fiscalizações e segunda maior dotação orçamentária, a função Energia consta em segundo lugar no **ranking** relativo ao número de fiscalizações, porém apresenta o maior valor orçamentário verificado nos trabalhos desenvolvidos neste ano, R\$ 22,9 bilhões. Este resultado também pode ser observado quando considerado o setor de governo em que atua a instituição responsável por cada obra.

15. Sempre relevante destacar as fiscalizações que ocorreram em obras/serviços classificados como pertencentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que representa em torno de 66% do total de obras fiscalizadas, 132, distribuídas por 9 (nove) funções de governo, com dotação orçamentária de R\$ 32,7 bilhões, certa de 85% do montante global fiscalizado.

16. Como já visto na parte introdutória deste trabalho, para fins de determinar a totalidade de fiscalizações de obras empreendidas pelo TCU, foram consideradas aquelas autuadas em função de denúncia, de representação e de outras ações não pertencentes ao Fiscobras. Nesta situação, foram identificados 314 processos. Portanto, o TCU realizou, ao todo, 514 fiscalizações de obras nos últimos 12 meses, sendo 200 do Fiscobras, 25 oriundas de denúncias, 180 de representação e 109 outros processos de obras.

17. Outra informação importante extraída do Relatório diz respeito à trajetória ascendente do volume de recursos fiscalizados anualmente por este Tribunal, embora com ligeira queda do número de fiscalizações. Este comportamento demonstra que esta Corte de Contas tem concentrado esforços na verificação de obras com dotações mais significativas e de maior importância social, fruto do aprimoramento dos critérios de seleção que vem sendo adotado. Além disso, este critério possibilita a

liberação de esforços e de tempo adicional para a realização de fiscalizações de qualidade em obras já concluídas, que será objeto de comentários na sequência deste Voto.

– III –

18. Antes de adentrar propriamente à análise dos resultados consolidados do Fiscobras/2012, entendo importante trazer um panorama da situação das obras com IG-P, em 2011, bem como esclarecer os motivos que levaram à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional a não incluir referidas obras no Anexo VI da LOA/2012.

19. Como pode ser observado no Relatório, 27 obras receberam recomendação de paralisação pelo TCU, sendo apenas 5 incluídas no Anexo VI da LOA/2012. 22 não foram.

20. As razões para a não inclusão de maioria de obras com IG-P no quadro de bloqueio foram, em 9 casos, o fato de o gestor afirmar, em audiência pública no Congresso Nacional, ter tomado as providências necessárias para sanar as irregularidades que deram causa à recomendação de paralisação e, em 8 casos, de os gestores assumirem compromissos perante o Congresso Nacional com o intuito de evitar a inclusão da obra no Anexo VI da LOA 2012. As outras cinco obras não foram bloqueadas pelos seguintes motivos: estágio avançado da obra (dois casos), sob condições (um caso), importância socioeconômica (um caso) e custo da paralisação (um caso).

21. Portanto, das 22 obras que não foram bloqueadas pela CMO, 17, ou 77%, estão relacionadas a providências do gestor para sanar as irregularidades, o que demonstra a efetividade da atuação do TCU. Deve-se ressaltar, entretanto, que, das 27 obras, 15 permanecem com essa recomendação.

22. Quanto aos resultados consolidados das fiscalizações, **in loco**, vale esclarecer, inicialmente, que os principais dados e números revelados referem-se à posição correspondente à data de fechamento do Relatório (24/10/2012).

23. Assim, com base nas informações consolidadas e seguindo a nova classificação mencionada no item I.1 do Relatório, é possível vislumbrar que foram apontados indícios de irregularidades graves em 62% das obras, sendo que, do tipo IG-P, em 22, ou seja, 11% das fiscalizações; do tipo IG-R, em 6, correspondendo 3,0%; e do tipo IG-C, em 96, 48%. Além disso, foram detectados indícios de outras irregularidades, em 67 fiscalizações, 33,5%. Não houve registro de quaisquer indícios de irregularidades em 9 fiscalizações, ou seja, 4,5% das obras.

24. Merece destaque a observação de que os quantitativos citados no parágrafo anterior comportam também os Indícios de Irregularidades Graves apontados em exercícios anteriores e ainda não saneados. Caso se considerem apenas os novos achados identificados em 2012, a quantidade total de fiscalizações com IG-P cai para 7.

25. Os seis empreendimentos classificados com IG-R são decorrentes de auditorias efetuadas em anos anteriores. São elas: Trens Urbanos de Salvador: Lapa – Pirajá, Trens Urbanos de Fortaleza – Implantação Trecho Sul, Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO, BR-101/PE – Adequação Trecho Divisa PB/PE – Divisa PE/AL, Construção e Recuperação de Obras de Infraestrutura Hídrica – Construção da Adutora Pirapama – em Pernambuco e BR-101/RJ – Adequação Santa Cruz – Itacurussá – Mangaratiba.

26. Concentrando a análise nas obras que apresentaram irregularidades graves nos últimos três anos, observa-se que os percentuais de IG-P estão equilibrados, enquanto os IG-C apresentam queda de incidência. No entanto, no geral, tem ocorrido redução dos indícios de irregularidades graves observadas nas fiscalizações.

27. Quanto às obras do PAC, este ano, houve diminuição do percentual de obras desse grupo fiscalizadas (66% em 2012 x 70% em 2011). Foi identificado um número maior de fiscalizações com constatações mais graves nesse grupo (21 obras classificadas como IG-P e IG-R, em detrimento de 7 em relação aos demais grupos, embora em termos percentuais, em relação às quantidades de obras fiscalizadas, os índices sejam próximos).

28. No que tange à incidência de indícios de irregularidades por setor de governo, observa-se que o Setor onde se percebeu grande incidência de indícios de irregularidades graves foi o de

“Infraestrutura”, inclusive com grande discrepância em relação à segunda colocação nessa análise “Integração Nacional e Meio Ambiente”. Entre as 111 fiscalizações, 14 apresentaram IG-P e 3, IG-R.

29. Já as unidades orçamentárias identificadas com maior número de empreendimentos com indícios de irregularidade graves são: Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, (9 fiscalizações, 55,6% com IG, sendo 2 IG-P e 1 IG-R); Ministério da Integração Nacional (14 fiscalizações, 28,6% com IG, sendo 3 IG-P e 1 IG-R), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit (70 fiscalizações, 17,1% com IG, sendo 10 IG-P e 2 IG-R), Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras (7 fiscalizações, 14,3%, 1 com IG-P) e Ministério das Cidades (18 fiscalizações, 11,1%, 2 IG-P).

30. Um exame bastante pertinente para a avaliação dos resultados do Fiscobras 2012 diz respeito à comparação entre a classificação de achados e o percentual executado das obras fiscalizadas. Essa análise permite observar a predominância de auditorias em empreendimentos segundo a fase de implantação em que se encontram (inicial, intermediária ou final), bem como a sua influência na definição da classificação de indícios.

31. As tabelas constantes do Relatório e os dados expostos revelam a predominância das fiscalizações em obras com percentual executado de até 50%, que abrangem, nesse intervalo, um universo de 138 auditorias (69% dos trabalhos). Isso significa que esta Corte priorizou o controle de empreendimentos em fase inicial de execução, ou mesmo nem iniciados, ao fiscalizar editais e projetos, atuando, portanto, de forma preventiva, o que confere aos resultados maior efetividade, uma vez que eventuais danos ainda nem sequer se concretizaram e há maior facilidade para que o gestor adote as medidas saneadoras.

32. Além dessas conclusões, é possível ainda inferir que, para a classificação dos indícios, foi considerado o estágio em que se encontravam as obras, pois o indicativo de paralisação aparece predominantemente nos casos em fase inicial de execução. Assim, foi constatado apenas um empreendimento com recomendação de IG-P cujos percentuais de execução estão acima de 50%. Essa forma de tratar as fiscalizações demonstra que o Tribunal considera a avaliação de risco de dano reverso antes de formular proposta de adoção de medida que venha a comprometer a entrega de uma obra em fase final de execução.

33. No conjunto das 200 fiscalizações de obras, foram registrados 714 achados de auditoria, sendo que os mais recorrentes nos relatórios de fiscalização foram: Sobrepreço/superfaturamento (45%), Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado (41,5%), Restrição ao caráter competitivo da licitação (15,5%), Fiscalização deficiente ou omissa (12%), Orçamento do Edital/Contrato/Aditivo incompleto ou inadequado (10,5%), Adiantamento de pagamentos (10,5%), Orçamento não acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital/Contrato/Aditivo (9,5%), e Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global (7%).

34. Como pode ser observado nos dados compilados, a detecção de sobrepreço/superfaturamento ainda é bastante comum nas nossas fiscalizações. A esse respeito não posso deixar de registrar ação que está em curso no âmbito das Secobs, deliberada por meio do Acórdão 1.078/2012-TCU-Plenário, com objetivo de melhorar as metodologias de aferição de preços de obras, hoje elemento de bastante controvérsia e questionamentos nos julgados.

35. A auditoria tem por objetivo avaliar a abrangência e confiabilidade dos procedimentos de coleta e tratamento de dados relativos a preços de insumos integrantes do sistema Sinapi. Tal sistema é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cabendo a cada entidade competências próprias.

36. Informações preliminares das unidades técnicas noticiam a existência de uma margem de 15% entre a mediana do Sinapi (referência legal) e a menor cotação obtida no mercado para os insumos de uma edificação hipotética. Tal resultado vem corroborar estudo semelhante feito pela área de engenharia do Departamento de Polícia Federal, publicado na Revista TCU 119.

37. Outra importante observação diz respeito à identificação de ocorrências relacionadas à elaboração de projeto (Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado). Novamente essa ocorrência figura entre os principais indícios de irregularidades detectadas no âmbito do Fiscobras. Observe-se que a

constatação não se deve ao fato de que houve um conjunto de Fiscalizações Temáticas exclusivamente focado em projetos, pois o achado tem ocorrência relevante também nas outras fiscalizações.

38. Essa recorrência tem a ver, no meu entender, com uma questão maior, a cultura da falta de planejamento e desestrutura dos órgãos, ou seja, falta governança corporativa.

– IV –

39. Não posso deixar de destacar, também, o empenho desta Corte de Contas em aperfeiçoar a cada ano a metodologia de seleção das obras a serem fiscalizadas, de maneira a focalizar as áreas que representem maior risco de dano ao Erário. Esse aperfeiçoamento permitiu, desde o exercício de 2010, a criação de subconjuntos de auditorias de obras públicas com características semelhantes, os quais foram denominados Fiscalizações Temáticas.

40. A realização das auditorias temáticas permite que os resultados possam ser extrapolados para um conjunto maior, com ganhos de escala na correção de problemas detectados, proporcionando efeito multiplicativo nos benefícios das fiscalizações.

41. Neste exercício de 2012, 60 auditorias referiram-se a este tipo de fiscalização, o que corresponde a 30% do total, e foram divididas da seguinte forma: Quadras Esportivas (15), Luz para Todos (15), Projetos do Dnit (15) e Terminais Fluviais (15). As Fiscalizações Temáticas englobaram 17 das 27 Unidades Federativas.

42. A Secob-1, em parceria com as Secex estaduais, auditou 15 obras destinadas à implantação de ginásios em municípios, conduzidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

43. Para viabilizar a execução do programa que prevê a construção de 6.000 ginásios, com valor médio de R\$ 490.000,00, totalizando um montante de R\$ 2,5 bilhões, o FNDE elaborou projeto padronizado de ginásio desportivo, que foi disponibilizado aos municípios.

44. A principal deficiência identificada nas obras fiscalizadas foi exatamente no projeto básico, que continha erros de quantitativos e inconsistências no memorial descritivo, o qual apresentava várias divergências quando comparado com a planilha orçamentária. Este achado se torna, por demais relevante quando se tem o conhecimento de que serão executadas aproximadamente seis mil obras com o mesmo projeto.

45. Vejam Senhores Ministros, o acerto deste Tribunal em definir esse tipo de fiscalização. A avaliação e correção do projeto básico padrão resultarão num benefício estimado de 185 milhões.

46. Na temática “Luz para Todos”, em fiscalizações realizadas em obras de eletrificação rural, a falha mais comum foi a inadequação ou a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários. Em praticamente todas as obras auditadas, os cronogramas de execução estavam atrasados.

47. Já em relação aos terminais fluviais, em todas as fiscalizações foram identificadas irregularidades, sendo as mais recorrentes o superfaturamento decorrente de preços excessivos ante o mercado, adiamento de pagamentos, fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

48. Ainda em relação a esta temática, a Secob-4 teve a oportunidade de fiscalizar três editais da Superintendência Regional do Dnit nos estados do Amazonas e de Roraima (Dnit/AM/RR), referentes a obras de terminais fluviais. Nessas fiscalizações, além de sobrepreço, constatou-se deficiência dos projetos básicos devido a desatualizações em relação à realidade observada na implementação de outros portos da região amazônica, cujos projetos, por exemplo, contemplam soluções para mitigar os riscos decorrentes das cheias e assim evitar danos aos portos.

49. As propostas de benefícios quantificáveis das fiscalizações giram em torno de R\$ 37 milhões. Além desses, menciona-se a possibilidade de aperfeiçoamento do sistema de custos hidroviários do DAQ/Dnit, para que apresente composições de serviços e preços compatíveis com os praticados no mercado; a expectativa de controle em áreas isoladas da Região Norte, bem como melhorias na gestão pública decorrentes de determinações para coibir fiscalização deficiente de contratos.

50. Destaco, entre as auditorias temáticas, a realizada pela Secob-2, que tem por objeto 15 projetos rodoviários desenvolvidos pelo Dnit, sendo que 7 tratam de obras tipo Crema 2ª Etapa; 3, de obras de restauração; e 5 de obras de duplicação ou implantação.

51. Nos trabalhos de auditoria verificaram-se diversas irregularidades nos projetos. Merecem destaque as relacionadas à precariedade dos estudos geotécnicos e de viabilidade econômica utilizados para definir as jazidas de materiais a serem usadas nas obras, sobretudo de brita e de areia. Apurou-se que em parte dos projetos foram desconsideradas jazidas que possibilitariam significativa redução dos valores previstos para a execução das obras, sem que fosse apresentada qualquer justificativa técnica.

52. Ademais, foram verificadas deficiências nos estudos topográficos e geotécnicos que serviram de suporte para a escolha das soluções de engenharia a serem empregadas nas obras. Tais deficiências, de natureza quantitativa e qualitativa, vão desde a realização de ensaios geotécnicos em número abaixo do recomendado por norma, até a ausência de elementos no projeto de terraplenagem, notadamente os dados acerca da conformação do relevo do terreno natural (primitiva do terreno), sobre o qual a obra será executada.

53. Outro ponto que merece ser destacado diz respeito à ausência, nos projetos, de critérios que fundamentam o recebimento das obras a serem realizadas, os quais devem ser baseados em resultados de ensaios técnicos que avaliem a condição funcional e estrutural da rodovia, garantindo, assim, a boa aplicação dos recursos.

54. Todas as irregularidades detectadas são recorrentes em obras rodoviárias, o que, no meu entender, já demanda uma ação mais efetiva deste Tribunal em relação à matéria. A identificação constante de estudos e projetos mal elaborados, que provavelmente redundarão em obras executadas com qualidade duvidosa e/ou custos altíssimos, muitas vezes em função da necessidade de adequações no curso da execução, já é situação tão esperada que poderíamos ter deliberação padrão, estilo formulário, para apreciação.

55. No entanto, como pode ser comprovado por essas auditorias, a atuação desta Corte de Contas, em etapa anterior à contratação e à execução das obras, permite a identificação tempestiva das falhas de projeto, ao mesmo tempo em que contribui para reduzir as alterações de projeto em fase de obra, bem como os custos advindos, no curso de sucessivos Fiscobras, achados relativos à deficiência dos projetos de engenharia contratados pelo Dnit já ocorriam, via de regra, em fase de execução da obra, quando os contratos já estavam assinados e os prejuízos já consolidados.

– V –

56. A economia de recursos públicos potencialmente gerada pelas fiscalizações de obras, em 2012, foi de R\$ 2,5 bilhões, valor muito próximo do que foi obtido em 2011, 2,6 bilhões. A Secob-1 apresenta, também, como benefício aferido em razão de fiscalizações realizadas por este Tribunal, processo de desestatização relevante, nos quais as Secobs atuaram em parceria com a Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação (Sefid) durante o ciclo Fiscobras, cujas ações resultaram em economia de R\$ 5,5 bilhões de benefícios efetivos.

57. Não posso deixar de referenciar como ganho, também, as determinações expedidas pelo Tribunal, no âmbito do Fiscobras, que geram efeitos positivos sobre a qualidade das obras e seus impactos ambientais e sociais cujos benefícios são de difícil aferição ou quantificação econômica e, por isso, não são consideradas nos números apresentados.

58. Registro, ainda, pela relevância dos resultados alcançados, processos que não fazem parte do Fiscobras 2012, mas que tiveram registro de benefícios relevantes (potenciais e efetivos), ante a excelência da atuação desta Corte na área de auditoria de obras, a exemplo dos empreendimentos, listados na Tabela 35, reproduzida no Relatório precedente.

59. Destaco, também, como mérito deste trabalho, obras com propostas iniciais de IG-P, mas que já foram reclassificadas devido à adoção de medidas corretivas por parte do gestor para sanar as constatações, muitas vezes ainda no curso das auditorias. Isso demonstra a efetividade da atuação e nos traz mais satisfação do que a mera apresentação de uma lista imensa de obras eivadas de irregularidades tendentes a causar a paralisação de empreendimentos, muitas vezes de grande relevância social.

-VI-

60. A síntese dos dados consolidados apresentados nos itens precedentes revelam a importância e a qualidade dos trabalhos realizados pelo Tribunal na área de obras públicas, mas alertam para a necessidade de se buscar sempre o aperfeiçoamento, pois as cobranças e expectativas são crescentes a cada ano.

61. A par disso, costumo trazer nesta apresentação alguma novidade, nem que seja uma pequena ação que possibilite o avanço sempre buscado neste trabalho. Registro essas palavras como prefácio à alusão que farei à importância da ação de fiscalização em realização pelas Secobs, que se refere à auditoria de qualidade, autorizada pelo item 9.3 do Acórdão 367/2012 e Acórdão 2.488/2012, ambos do Plenário.

62. As auditorias estão sendo realizadas em obras recém-concluídas e de relevância social. Foram selecionadas, inicialmente, obras do tipo: terminais aeroportuários, edifícios administrativos, obras rodoviárias, conjuntos habitacionais e ferrovias, no total de 44 obras, sob a sistemática da fiscalização de orientação centralizada (FOC).

63. A ideia de execução de fiscalização focada exclusivamente na aferição de qualidade de obras recém-concluídas, somada à realização de auditoria em estudos e projetos, na verdade fecha o ciclo de fiscalizações já habitualmente procedidas por esta Corte de Contas. Ou seja, fiscalizam-se os estudos e projetos, fiscalizam-se os editais antes mesmo da realização das licitações e contratos, fiscaliza-se a execução das obras e, por fim, verifica-se a qualidade das obras executadas, no prazo ainda do exercício das garantias contratuais.

64. Os procedimentos acima descritos são de grande relevância pois, se cumpridos com critério, constituirão um diagnóstico fiel do ciclo da obra pública, tornando-se instrumento bastante útil para o Congresso Nacional.

65. É certo que as informações que virão dessas auditorias para avaliação da qualidade das obras públicas não tiveram como compor este Relatório ora em apreciação, uma vez que as auditorias somente serão concluídas, consolidadas e encaminhadas a este Relator em 15/3/2013. No entanto, o produto deverá ser informado àquela Casa Legislativa em momento posterior.

66. Outra inovação diz respeito à inclusão, na matriz de planejamento padrão de obras públicas, de procedimento de auditoria com a finalidade de verificar se os projetos arquitetônicos de obras de edificações e quaisquer outras que contemplam elementos de urbanização ou mobiliários urbanos respeitam as normas legais e técnicas de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiências ou com mobilidade reduzida (Lei 10.098/2000 e ABNT NBR 9050/2004). Tal inserção ocorreu em razão da adesão deste Tribunal à Campanha Nacional “Ministério Público de Contas pela Acessibilidade Total”.

67. No âmbito do Fiscobras 2012, esse procedimento foi aplicado em 32 fiscalizações de obras públicas (18 terminais fluviais, 5 edificações, 4 aeroportos, entre outras), sendo encontrados 2 achados, que foram objeto de orientação e determinação corretivas aos órgãos envolvidos.

68. Não poderia finalizar este Voto, sem antes parabenizar todos os servidores das unidades técnicas que integraram as equipes de fiscalização engajadas nos trabalhos do Fiscobras 2012, bem como o corpo dirigente e os auditores da Secob-1, pelo esforço e dedicação que permitiram a esta Casa concluir o presente trabalho no prazo legal e com a qualidade observada no Relatório precedente.

Feitas essas breves considerações, acolho integralmente a proposta de encaminhamento formulada pela Secob-1 e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 30 de outubro de 2012.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2928/2012 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 033.616/2011-6
2. Grupo I – Classe VII – Fiscalização.
3. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
4. Órgãos: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob-1.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da consolidação anual das fiscalizações realizadas por este Tribunal no âmbito do Fiscobras 2012, correta aplicação de recursos federais em obras públicas e presta informações ao Congresso Nacional, visando a subsidiar a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2013, nos termos fixados pelo art. 95, inciso II, da Lei 12.708/2012, de 17/8/2012 (LDO/2013).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes dos Anexos 1 e 2, atualizados até a Sessão Plenária de 24/10/2012, bem como do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, em cumprimento ao art. 95, inciso II, da Lei 12.708/2012, de 17/8/2012 (LDO/2013);

9.2. encaminhar cópia dos mesmos Anexos, acompanhados desta deliberação, bem como dos respectivos Relatório e Voto, aos Presidentes da Câmara dos Deputados, da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Ministra-Chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e ao Procurador-Geral da República;

9.3. restituir os autos à Secob-1 para que as auditorias de qualidade a que se referem o §148 do item IX deste Relatório sejam consolidadas e encaminhadas a este relator até 15 de março de 2013.

10. Ata nº 43/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/10/2012 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2928-43/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Ministra
Senhor Procurador-Geral,

Louvando, desde já, a excelência do trabalho realizado pelo Relator, eminente Ministro Aroldo Cedraz, tomo a liberdade de registrar breves comentários sobre a consolidação dos trabalhos de fiscalização de obras públicas integrantes do Orçamento da União referente ao exercício de 2012, promovidos com o objetivo de verificar a aplicação regular de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional.

2. Como visto, este processo consolida as mais relevantes auditorias realizadas por esta Corte de Contas no presente exercício, consolidadas neste processo pela 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-1).

3. Do conjunto de informações agrupadas neste processo, é interessante destacar, inicialmente, que foram realizadas 200 fiscalizações, das quais 73 na região Nordeste e 38 na região Sudeste; ou seja, 55,5% das auditorias foram executadas nessas duas regiões, o que se justifica, entre outros motivos, pela concentração de empreendimentos da Petrobras.

4. Em termos de dotação orçamentária, chama a atenção que as obras fiscalizadas somaram R\$ 38,3 bilhões, um pouco mais que os R\$ 36,7 bilhões fiscalizados em 2011.

5. Como bem ressaltou o Relator, enquanto o número total de fiscalizações diminuiu em relação a 2011, houve acréscimo no volume de recursos financeiros fiscalizados. Não se descuida que esse quadro é indicativo de trabalhos mais aprofundados, concentrados em áreas de maior materialidade, como resultado do aprimoramento do processo de seleção.

6. A par desses dados e de tantos outros destacados no Voto de Sua Excelência, Ministro Aroldo Cedraz, fica evidente que, ano após ano, este Tribunal tem inovado no tocante às fiscalizações de obras, em função do excelente trabalho desenvolvido pelas Secretarias de Fiscalizações de Obras (Secobs).

7. É de fundamental importância, a meu ver, que o TCU empreenda ações concomitantes às tradicionais auditorias de conformidade, voltadas à regularidade de licitações e contratos.

8. É o caso das auditorias de qualidade, sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizadas em obras recém-concluídas e de relevância social.

9. Da mesma forma, as auditorias temáticas denotam avanço importante em termos de Controle, das quais saliento a relacionada aos projetos rodoviários do Dnit. Em vista da repetição de achados de auditoria, tais como sobrepreço/superfaturamento e deficiências graves de projeto, como a falta de estudos quanto à definição de jazidas de areia e brita, nada mais racional que aliar às tradicionais auditorias de conformidade – voltadas à regularidade de licitações e contratos – fiscalizações que objetivem corrigir falhas na origem, contribuindo para o aperfeiçoamento de processos de trabalho, num contexto pautado pela melhoria da Governança dos órgãos e entidades da administração pública federal.

10. Informações enfatizadas pelo ilustre Relator dão conta também da atuação cada vez mais tempestiva das Secobs, pois aproximadamente 70% das fiscalizações se deram em objetos cuja execução físico-financeira não havia ultrapassado 50%.

11. Ao se comparar o número de obras classificadas com IG-P entre 2011 e 2012, percebo que houve ligeiro decréscimo. Foram 26 em 2011 contra 22 em 2012, o que demonstra uma redução de 4 empreendimentos enquadrados nessa situação – este cálculo que leva em consideração obras fiscalizadas no exercício anterior (Fiscobras 2011).

12. É certo que tal número, em termos absolutos, significa pouco, mas não deixa de acompanhar a tendência anual de redução tanto do número de obras classificadas como IG-P pela avaliação do TCU, quanto do número de obras enquadradas desta forma pelo Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

13. Penso que essa constatação deve-se à atuação preventiva das Secobs e à alteração introduzida, pela primeira vez, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2011, que inaugurou a possibilidade de audiências públicas no Congresso Nacional, permitindo, assim, um debate maior quanto à temática.

14. Na minha avaliação, trata-se de medida importante por parte do legislador ordinário, com potencial de favorecer a ampla discussão entre os atores envolvidos (por exemplo, gestores públicos, empresas contratadas e entidades organizadas da sociedade civil), oportunizando a correção das irregularidades apontadas pela sistemática do Fiscobras em momento anterior à tomada de decisão pela classificação do empreendimento como IG-P.

15. Como defensor da continuidade das obras públicas neste País, desde que, é claro, com responsabilidade e quando as irregularidades possam ser saneadas em tempo hábil, durante a fase de licitação ou até mesmo durante a execução do contrato, noto que a iniciativa em questão tem gerado reflexos benéficos.

16. Entendo que a mudança trazida pela LDO/2011 – e replicada na LDO/2012 – é, sem dúvida, consentânea ao princípio da verdade material, ao permitir que o Congresso Nacional, como titular do Controle Externo, possa debater os indícios de irregularidades levantados pelo Tribunal num segundo momento, de modo mais informal, mas não menos conformado aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

17. Cabe-me, ainda, enaltecer as equipes técnicas deste Tribunal que se incumbiram dessa nobre missão de zelar pelo emprego dos recursos públicos federais aplicados em obras relevantes no cenário nacional.

18. Sem mais, não poderia deixar de estender os meus elogios ao Ministro Aroldo Cedraz, que soube acompanhar a proposta formulada pela Secob-1 e trazer considerações importantes que nos permite refletir sobre o futuro das fiscalizações em obras públicas, as quais, posso afirmar, representam uma das mais valiosas contribuições dadas por este Tribunal à sociedade brasileira.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de outubro de 2012.

AUGUSTO NARDES
Ministro